

Evaluering af KRISØV 2017



KRISØV 2017

Indholdsfortegnelse

1	Øvelseschefernes forord	1
2	Sammenfatning.....	3
2.1	Det tværgående krisestyringssystems evne til at varetage de pålagte opgaver.....	3
2.2	Øvelsestagerens udbytte af KRISØV 2017	6
2.3	Overordnede anbefalinger	7
3	Om øvelsen.....	10
3.1	Indledning.....	10
3.1.1	Formål og mål	10
3.1.2	Proceduremæssigt grundlag.....	11
3.1.3	Deltagere og planlæggere.....	11
3.1.4	Planlagt varighed og forløb.....	12
3.1.5	Overordnet scenarie, delscenarier og indspil	12
3.2	Om evalueringen	14
3.2.1	Fokusområder.....	14
3.2.2	Afgrænsning	15
3.2.3	Evalueringsmæssigt grundlag.....	15
4	Del I: Det tværgående krisestyringssystems evne til at varetage de pålagte opgaver..	17
4.1	Etablering af en fælles situationsforståelse.....	17
4.1.1	Fælles situationsforståelse.....	17
4.1.2	Samlet overblik over situationens mulige udvikling	23
4.1.3	Delkonklusion.....	23
4.2	Strategisk retning for krisestyringen	25
4.2.1	Strategiske hensigter.....	25
4.2.2	Den lokale beredskabsstab på strategisk og operationelt niveau	27
4.2.3	Delkonklusion.....	27

4.3	Det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK)	28
4.3.1	Retningslinjer for DCOK.....	28
4.3.2	Arbejdsgange i DCOK.....	28
4.3.3	Kommunikation med borgere og medier.....	29
4.3.4	Delkonklusion.....	30
4.4	Stabsarbejdet.....	31
4.4.1	Sammensætning af staben	31
4.4.2	Stabsmedlemmernes kompetencer og samarbejde	32
4.4.3	Stabsstøttefunktioner	34
4.4.4	Delkonklusion.....	34
5	Del II: Øvelsestagenes udbytte af KRISØV 2017	36
5.1	Indledning.....	36
5.2	Forberedelse til deltagelse i KRISØV 2017	37
5.2.1	Planlægning af KRISØV 2017	37
5.2.2	Forberedelse af egen organisation.....	37
5.2.3	Delkonklusion.....	39
5.3	Udfordringer.....	39
5.3.1	Centrale udfordringstemaer	40
5.3.2	Delkonklusion.....	45
5.4	Organisationernes udbytte.....	46
5.4.1	Konkret udbytte	46
5.4.2	Opfølgning på læringspunkter	48
5.4.3	Delkonklusion.....	49
6	Bilag 1.....	50

1 Øvelseschefernes forord

KRISØV 2017 var årets største krisestyringsøvelse i Danmark og gav mulighed for at afprøve det samlede danske kriseberedskab.

Hovedsporet for KRISØV 2017 var et terrorscenarie på dansk jord. Terrorscenariet blev bl.a. valgt ud fra de mange aktuelle terrorhændelser, som havde ramt bl.a. Frankrig og Tyskland, og hvor flere mål blev ramt med korte intervaller.

Et terrorscenarie vil naturligt være "polititungt", men vi havde en ambition om at få de strategiske og operationelle dilemmaer bredt ud: i regeringens krisestyringsorganisation, til departementer og styrelser, samt i den nationale operative stab (NOST) og det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK). For yderligere at skabe relevans og realistiske rammer omkring øvelsen skabte vi også situationer og hændelser, som skulle varetages af andre aktører og administrative niveauer, herunder den lokale beredskabsstab (LBS) i Nordjyllands Politi, statslige lokale myndigheder, regioner, kommuner, udenlandske ambassader i Danmark, private virksomheder med flere.

Vi var meget opmærksomme på at skabe en virkelighedsnær og realistisk øvelse, som skulle udfordre det strategiske og operationelle ledelsesniveaus evne til at øve og samarbejde om krisestyringens generelle kerneopgaver omkring akutte, komplekse, uvante eller uforudsigelige hændelser og derigennem opnå fortrolighed med roller, ansvar, planer, procedurer og samarbejde under en krise. Ved at skabe en virkelighedsnær øvelse fik alle aktører mulighed for at afprøve det daglige beredskab og samtidig indgå i det tværgående krisestyringssystem. Det gav muligheden for bl.a. at vurdere, om man kunne leve op til de forventninger, som fremgår af den nationale beredskabsplan.

KRISØV 2017 viste bl.a., at der var bedre fokus på de etablerede procedurer i de tværgående stabe end ved tidligere øvelser, men også at der stadig er områder, der bør styrkes eller videreudvikles. Særligt er det fortsat et problem, at der ikke kan skabes det nødvendige nationale overblik. Øvelsen og de forberedende aktiviteter viste endvidere, at deltagelse i KRISØV 2017 har været en væsentlig katalysator for udviklingen af aktørernes krisestyringskapacitet. Den viste dog også, at aktørernes egne initiativer, herunder planlægning og forberedelse til øvelsen, havde stor betydning for det samlede udbytte. Det er vores generelle indtryk, at aktørerne har haft et godt udbytte af at være deltagere i KRISØV 2017. Særligt har de forberedende aktiviteter gjort det klart for aktørerne, hvor

vigtigt det er at få den lokale krisestyringsorganisation trimmet og klargjort til at modstå kriser og de komplekse scenarier, som bl.a. terror udvirker.

Udviklingen af krisestyringen i Danmark flytter sig ikke af sig selv. Vi bør derfor fortsætte arbejdet med at hæve niveauet for myndighedernes krisestyringskapacitet. Det er særlig relevant i en tid, hvor terrortruslen mod Danmark fortsat er alvorlig, og hvor det samlede risikobillede viser, at vi med kort varsel skal kunne håndtere uvarslede ekstreme hændelser.

Mads Ecklon og Michael Kristiansen

Øvelseschefer, KRISØV 2017

2 Sammenfatning

Overordnet var formålet med KRISØV 2017 at afprøve krisestyringssystemet i Danmark på det strategiske og operationelle niveau med hovedvægt på strategisk ledelse, situationsforståelse, samarbejde og tværgående koordination samt krisekommunikation.

Derfra var målet at skabe et veldokumenteret grundlag for at vurdere krisestyringskapaciteten i udvalgte dele af krisestyringssystemet og ud fra evalueringen af øvelsen at foretage eventuelle ændringer for at styrke specifikke områder.

Med henblik på at identificere overordnede læringspunkter og forbedringspotentiale søger denne evaluering at besvare følgende to hovedspørgsmål:

- I hvilket omfang var det tværgående krisestyringssystem i stand til at varetage de pålagte opgaver?
- Hvilket udbytte fik de deltagende organisationer af KRISØV 2017?

Afsnit 2.1 og 2.2 herunder indeholder de overordnede vurderinger af de to hovedspørgsmål, mens afsnit 2.3 indeholder øvelsesledelsens anbefalinger til ændringer, der kan styrke den samlede nationale krisestyringsorganisation. Det er ikke hensigten med den fælles evaluering at vurdere hver enkelt myndigheds præstation i detaljer. Der opfordres af samme grund til, at hver deltagende myndighed evaluerer egen KRISØV deltagelse i tillæg til denne fælles evaluering.

Evalueringen af KRISØV 2017 er udfærdiget i et samarbejde mellem Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen. Rigspolitiet har udarbejdet evalueringens del 1, der adresserer det første evalueringsspørgsmål, mens Beredskabsstyrelsen har stået for evalueringens del 2, som besvarer det andet evalueringsspørgsmål.

2.1 Det tværgående krisestyringssystems evne til at varetage de pålagte opgaver

Den samlede vurdering efter gennemførelsen af KRISØV 2017 er, at det nationale krisestyringssystem udgjorde et godt fundament for strategisk og operationel rammesætning for koordineringen af den tværmyndighedsmæssige indsats i forbindelse med et eller flere samtidige alvorlige uvarslede hændelser på dansk grund. Arbejdet med i

fællesskab at håndtere situationen var generelt præget af et stort engagement, gode samarbejdsrelationer og kendte processer.

Under KRISØV 2017 var der en bedre efterlevelse af etablerede procedurer i de tværgående stabe, end man oplevede under KRISØV 2015. Der blev imidlertid identificeret en række områder, der bør arbejdes videre med for at optimere krisestyringssystemets forudsætninger for at kunne håndtere store uvarslede nationale hændelser.

Den generelle vidensdeling mellem de involverede stabe blev til tider oplevet mangelfuld. Vurderingen er, at relevant information fra lokalt operationelt niveau ikke i tilstrækkeligt omfang kom frem på stabsmøderne i LBS på strategisk niveau, samt i NOST. Der var en stor vilje til at løse udfordringerne på lokalt niveau, hvilket dog medførte en manglende eller sen inddragelse af NOST bl.a. med henblik på overvejelser om ressourcefordeling i et nationalt perspektiv. Der burde have været en tidligere erkendelse af, at ikke alle udfordringer optimalt kunne håndteres på lokalt niveau, og LBS burde således tidligere, og i videre omfang, have inddraget det nationale niveau med henblik på aflastning og assistance. NOST kan bl.a. på ITV møderne med LBS medvirke til at afstemme forventninger til inddragelse af nationale ressourcer i løsningerne.

Under øvelsen var der udfordringer forbundet med at fastholde et korrekt og retningsanvisende situationsoverblik. For så vidt angår NSO'en forblev faktuelle fejl ukorrigerede igennem flere udgaver. Dertil blev der ikke arbejdet dynamisk med afsnittene vedrørende situationens mulige udvikling og den strategiske hensigt. Poldok bidrog ikke til at skabe et overblik på tværs af sektorerne og niveauer, mens stabsarbejdet kørte. Det bidrog alene til den bagudrettede dokumentation. Overblikket på tværs af sektorer og niveauer skal derfor med den nuværende IT-understøttelse skabes og fastholdes ad anden vej end Poldok.

De på forhånd udarbejdede nationale strategiske hensigter skulle fungere som et udgangspunkt for stabens arbejde i tilfælde af en hændelse, som var sammenlignelig med en af de 13 hændelsestyper, der er beskrevet i Nationalt Risikobillede. Den strategiske hensigt vil i forbindelse med en konkret hændelse løbende skulle drøftes og tilpasses den konkrete situation. Dette skulle bl.a. ske på stabsmøderne i NOST. Hovedtemaet for øvelsens scenarie var kendt af øvelsestagerne på forhånd, og der var i NOST gjort en stor indsats for at synliggøre afsættet for den strategiske hensigt fra øvelsens start, blandt andet ved at ordlyden for den relevante strategiske hensigt (terrorhandlinger) var udskrevet og hængt op på væggen flere steder i lokalet. Det lykkedes dog ikke for NOST at arbejde dynamisk med den strategiske hensigt i takt med, at øvelsen udviklede sig.

LBS på operationelt niveau benyttede den strategiske hensigt til at uddrage og prioritere operationelle mål i staben fra start til slut. Det vurderes at stabene, for at udnytte det fulde potentiale i det nye arbejdsredskab, bør integrere de strategiske hensigter mere aktivt i stabenes arbejde og rutiner.

I NOST konstateredes forskellige niveauer af forståelse for samfundets beredskab hos de fremmødte stabsmedlemmer. Med de reviderede retningslinjer for NOST og LBS er der en meget tydelig angivelse af de krav og forventninger, der er til stabsmedlemmerne. Det er myndighedernes ansvar at gøre sig bekendt med disse og sikre, at deres relevante repræsentanter i stabene til enhver tid kan leve op til de stillede krav og forventninger. Samtidig har stabssekretariatet for NOST og LBS et ansvar for at sikre, at især ad-hoc medlemmer gøres opmærksomme på disse krav og modtager relevant information.

Som udgangspunkt skal såvel den strategiske som den operationelle LBS være understøttet af stabsstøttefunktioner. Der var ikke afsat særskilt stabsstøtte til LBS på strategisk niveau, men denne stab blev i stedet understøttet af stabsstøttefunktioner fra politidirektørens stab. I den operationelle LBS var stabsstøtten ikke dimensioneret til opgaven, hvilket påvirkede den samlede opgaveløsning. Hos LBS synes der desuden at være behov for en klarere forventningsafstemning imellem de operationelle og strategiske stabe for så vidt angår aktivering og kommunikation. Etableringen af et fælles situationsbillede for den strategiske stab var særligt udfordret af det valgte scenarie, som naturligt fordrede en del arbejde i politidirektørens egen stab - målrettet det sektormæssige ansvar. Dette medførte, at den strategiske stab i lange perioder sad opdelt uden den politimæssige repræsentation, og således blev ikke alle drøftelser i dette regi gennemført af en stab med fuld repræsentation.

Overordnet set formåede DCOK at samordne krisekommunikationen, om end øvelsen viste, at arbejdet i DCOK til tider savnede strategisk retning. I forhold til myndighedernes krisekommunikation var der især udfordringer forbundet med proaktiv kommunikation på sociale medier, levering af centrale budskaber på andre sprog end dansk samt opretholdelse af en tilstrækkelig frekvens af pressemøder. Det er alene myndighedernes ansvar at udvise handlekraftig og proaktiv krisekommunikation inden for egen sektor, men DCOK kunne i højere grad have forsøgt at adressere myndighedernes manglende proaktive kommunikation til borgerne på stabsmøderne og i samråd med myndighederne finde relevante løsninger til udfordringerne.

2.2 Øvelsestagenes udbytte af KRISØV 2017

Et af hovedformålene med KRISØV 2017 var at identificere punkter til opfølgning i det videre arbejde med at styrke øvelsestagenes krisestyringskapacitet. Organisationernes tilbagemeldinger viser, at øvelsen i høj grad levede op til dette formål. Hovedparten af organisationerne angav, at de efter deltagelse i KRISØV 2017 ville gennemføre opfølgende initiativer på baggrund af læringspunkter identificeret under øvelsen.

Deltagelsen i KRISØV 2017 forudsatte, at man som organisation var forberedt på at investere betydelige ressourcer i planlægningen af øvelsen og forberedelsen af egen organisation. Den generelle tendens var, at jo flere ressourcer organisationerne investerede i planlægningen og forberedelse af egen organisation, jo større var effekten af øvelsen. Det blev oplevet som en omstændelig proces at forberede egen organisation på deltagelse i KRISØV 2017, men der var bred enighed blandt deltagerne om, at det samlede udbytte af øvelsen oversteg de ressourcemæssige investeringer.

Hovedparten af de deltagende organisationer har tilkendegivet, at de i høj grad (44%) eller i nogen grad (41%) blev udfordret under øvelsen. Dertil kommer, at ingen vurderer, at de slet ikke blev udfordret under øvelsen.

Da KRISØV 2017 involverede en stor og bredt sammensat gruppe af øvelsestagere, gav øvelsen en unik mulighed for at træne elementer af koordination med samarbejdspartnere. Øvelsen viste, at organisationerne ikke altid fandt ressourcer til at interagere med samarbejdspartnere, herunder at bede om støtte. Anmodning om mulig hjælp fra samarbejdspartnere blev indimellem nedprioriteret eller overset som opgave. Dette resulterede i en ikke helt optimal udnyttelse af samfundets samlede ressourcer og lagde et unødvendigt højt pres på de organisationer, der ikke bad om støtte. Nogle af de samarbejds- og koordinationsmisforståelser, som opstod under KRISØV 2017, kunne muligvis have været undgået, hvis organisationerne inden øvelsen havde haft større fokus på at afklare rolle- og ansvarsfordeling internt og eksternt i forbindelse med håndteringen af terrorhændelser.

Øvelsens varighed gav ikke direkte anledning til at undersøge organisationernes evne til at opretholde en krisestab over længere tid. Organisationernes egne tilbagemeldinger indikerede dog, at ikke alle organisationer havde den fornødne robusthed i forhold til at kunne bemande og opretholde en krisestab over længere tid. Øvelsen skabte en øget bevidsthed om behovet for afløsning af stabe og støttefunktioner ved eksempelvis mere fleksibel bemanding og et kvalificeret antal afløsere.

KRISØV 2017 udgjorde en oplagt mulighed for at træne myndighedernes interaktion med borgere, medier, herværende ambassader og private virksomheder. Her viste kapaciteten til at kommunikere proaktivt sig generelt som mangelfuld. Dette gjaldt særligt for tilstedeværelsen på sociale medier og paratheden til også at levere budskaberne på engelsk.

Træning i anvendelsen af planer og procedurer var et væsentligt element ved KRISØV 2017. Dette forudsætter dog, at organisationernes øvelsestagere var bekendt med egne plansæt inden øvelsens start. Kendskabet til relevante planer og procedurer kunne have været bedre hos hovedparten af de deltagende organisationer, hvilket medførte situationer, hvor krisestyringen var præget af en ad hoc tilgang.

Organisationernes samlede udbytte viste, at KRISØV-serien var en væsentlig katalysator for udviklingen af organisationernes krisestyringskapacitet. Organisationernes aktiviteter forud for øvelsen havde dog betydning for, hvor stort udbytte de fik. Flere organisationer har anført, at de kunne have opnået et større udbytte af øvelsen, hvis nøglemedarbejdere inden øvelsen havde haft et bedre kendskab til og anvendelse af egne planer og procedurer.

Hvorvidt - og i hvilket omfang – topledelsen deltog på øvelsen har ligeledes haft indflydelse på organisationernes udbytte af deltagelse. Deltagerne har givet udtryk for, at topledelsens aktive deltagelse i øvelsen er væsentlig for et godt udbytte af planlægning, forberedelse og gennemførsel af øvelsen.

Endelig har øvelsen identificeret læringspunkter i forhold til eksternt samarbejde mellem myndigheder, hvor der var eksempler på uoverensstemmelser i forhold til varetagelse af specifikke opgaver. Øvelsen bør således give anledning til at få adresseret læringspunkter bilateralt myndigheder imellem. Dertil bør erfaringerne fra KRISØV 2017 generelt give afsæt til en åben dialog om ansvar og rollefordeling.

2.3 Overordnede anbefalinger

I lyset af erfaringerne fra KRISØV 2017 anbefales det, at:

- (1) Udviklingen af myndighedernes krisestyringskapacitet forankres på strategisk ledelsesniveau, og krisestyringskapaciteten skal udvikles og afprøves, før de ekstreme hændelser opstår.**

Dette kræver en klarere prioritering, et vedholdende strategisk fokus og en tydelig ledelsesforankring i de enkelte organisationer, hvis grundniveauet for myndighedernes krisestyringskapacitet skal hæves.

(2) Mulighederne for en it-løsning til understøttelse af et dynamisk situationsoverblik bør undersøges.

NSO er indholdsmæssigt et godt produkt, men der er fortsat tydelige udfordringer forbundet med rettidig, opdateret udsendelse (bidrag, høring, godkendelse og fordeling). Det er vanskeligt at forbedre NSO'en i sin nuværende form, men en it-plattform vil kunne skabe bedre forudsætninger for at arbejde dynamisk med situationsoverblikket, således at enkelte oplysninger kan rettes løbende, og modtageren selv kan trække den senest tilgængelige version på ethvert givet tidspunkt.

(3) Procedurer, roller og ansvar i forhold til lokale og nationale situationsbilleder indskærpes.

Under øvelsen var det uklart, ad hvilke veje informationerne flød imellem de enkelte stabe, og nødvendig information nåede ikke i tilstrækkelig grad det nationale niveau. I forhold til deling af informationer fra kommandostadet (KST) gennem kommandostationen (KSN) til den lokale beredskabsstab (LBS) og til NOST bør det sikres, at alle refererer til de samme procedurer. Det er væsentligt, at der hersker en forståelse for, at et fælles situationsbillede ikke blot er nødvendigt for opgavevaretagelsen på det pågældende niveau, men også længere oppe i krisestyringssystemet. For så vidt angår udarbejdelsen af NSO, er der samtidig et behov for yderligere uddannelse og rutiner af medarbejdere specifikt til varetagelsen af denne opgave.

(4) Overvejelser vedrørende situationens mulige udvikling indarbejdes dybere i stabenes arbejdsgange.

Erfaringerne fra KRISØV 2017 viser, at det var vanskeligt at få situationens mulige udvikling behandlet tilstrækkeligt på stabsmøderne i NOST. Overvejelser om situationens mulige udvikling skal behandles dybdegående, hvis NOST skal kunne være på forkant med forløbet af en hændelse. Disse overvejelser er væsentlige for det tværgående samarbejde, blandt andet for at kunne disponere samfundets samlede ressourcer bedst muligt. Hvis ikke overvejelser vedrørende situationens mulige udvikling

kan diskuteres aktivt på NOST stabsmøder, kunne opgaven varetages af en selvstændig stabsstøttefunktion.

(5) Der fastholdes fokus på NOST's opgave med strategisk rammesætning for den myndighedsfælles indsats.

Brug af en strategisk hensigt blev for første gang anvendt som retningsgivende værktøj under KRISØV 2017. Dette synes umiddelbart positivt modtaget, men der er behov for et fortsat fokus på, at dette element indarbejdes i stabsrutinerne, eksempelvis gennem uddannelse og øvelser. Der bør herunder arbejdes mere dynamisk med formuleringen af den strategiske hensigt, så den genovervejes i lyset af væsentlige ændringer i situationsbilledet.

(6) Alle faste medlemmer af NOST gennemgår og vurderer egen kapacitet for at efterleve de krav, som er fastsat i 'Rammepapir for National Operativ Stab (NOST)'.

Der blev konstateret varierende evne til fremmøde, færdigheder og rutineringsniveau vedrørende krisestyring i NOST og DCOK. Det indebærer en risiko for, at opgaveløsningen bliver usikker, og at der går for lang tid, inden systemet fungerer effektivt. Der er derfor behov for, at de enkelte myndigheder vurderer egen kapacitet i forhold til emner som (1) fremmøde (NOST og DCOK), (2) robusthed i forhold til bemanning, afløsning og overlevering, (3) kompetencer. Myndighedernes vurderinger bør afklare, hvilke fælles og individuelle tiltag der skal iværksættes for at opnå den nødvendige parathed og robusthed.

(7) Styrke evnen til mere proaktiv kommunikation, især på sociale medier, samt paratheden til at levere budskaber på engelsk.

Kapaciteten til at kommunikere proaktivt var mangelfuld hos hovedparten af de deltagende organisationer. Dette gælder særligt for tilstedeværelsen på sociale medier og paratheden til også at levere informationer og anvisninger på engelsk. Der er derfor behov for at forbedre grundlaget for at opnå et tilfredsstillende kommunikationsniveau med borgere og medier under en krise.

(8) Procedurerne for anvendelse af ITV (videomøder) formaliseres.

ITV (videomøder) er et nyttigt redskab til deling af information og drøftelser af situationen stabene imellem. Under øvelsen synes megen information om

situationsbilledet at have været delt imellem LBS og NOST via ITV - dog uden at være dokumenteret i referat eller ved logføring. Der bør overvejes nedskrevne retningslinjer for brug af ITV, herunder om videomøder kan gøre det ud for et skriftligt lokalt situationsbillede samt retningslinjer for, hvordan man fastholder information og beslutninger fremkommet på videomøder.

3 Om øvelsen

3.1 Indledning

3.1.1 Formål og mål

De overordnede mål for KRISØV 2017 blev fastlagt i kriseberedskabsgruppens øvelsesdirektiv af 1. juli 2017.

Formålet med øvelsen var at afprøve krisestyringssystemet i Danmark på det strategiske og operationelle niveau med hovedvægt på strategisk ledelse, situationsforståelse, samarbejde og tværgående koordination samt krisekommunikation. Øvelsen blev derfor tilrettelagt således, at det primære fokus var på regeringens krisestyringsorganisation, departementer og styrelser, samt den nationale operative stab (NOST) og lokale beredskabsstab (LBS) i Nordjyllands Politi, og sammen hermed det centrale kommunikationsberedskab (DCOK). For at skabe en relevant, udfordrende og realistisk ramme indeholdt KRISØV 2017 også situationer og hændelser, som skulle varetages af andre aktører og administrative niveauer, herunder statslige lokale myndigheder, regioner, kommuner, udenlandske ambassader i Danmark, private virksomheder med flere.

Øvelsen skulle endvidere udfordre aktørernes evne til at håndtere akutte, komplekse, uvante eller uforudsigelige hændelser gennem vægt på situationer, hvor mange aktører fra forskellige niveauer og sektorer skulle arbejde sammen om at levere en handlekraftig indsats. Herved fik øvelsestagerne anledning til at opnå og vise fortrolighed med roller, ansvar, planer, procedurer og samarbejde under en krise.

Målet var at skabe et veldokumenteret grundlag for at vurdere krisestyringskapaciteten i udvalgte dele af krisestyringssystemet samt ud fra evalueringen af øvelsen, at foretage eventuelle ændringer for at styrke specifikke områder.

KRISØV 2017 var tilrettelagt med henblik på at øve og afprøve samarbejdet om krisestyringens generelle kerneopgaver på det strategiske og operationelle ledelses- og

stabsniveau hos de deltagende myndigheder. Øvelsen involverede således ikke enheder på det taktiske niveau, herunder enheder på skadessteder og i indsatsområder.

3.1.2 Proceduremæssigt grundlag

KRISØV 2017 blev planlagt og gennemført med forventningen om, at øvelsestagerne aktivt ville anvende og følge de beredskabsplaner, som fastlægger procedurene i krisestyringssystemet.

Den nationale beredskabsplan (7. udgave) udgjorde den overordnede ramme i forhold til krisestyringssystemets opbygning og ansvars- og kompetenceforhold på centrale områder. Den overordnede ramme blev konkretiseret af planerne for de tværgående krisestyringsstabe og aktørernes egne beredskabsplaner. Øvelsen gav således blandt andet anledning til at afprøve de nye rammepapirer og retningslinjer for NOST og LBS, samt den opdaterede delplan for DCOK.

3.1.3 Deltagere og planlæggere

Forud for første planlægningsmøde i februar 2017 havde øvelsescheferne sendt en skriftlig invitation til de udvalgte organisationer, hvor de blev opfordret til at deltage i KRISØV 2017. Det fremgik af invitationen, hvilke ressourcer der skulle afsættes til at planlægge egen myndigheds deltagelse, og hvilket udbytte myndighederne kunne forvente at få ud af deltagelse i øvelsen.

Ca. 950 øvelsestagere deltog i KRISØV 2017. De var fordelt på 32 organisationer, herunder myndigheder på centralt, regionalt og lokalt niveau, private virksomheder, ambassader og medier. Alle organisationerne deltog med en eller flere repræsentanter i øvelsesledelsen, der havde ansvaret for at planlægge øvelsen. Flere myndigheder deltog endvidere med repræsentanter i de tværgående krisestyringsfora: Regeringens Sikkerhedsudvalg, Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål, National Operativ Stab (NOST), Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), samt Nordjyllands politis lokale beredskabsstab på både operationelt og strategisk niveau.

Øvelsesledelsen bestod af over 40 planlæggere fra de deltagende organisationer, de to øvelseschefer fra henholdsvis Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen, samt et øvelsessekretariat med fem medarbejdere fra Rigspolitiet og Beredskabsstyrelsen. Øvelsessekretariatet varetog den overordnede styring af aktiviteterne i øvelsesledelsen. Under øvelsen var øvelsesledelsen placeret i et auditorium på forsvarsakademiet på Svanemøllens kaserne. På forsvarsakademiet var der desuden etableret en mediecelle, en borgercelle og en taktisk

celle. Medie- og borgercellen skulle udgøre omverdenens pres på organisationer ved at bringe sociale medier og tæt borgerkontakt ind i øvelsen. Den taktiske celle var styret af Rigspolitiet og skulle udgøre øvelsens taktiske niveau (kommandostade i indsatsområdet) med indspil til det operationelle og strategiske niveau.

3.1.4 Planlagt varighed og forløb

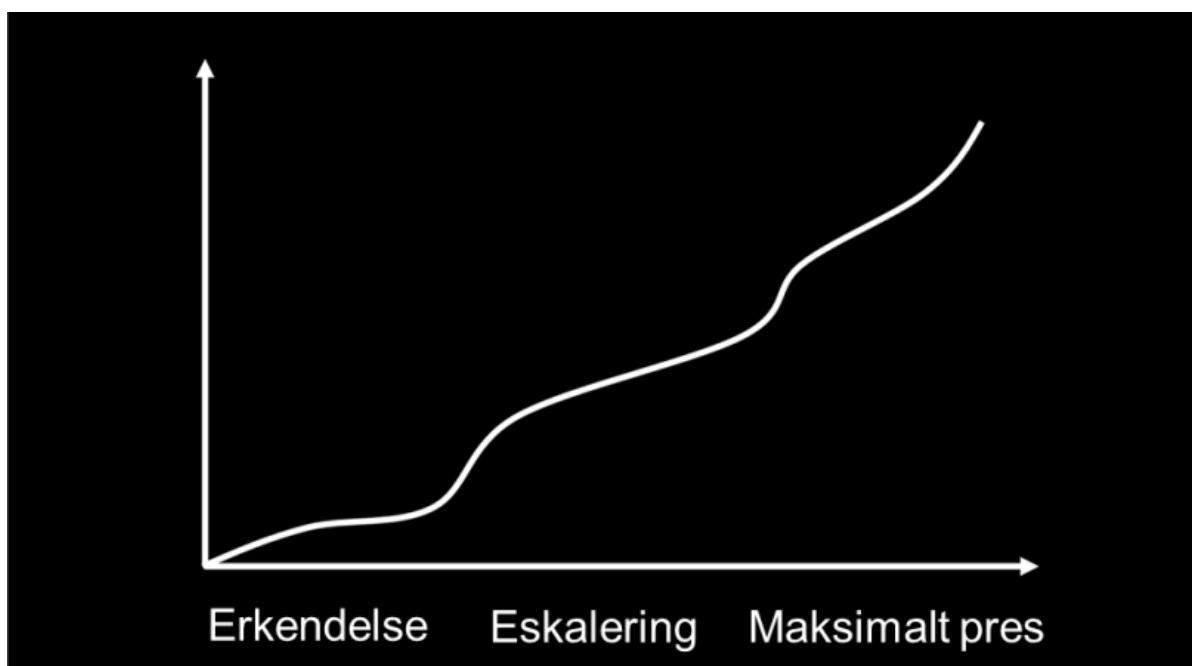
KRISØV 2017 var planlagt til at forløbe over to øvelsesdage fra kl. 08:00-18:00 den 13. september 2017 og den 14. september 2017 fra kl. 08:00-16:00. Øvelsen blev afviklet i realtid, men der var ikke øvelsesaktivitet i aften- og nattetimer.

Hændelsesforløbet indledtes den 13. september 2017 kl. 07:39 med udsendelse af signal omkring en eksplosion i Hjørring. Ved øvelsens start ("STARTEX") samme dag kl. 08:00 var hændelsen således allerede i gang, og flere stabe var på det tidspunkt allerede aktiveret, da der ikke var tale om en alarmeringsøvelse.

Øvelsen sluttede ("ENDEX") dag 2 kl. 15.09. Øvelsesledere og -tagere havde herefter mulighed for at afrunde øvelsen i de respektive stabe inden øvelsens endelige ophør kl. 16.00.

3.1.5 Overordnet scenarie, delscenarier og indspil

Scenariet for KRISØV 2017 blev efter ønske fra Rigspolitiet - og i tæt samarbejde med Beredskabsstyrelsen - udpeget som et terrorscenarie på dansk jord. Terrorscenariet blev valgt i lyset af de mange terrorhændelser, der har ramt og løbende rammer Europa og med relevant spejling af indholdet i Center for Terroranalysens "Vurdering af terrortruslen mod



Danmark" (VTD'en). Scenariet blev efterfølgende tiltrådt af Kriseberedskabsgruppen.

Øvelsen var bygget op om tre faser: en erkendelsesfase, en eskaleringsfase og en fase med maksimalt pres på krisestyringsorganisationen. Dag 1 startede med, at der eksploderede en større mængde krysantembomber i et køretøj over for Hjørring Sygehus. Hændelsen var ikke et terroranslag, men var tænkt som en start på KRISØV 2017, hvor myndighederne skulle vise, om de var i stand til at sondre mellem en voldsom hændelse og en egentlig terrorhændelse. De omfattende materielle skader på Hjørring sygehus og et antal døde og sårede fra eksplosionen ville herudover "binde" ressourcer til Hjørring i længere tid og samtidig aflede en lang række strategiske dilemmaer.

Kort tid efter på dag 1 påkørte en lastbil en større menneskemængde, der var forsamlet foran Skagens Museum. Anledningen var indvielsen af en skulptur, som var skænket af et større selskab, der arrangerer krydstogter med anløb af Skagen havn. Mange af personerne foran museet var passagerer fra krydstogtskibet Marina, der lå ved krydstogtkajen i Skagen. Påkørslen medførte både døde og sårede ved museet og herefter stor utryghed og panik i Skagen, hvor vejene omkring Skagen hurtigt blev lukket af voldsom trafik ud af byen. Samtidig tog det tid for politiet og redningsmyndighederne at nå frem til skadestedet.

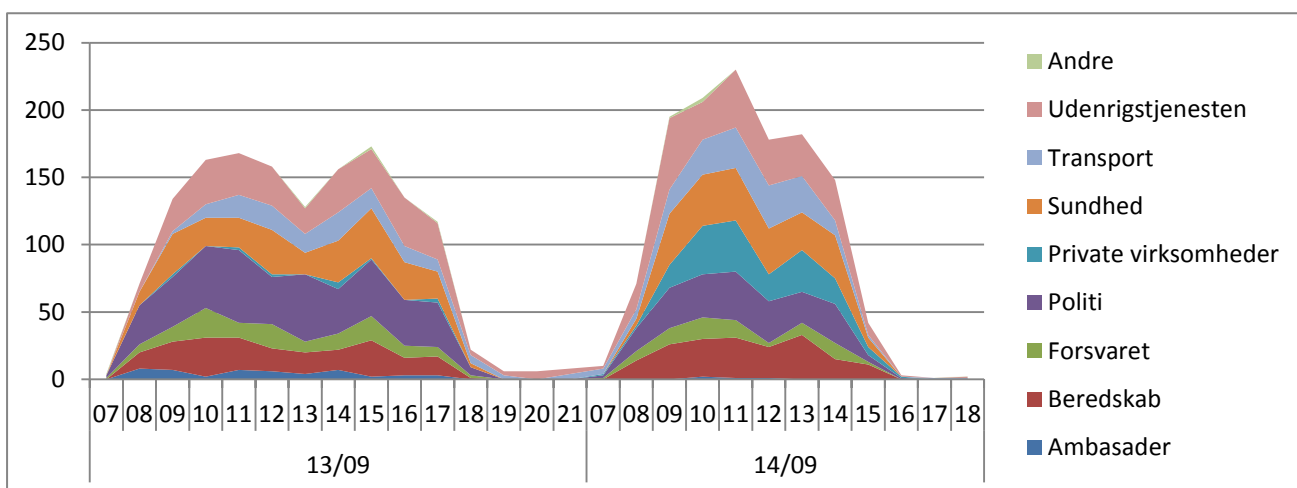
Generelt var der tale om en meget kompleks situation, hvor blandt andet skadestedet skulle prioriteres, men hvor den generelle situation også krævede ressourcer. Det regionale beredskab havde endvidere fortsat allokeret ressourcer til opgaven omkring Hjørring sygehus. Situationen rejste samtidig spørgsmålet om beredskabspersonalets egen sikkerhed i en kompleks opgave.

På øvelsens dag 2 blev Aalborg Kongres & Kulturcenter angrebet af fire personer bevæbnet med kraftige våben og sprængstoffer. Deltagere på en kongres i Europahallen blev taget som gidsler. Enkelte forsøgte at flygte, og en person blev skudt på en græsplæne lige uden for kongrescenteret og over for et større hotel. Deltagerne på kongressen var en blanding af personer fra den offentlige forvaltning og private virksomheder. Gerningsmændene havde opstillet et kamera i et værelse på hotellet over for kongrescenteret, og de live-streamede mod kongrescenteret, hvor gidslerne var stillet op mod de store vinduer ud mod hotellet. En drone var opsendt af gerningsmændene, og den live-streamede også fra hændelsen.

Hensigten for terroristerne var med dette scenarie ikke, at gidslerne skulle frigives. Hensigten var i stedet at fastholde en høj grad af usikkerhed for borgerne og myndighederne – både de lokale og nationale. Myndighederne var således stillet over for store strategiske og

operationelle dilemmaer både i forhold til befrielse af gidslerne og i forhold til omverdenen, der kunne følge med "live" i dramaet.

Under hele KRISØV 2017 blev der generelt lagt et stort pres på alle myndigheder via "borgere" samt både reelle medier (DR og Ritzau) og øvelsesmedier. Scenariet gav således – ud over muligheden for at afprøve myndighedernes eget kriseberedskab – også myndighederne mulighed for at træne krisekommunikation til befolkningen og medierne, da hændelsen potentielt kunne have vidtrækkende konsekvenser for befolkningen.



Figur 2: E-mails sendt over tid under øvelsen

Figur 2 viser en kurve over øvelsestageres e-mail aktivitet under afviklingen af KRISØV 2017. Som det fremgår af kurven, lagde hændelserne i Hjørring og Skagen et stort tryk på øvelsestagerne allerede tidligt på dag 1. Efter kl. 15.00 havde øvelsestagerne skabt et overblik over situationen, hvorefter intensiteten faldt frem mod øvelsens afslutning kl. 18. Det maksimale pres blev lagt på øvelsestagerne på dag 2 ved Aalborg-hændelsen kl. 09.05. Hovedsporet levede dermed op til intentionen om løbende at eskalere presset på det samlede beredskabs evne til at håndtere konsekvenserne af en række uforudsigelige terrorhændelser i Nordjylland.

3.2 Om evalueringen

3.2.1 Fokusområder

Fokus for evalueringen er udledt af øvelsesdirektivets beskrivelse af øvelsens formål og mål. Øvelsesdirektivet anviser, at evalueringen af KRISØV 2017 skal belyse to overordnede forhold:

Del 1: Det tværgående krisestyringssystems evne til at varetage de pålagte opgaver

Denne del af evalueringen fokuserer på de tværgående stabe NOST og DCOK samt LBS/Nordjylland. Evalueringen er tilrettelagt med udgangspunkt i de forhold, der fremgår af det reviderede rammepapir for NOST og de reviderede retningslinjer for de lokale beredskabsstabe.

Del 2: Deltagende organisationers udbytte af KRISØV 2017

Denne del af evalueringen indeholder organisationernes samlede udbytte af KRISØV 2017. Fokus er på de deltagende organisationers forberedelse til øvelsen, deres erfaringer og udfordringer fra selve øvelsen, samt deres opfølgende aktiviteter efter øvelsen.

3.2.2 Afgrænsning

Den tværgående evaluering fokuserer og omhandler alene de to ovenstående beskrevne fokusområder i forhold til det arbejde, der foregik inden for rammerne af de etablerede stabe samt de interne forhold, de deltagende organisationer selv har meldt ind via et spørgeskema. Øvelsestagerne var selv ansvarlige for egen intern evaluering.

3.2.3 Evalueringsmæssigt grundlag

Rammerne for evalueringens del 1 udgøres af Rigspolitiets "Koncept for evaluering af operative indsatser og øvelser" samt Rigspolitiets "Vejledning til evaluering af politioperative øvelser og indsatser". Principperne herfra er benyttet ved opstilling af evalueringsspørgsmål, udvælgelse af evalueringshold, analyse af indsamlet data, samt formulering af konklusioner og anbefalinger. Herudover udgøres evalueringsgrundlaget af de relevante planer for det valgte øvelsesscenarie, herunder "National Beredskabsplan" (7. udgave), "Rammepapir for National Operativ Stab (NOST)" (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 1. marts 2017), "National Operativ Stab – Hovedplan for Stabens Virke" (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 1. marts 2017), "DCOK – delplan for stabens virke" (opdateret den 1. marts 2017), "Rammepapir for de lokale beredskabsstabe (LBS)" (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 24. april 2017) samt "De lokale beredskabsstabe – hovedplan for stabenes virke" (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 24. april 2017). Ligeledes indgik nyt "koncept for nationalt situationsbillede" (NSO) med en opdateret version (godkendt af stabsudvalget for NOST den 1. marts 2017) samt NOST's strategiske hensigt for terror (version af 7. juli 2017).

For så vidt angår evalueringens del 2, er datagrundlaget primært indsamlet gennem en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaet blev udsendt en måned inden KRISØV 2017

sammen med en manual, der forklarede proceduren for besvarelse. Organisationerne blev orienteret om, at besvarelsen af spørgeskemaet skulle være et udtryk for hele organisationens perspektiv.

For både evalueringens del 1 og 2 gælder det, at det samlede datagrundlag for evalueringen består af følgende kilder:

- Evaluering under øvelsen i NOST, DCOK, og LBS operationel og LBS strategisk.
- Evaluatorenes observationer under øvelsen blandt øvelsestagerne.
- Iagttagelser foretaget af øvelsescheferne og øvrige centrale øvelsesplanlæggere i øvelsesledelsen.
- POLDOK-hændelser oprettet under KRISØV 2017.
- Spørgeskemabesvarelser fra øvelsestagerne.
- Skriftligt materiale sendt til øvelsesledelsen under øvelsen, herunder mødereferater, situationsbilleder samt e-mail-korrespondance mellem øvelsestagerne.
- Lyd- og billedmateriale fra pressemøder, fiktive radioaviser og anden nyhedsdækning under øvelsen.
- Notater indeholdende erfaringsopsamling fra borgercellen og mediecellen i øvelsesledelsen.
- Høringssvar over udkast til evalueringsrapporten.

4 Del I: Det tværgående krisestyringssystems evne til at varetage de pålagte opgaver

Hovedopgaverne for NOST fremgår af rammepapir og hovedplan for NOST (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 1. marts 2017). Hovedopgaverne for LBS/Nordjylland fremgår af rammepapir og hovedplan for de lokale beredskabsstabe (LBS) (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 24. april 2017). Evalueringens del 1 forholder sig til stabenes hovedopgaver som beskrevet i disse dokumenter.

4.1 Etablering af en fælles situationsforståelse (den nuværende situation og mulige udviklinger)

En forudsætning for, at det nationale krisestyringssystem kan agere optimalt i en krisesituation, er, at der til stadighed er en fælles situationsforståelse og et samlet overblik over det aktuelle billede og de fremadrettede, mulige scenarier. Etablering og fastholdelse heraf er derfor også en del af formålsbeskrivelsen for både NOST og LBS.

I retningslinjerne for NOST og LBS er det uddybet, at der i opgaven med at skabe og opretholde en fælles, tværsektoriel situationsforståelse også ligger, at stabene skal skabe og opretholde en forståelse af, hvad den konkrete situation betyder sektorielt og tværsektorielt, samt et overblik over, hvordan situationen kan udvikle sig.

4.1.1 Fælles situationsforståelse

Den fælles situationsforståelse etableres gennem udveksling og fastholdelse af information i og mellem myndighederne og de tværgående stabe.

4.1.1.1 Information til og fra de tværgående stabe

Et kerneelement i det tværgående krisestyringssystem er, at de deltagende myndigheder bidrager med sektorspecifik information og viden med henblik på, at den tværsektorielle stab kan koordinere den samlede indsats, hvad enten der er tale om lokal eller national indsats.

NSO

Nationalt Strategisk Overblik (NSO) skal sikre et højt og ensartet informationsniveau og skal bidrage til at skabe et strategisk, tværgående overblik over en hændelse. NSO tjener to formål:

- Orientering af den nationale krisestyringsorganisation

- Fælles beslutningsgrundlag for medlemmerne af NOST, de lokale beredskabsstabe, relevante myndigheder med flere.

NSO udarbejdes af en NSO-celle i NOST-sekretariatet, på baggrund af bidrag fra de involverede myndigheder og LBS. NSO formidles til regeringens krisestyringsorganisation samt til andre relevante dele af det nationale krisestyringssystem.

Under KRISØV 2017 fastsatte stabschefen i NOST på hvert stabsmøde en frist for udsendelse af næste NSO samt en frist for indlevering af bidrag til NSO'en. Fristerne blev skrevet op på en tavle i stabslokalet.

Der blev i alt udsendt syv NSO'er under øvelsen. De endelige NSO'er blev ved udsendelsen også sendt til myndighederne i NOST. Udsendelse af de endelige NSO'er skete inden for den fastsatte frist - bortset fra et enkelt tilfælde på dag 1, hvor det blev besluttet på stabsmødet at udskyde udsendelsen med henblik på også at få hændelsen i Skagen omtalt. NSO-cellen modtog imidlertid ikke i alle tilfælde bidragene til brug for NSO'en inden for den af stabschefen fastsatte frist. Høringsfristen forud for udsendelse af den endelige NSO blev i visse tilfælde særdeles kort – helt ned til 4-5 minutter. NSO'en gengiver alene de oplysninger, som NSO-cellen modtager fra de enkelte myndigheder og LBS, enten som direkte input eller via stabsmødet. Clearing i baglandet af egne oplysninger bør derfor kunne påbegyndes, før NSO'en sendes i høring.

Det var især på øvelsens dag 1 forbundet med udfordringer at fastholde et fyldestgørende overblik over situationen i NOST, hvilket har betydet, at faktuelle fejl blev reproduceret i flere udgaver af NSO'erne. Fx blev det først på dag 2 korrigeret, at der ikke var to biler og to gerningsmænd ved Skagen-hændelsen. Dette er på trods af, at det flere gange på dag 1 blev meldt ind fra taktisk niveau (indspilscellen) til KSN, at der kun var en lastbil og en gerningsmand. Vanskelighederne ved at fastholde et retvisende situationsoverblik skyldes primært, at der særligt på dag 1 var udfordringer med at få tilvejebragt nødvendige oplysninger på NOST-stabsmøderne fra LBS og aktørernes bagland. Det var uvist, hvor meget stabsmedlemmerne pressede på baglandet mellem møderne for at få retvisende oplysninger, men det virkede ikke til, at der på stabsmøderne blev efterlyst et mere detaljeret situationsoverblik end det, der forelå fra lokalt niveau. Det blev ligeledes bemærket, at der på intet tidspunkt under øvelsen blev fulgt op på foregående stabsmødereferater eller benyttet aktionslister i NOST, hvilket ellers kunne have bidraget til en mere fyldestgørende fællesforståelse af situationen samt dens mulige udvikling.

Afsnittene i NSO vedrørende myndighedernes aktuelle prioriteter (strategisk hensigt) og situationens mulige udvikling forblev statiske gennem hele øvelsen. I begge afsnit blev teksten fra den forrige udgave af NSO kopieret og gentaget i den nye udgave af NSO. Når det gælder strategisk retning og situationens mulige udvikling afspejler NSO'en det, som bliver diskuteret på stabsmøderne. Det begrænsede refleksionsniveau i NSO kan derfor bl.a. skyldes, at der ikke blev afsat tid nok på stabsmøderne til at drøfte situationens mulige udvikling og/eller, at de enkelte stabsmedlemmer ikke i tilstrækkelig grad kom med bidrag fra deres bagland omkring situationens mulige udvikling.

Det lokale situationsbillede

I de reviderede retningslinjer for LBS er det fastsat, at der skal udarbejdes og vedligeholdes et lokalt situationsbillede. LBS skal baseret på informationer fra myndighederne, medier med videre i et lokalt situationsbillede løbende orientere NOST om myndighedernes handlinger, disponering af ressourcer og strategiske hensigt.

Det var først cirka halvvejs inde i øvelsen, at LBS/Nordjylland på operationelt niveau – på opfordring – begyndte at fastholde og vedligeholde et fragmenteret lokalt situationsbillede ved poster i Poldok samt enkelte statusreferater. De fragmenterede lokale situationsbilleder blev løbende sendt til stabens medlemmer på operationelt niveau.

LBS benyttede ikke en fast skabelon fra LBS Hovedplan eller fra Poldok til udfærdigelse af det lokale situationsbillede.

Geodata

Geodata anvendes til at illustrere og underbygge det samlede situationsbillede.

I forbindelse med KRISØV 2017 blev der afprøvet et nyt GIS-system. Det nye system kunne løbende tilgås fra både lokal og national side. Systemet kunne vise afgrænsninger af fareområder, afspærringer, demonstrationsruter med videre, det vil sige mere traditionelle kortfunktioner. Systemet kunne imidlertid også trække oplysninger fra Danmarks Statistik. Det kunne således synliggøre risikovirksomheder, religiøse institutioner, daginstitutioner, plejehjem med mere inden for et givent geografisk område. Herved fik stabene umiddelbar adgang til sådanne informationer og kunne dermed lettere inddrage dem i krisestyringsarbejdet.

Både LBS/Nordjylland og NOST kunne via egne stabsstøttefunktioner tilgå og anvende GIS-situationsbilledet. GIS-situationsbilledet var endvidere synligt på storskærme i den

operationelle stab og i NOST, og der var i begge stabe mulighed for at vise flere GIS-situationsbilleder, hvis der var behov for det, for eksempel da der var verserende sager i både Hjørring og Skagen på dag 1. GIS-situationsbilledet var et fast punkt på dagsordenen i NOST og blev således løbende inddraget i stabens arbejde.

GIS-situationsbilledet blev ikke vist direkte i stabslokalet for den strategiske stab i LBS/Nordjylland. Det var først på dag 2, da den strategiske stab begyndte at deltage i ITV-møder med de øvrige stabe i Nordjylland, at det blev muligt for staben at se situationsbilledet.

Det afprøvede GIS-system gav et godt situationsbillede fra hændelsesstederne, og det gav gode muligheder for hurtigt at supplere kortfunktionen med oplysninger af relevans for de mere strategiske overvejelser. Hertil kommer, at systemet sikrede et ensartet situationsbillede på både lokalt og nationalt niveau, hvilket er en klar forbedring fra KRISØV 2015.

Situationsbilledet logges ikke. Det anbefales, at der indarbejdes retningslinjer for, at situationsbilledet logges ved væsentlige ændringer og med faste tidsintervaller.

ITV

Med henblik på at fungere som bindeled mellem lokalt og nationalt niveau holdt LBS/Nordjylland (operationelt niveau) og NOST løbende videomøder (ITV). Møderne blev afholdt i forbindelse med stabsmøderne i NOST. Dog mislykkedes det i enkelte tilfælde at oprette kontakt.

Møderne var informative, korte og præcise. De udgjorde rammen for det lokale niveau af afgivelse af situationsrapport til det nationale niveau (ressource- og situationsoverblik samt oplysninger om disponeringer). Møderne var endvidere en god vej til direkte og hurtig afklaring og uddybning, hvor situationen gav anledning hertil.

Det bemærkes dog, at der ikke udarbejdes referater fra ITV-møder eller på anden måde sker logning af drøftelserne. Der er dermed risiko for, at et emne nok har været drøftet, men at der alligevel ikke efterfølgende er et fælles billede af de informationer og konklusioner, som drøftelserne indeholdt. Det anbefales, at der fremadrettet tages højde herfor, for eksempel ved at sikre logning af drøftelserne eller ved at drøftelserne medtages i det lokale situationsbillede. Selvom der tages referat af stabsmøderne i de enkelte stabe, bliver disse ikke nødvendigvis sammenholdt. Derfor kan eksempelvis NOST'en og LBS'erne efter et ITV-møde have forskellige opfattelser af konklusioner, handlinger eller andet og dermed arbejde

videre i forskellige retninger eller måske ikke arbejde videre med en situation, som den anden part tror, der bliver arbejdet videre med.

4.1.1.2 Fastholdelse af informationsbilledet

Ved siden af behovet for at udveksle informationer står behovet for at fastholde informationer og beslutninger, så der er dokumentation for og klarhed over, hvad der er oplyst til og besluttet af stabe og myndigheder. Det gælder desto mere i forbindelse med store, komplekse hændelser, hvor der er mange aktører involveret. Det er derfor vigtigt at sikre en korrekt, effektiv og rettidig dokumentation af alle relevante informationer, møder, beslutninger med videre.

Aktionslister

Det fremgår af både NOST Hovedplan og LBS Hovedplan, at der i de to stabe skal udarbejdes en fortløbende aktionsliste, som indeholder informationer om, hvilke tiltag medlemmerne af stabene har besluttet at sætte i værk samt status for udførelsen ("gennemført", "under udførelse", "afventer").

Under KRISØV 2017 blev der ikke udarbejdet og synliggjort en aktionsliste med opgaver og status for medlemmerne i NOST. Det blev heller ikke drøftet på et stabsmøde, om det ville have været hensigtsmæssigt at udarbejde en aktionsliste.

I LBS blev der i den operative stab udarbejdet en aktionsliste, og der blev løbende fulgt op på den. Aktionslisten blev ført på en tavle i stabslokalet og var derfor ikke umiddelbart tilgængelig for NOST. Aktionslisten blev delt med den strategiske stab via sektorrepræsentanterne.

En usikkerhed mellem to myndigheder i NOST om, hvorvidt den ene sektor på lokalt niveau havde rekvireret kapacitet eller blot bedt om at få klargjort kapacitet hos den anden sektor, illustrerer relevansen af aktionslister. Det illustrerer også, at beslutninger, der muligvis er helt klarhed over i en stab, kan give anledning til drøftelser i en anden stab, hvis overblikket ikke deles på tværs af stabe. Aktionslister bør føres og løbende gøres tilgængelige stabene imellem.

Ressourceoverblik

Stabsmedlemmerne i NOST og LBS skal – i det omfang det er relevant – løbende være i besiddelse af et overblik over ressourcerne inden for eget ansvarsområde, herunder kritiske ressourcer og ressourcer, der kan frigøres.

NOST udarbejdede ikke en samlet ressourceoversigt, og det blev heller ikke drøftet på et stabsmøde, om det ville have været hensigtsmæssigt at udarbejde en sådan. Det var imidlertid indtrykket, at der generelt var et godt overblik i NOST over ressourcer, herunder kritiske ressourcer.

I LBS blev der på operationelt niveau ført og løbende ajourført en ressourceoversigt på tavlen i stabslokalet. Stabsmedlemmerne blev i forbindelse med hver hændelse bedt om at indmelde kapabilitet og kapacitet. Staben havde således et fuldt overblik over ressourcer gennem hele øvelsen. Ressourceoversigten var ikke umiddelbart tilgængelig for NOST. Den blev delt med den strategiske stab via sektorrepræsentanterne. Det kunne være hensigtsmæssigt med passende intervaller at fremsende ressourceoversigten ved foto af ressourcetavlen i LBS.

Stabsreferater

Der blev udarbejdet ti stabsreferater i NOST under øvelsen. De blev alle rundsendt til stabsmedlemmerne inden næste stabsmøde – i nogle tilfælde dog kun ganske kort tid inden. Stabsreferaterne blev ikke gennemgået på stabsmøderne.

I den operationelle LBS blev der tillige udarbejdet stabsreferater fra cirka halvt inde i øvelsen, og i den strategiske LBS blev referater udfærdiget løbende og ved efterfølgende møder drøftet ved forskellige emner og dilemmaer. Referaterne i den operationelle stab blev rundsendt til stabens medlemmer efter hvert møde, og i den strategiske stab udleveret til medlemmerne.

Logføring og overblik

Væsentlige informationer og beslutninger skal til enhver tid dokumenteres, så der er dokumentation for og klarhed over, hvad der er oplyst til og besluttet af stabene.

Logføringen i NOST og LBS foregik ved hjælp af Poldok, der er et system, der dokumenterer indsatsen i forbindelse med konkrete hændelser. Poldok er alene tilgængeligt på politiets intranet og kan alene tilgås fra politiets PC'ere. I forbindelse med konkrete hændelser sker opdateringen i de enkelte stabe ved politiets foranstaltning.

Under KRISØV 2017 blev der i NOST-lokalet vist en skærmlog fra Poldok på storskærm med opdateringer fra henholdsvis NOST og DCOK, således at stabsmedlemmerne i NOST løbende kunne følge udviklingen i hændelserne.

I den operationelle stab i LBS var egne seneste opdateringer løbende synlige for stabsmedlemmerne på monitor/skærm, og der blev herudover ind imellem sendt kopi af egen Poldok til stabens medlemmer. Der var ikke synlighed eller systematisk overvågning af andre enheders Poldok. Den strategiske stab havde adgang til at følge Poldok fra den operationelle stab.

Poldok findes ikke i sig selv velegnet til at skabe et nærmere overblik i tilfælde af en mere kompleks situation. Således var der eksempelvis under KRISØV 2017 oprettet tolv Poldok-hændelser. Det er endvidere ikke alle deltagere, der har adgang til at åbne Poldok, hvorfor disse deltagere alene kan se de seneste opdateringer, da det kun er dem, der besvares på skærmen i stabslokalerne.

4.1.2 Samlet overblik over situationens mulige udvikling

Med de nye retningslinjer for NOST og LBS er det blevet et kardinalpunkt for stabene at skabe og opretholde et overblik over, hvordan situationen kan udvikle sig. Stabene havde i lyset heraf også fokus på netop dette element.

For så vidt angår et overblik over den mulige udvikling på et mere overordnet strategisk niveau, opfordrede stabschefen både på dag 1 og dag 2 til, at myndighederne tænkte fremadrettet. Det var dog først på dag 2, at der i staben kom eksempler på mere strategiske overvejelser i et fremadrettet perspektiv. Først på sidste stabsmøde på dag 2 blev myndighederne i plenum bedt om at redegøre for deres fremadrettede overvejelser. Dette stabsmøde gav anledning til den første revision af afsnittet i NSO om situationens mulige udvikling.

Det vurderes, at LBS/Nordjylland generelt var på forkant med den mulige hændelsesudvikling. LBS/Nordjylland arbejdede således på operationelt niveau med en "worst case"-tavle med mulige udviklinger og scenarier. Disse blev endvidere drøftet på relevant vis i relation til de enkelte aktørers mulige udfordringer/bidrag. De blev ikke delt med NOST, og de blev alene delt med den strategiske stab via sektorrepræsentanterne.

4.1.3 Delkonklusion

Øvelsen efterlod et billede af, at der fra start lokalt i LBS på operationelt niveau var et godt overblik over situation, men at tilsvarende ikke i fuldt omfang gjorde sig gældende i den lokale strategiske stab og i NOST. Det blev dog forbedret i løbet af øvelsen. Dette giver anledning til at fremhæve følgende:

Generelt var der under KRISØV 2017 en bedre efterlevelse af etablerede procedurer i de tværgående stabe end under KRISØV 2015, ligesom afprøvningen af det nye GIS-system skabte et langt mere præcist og anvendeligt situationsbillede. Der var dog stadig på enkelte punkter manglende efterlevelse. Det betød blandt andet, at der i NOST ikke fandtes et samlet overblik over og status for de tiltag, der var sat i værk.

I sammenhæng hermed står den generelle vidensdeling mellem stabe. Det er vurderingen, at relevant information fra lokalt, operationelt niveau ikke i tilstrækkeligt omfang kom frem på stabsmøderne i LBS på strategisk niveau samt i NOST. Det medførte for så vidt angår LBS på strategisk niveau, at stabsmedlemmerne et godt stykke ind i øvelsen var afhængige af egne repræsentanter i den operationelle stab for at opnå et mere overordnet situationsbillede. For så vidt angår NOST medførte det, at NOST ligeledes først et godt stykke inde i øvelsen fik et mere overordnet billede af situationen.

Evalueringen af det operationelle niveau i LBS viser i forlængelse heraf også, at der i nogle tilfælde på dag 1 burde have været en tydeligere erkendelse i staben af, at ikke alle løsninger kunne håndteres lokalt, og at staben således tidligere og i videre omfang burde have inddraget det nationale niveau. Samtidig er det uklart, om NOST på ITV møderne med LBS afstemte inddragelse af nationale ressourcer, og om myndighederne i NOST selv pressede på i baglandet mellem stabsmøderne for yderligere informationer. Det virkede således ikke til, at der på stabsmøderne i NOST blev efterspurgt en mere detaljeret situationsbeskrivelse. Dette ses ikke at være i tråd med handlingsprincippet, som blandt andet indebærer, at manglende oplysninger ikke er et argument for ikke at handle.

Poldok bidrog ikke til at skabe et overblik på tværs af sektorer og niveauer, mens stabsarbejdet kørte. Det bidrager alene til den bagudrettede dokumentation – og kun hvis procedurerne for anvendelse af Poldok er klare. Overblikket på tværs af sektorer og niveauer skal derfor med den nuværende IT-understøttelse skabes og fastholdes ad anden vej end Poldok, herunder i form af gode processer for deling og fastholdelse af informationer på tværs af stabene.

Under hele øvelsen var der udfordringer forbundet med at fastholde et korrekt og retningsanvisende situationsoverblik. For så vidt angår NSO'en forblev faktuelle fejl ukorrigerede igennem flere udgaver. Dertil blev der ikke arbejdet dynamisk med afsnittene vedrørende situationens mulige udvikling og den strategiske hensigt. Indholdet i NSO'en afspejler den information og de diskussioner, der fremgår af stabsmøderne. Først på sidste stabsmøde på dag 2 blev stabsmedlemmerne i plenum bedt om at dele deres refleksioner

vedrørende situationens mulige udvikling. Det efterfølgende NSO indeholdt én refleksion om situationens mulige udvikling samt et par strategiske opmærksomhedspunkter, som dog figurerer under overskriften kommunikation. Hvis strategisk hensigt og situationens mulige udvikling punktsættes mere aktivt på stabsmøderne, er der mulighed for, at NSO'en kan indeholde opdaterede refleksioner om disse to forhold.

LBS skal på baggrund af et konkret, lokalt situationsbillede løbende orientere NOST om myndighedernes handlinger, disponering af ressourcer og strategiske hensigt. LBS benyttede ikke en fast skabelon fra LBS Hovedplan eller fra Poldok til udfærdigelse af det lokale situationsbillede. Poldok blev anvendt til at dokumentere korte statusposter. Enkelte gange på dag 2 blev der udfærdiget status fra LBS staben i egen skabelon i et Word dokument, der blev vedhæftet Poldok.

4.2 Strategisk retning for krisestyringen

Det følger af de nye retningslinjer for NOST og LBS, at stabene blandt andet arbejder efter princippet om strategisk funderet krisestyring (retningsprincippet). Heri ligger, at stabene under kriser styres med udgangspunkt i klare strategiske hensigter. Princippet har ikke tidligere været indeholdt i retningslinjerne for NOST og LBS.

Det fremgår af de reviderede hovedplaner for stabene, at de i forbindelse med en hændelse skal formulere en strategisk hensigt, der skal fastlægge den overordnede retning for stabens indsats og skal angive, hvad staben samlet set ønsker at opnå gennem koordinationen af myndighedernes handlinger.

4.2.1 Strategiske hensigter

I regi af NOST er der udarbejdet 13 strategiske hensigter svarende til en hensigt for hver af de 13 hændelsestyper, der er beskrevet i den seneste udgave af Nationalt Risikobillede. De på forhånd udarbejdede strategiske hensigter skal fungere som et udgangspunkt for stabens arbejde i tilfælde af en hændelse, som er omfattet af en af de 13 hændelsestyper. Den strategiske hensigt vil i forbindelse med en konkret hændelse løbende skulle drøftes og tilpasses den konkrete situation. Dette skal ske på stabsmøderne i NOST.

NOST's 13 strategiske hensigter er rundsendt til alle politikredse med henblik på, at de enkelte lokale beredskabsstabe hver især udarbejder strategiske hensigter for hver af de mest sandsynlige lokale risikoscenarier (*det lokale risikobillede*). På tidspunktet for KRISØV

2017 var den strategiske hensigt for hændelsestypen "terror" udarbejdet og rundsendt til politikredsene.

4.2.1.1 NOST

Da KRISØV 2017 gik i gang, hang den strategiske hensigt for hændelsestypen "terror" på væggene i NOST's stabslokale. Som tidligere anført, er den forud fastlagte strategiske hensigt for hændelsestypen "terror" udarbejdet i regi af NOST. Den er endvidere sendt i endelig udgave til alle de faste medlemmer af NOST med henblik på, at stabsmedlemmerne på forhånd havde kendskab til den overordnede strategiske retning, som staben skulle arbejde ud fra. Alligevel var det ikke alle de fremmødte stabsmedlemmer, der havde kendskab til den strategiske hensigt, da de mødte op på dag 1. De adspurgte tilkendegav dog, at den strategiske hensigt var intuitivt nem at gå til som arbejdsredskab. På denne måde virkede udgangspunktet for den strategiske hensigt retningsgivende for den fælles myndighedsopgave fra øvelsens start.

Den strategiske hensigt er også tænkt som et dynamisk redskab, som skal modsvare den konkrete situation. Øvelsens scenarie indeholdt tre væsensforskellige hændelser, som burde have givet anledning til løbende justeringer i formuleringen af den strategiske hensigt eller overvejelser herom. Som det fremgår af de NSO'er, der blev udarbejdet under øvelsen, forblev den strategiske hensigt imidlertid uændret igennem hele øvelsen. Det tyder på, at den strategiske hensigt ikke blev aktivt og løbende diskuteret i NOST.

Med den strategiske hensigt som koncept har staben fået et arbejdsredskab, der kan hjælpe stabsarbejdet i retning af i højere grad at arbejde strategisk med en hændelse. Dog bør konceptet i højere grad, end det var tilfældet under øvelsen, indbygges i stabens måde at arbejde på og kan med fordel aktivt integreres i stabens arbejde og rutiner.

4.2.1.2 LBS

LBS/Nordjylland tog udgangspunkt i NOST's strategiske hensigt for hændelsestypen "terror", og den var hængt op i stabslokalerne hos både den strategiske og den operationelle stab.

Den strategiske stab var i sit arbejde meget bevidst om den fastlagte strategi, og hvad det fordrede af de enkelte aktører. Det gav anledning til nogle gode strategidrøftelser i staben. Samtidig var staben dog udfordret af, at stabsmedlemmerne særligt på dag 1 ikke i nødvendigt omfang blev opdaterede i staben på det løbende situationsbillede. Situationsbilledet blev således skabt via myndighedernes egne folk i den operationelle stab med den risiko for fejlfortolkninger og -gengivelser, der ligger heri.

I den operationelle stab blev de operative mål i løbet af øvelsen fastsat på baggrund af den strategiske hensigt, ligesom den løbende prioritering blev foretaget på baggrund heraf. De enkelte stabsmedlemmer blev tydeligt inddraget i arbejdet.

4.2.2 Den lokale beredskabsstab på strategisk og operationelt niveau

De lokale beredskabsstabe har både et strategisk og et operationelt niveau. Det strategiske niveau sætter de overordnede rammer for den lokale beredskabsstab. Dette gælder både de mere driftsmæssige, langsigtede rammer vedrørende eksempelvis øvelsesvirksomhed, uddannelse samt økonomi og de mere materielle rammer vedrørende eksempelvis fastlæggelse af det lokale risikobillede og godkendelse af de forud fastlagte strategiske hensigter. Den operationelle beredskabsstab varetager den faktiske, praktiske drift af staben, herunder at skabe og fastholde en fælles lokal, tværsektoriel situationsforståelse og at forestå den tværsektorielle koordinering af handlinger og ressourcer.

Aktivering af den lokale beredskabsstab indebærer altid aktivering på operationelt niveau, men ikke automatisk en tilsvarende aktivering af det strategiske niveau. Således fremgår det af de reviderede retningslinjer for LBS, at:

"Det strategiske niveau kan aktiveres i forbindelse med beredskabshændelser, hvis den konkrete situation tilsiger det. Aktivering sker uafhængigt af aktiveringstrinnet for den lokale beredskabsstab på operationelt niveau. Aktivering af det strategiske niveau kan således f.eks. bestå i, at det strategiske niveau alene modtager orientering om hændelsen og beredskabsstabens indsats, selv om den lokale beredskabsstab på operationelt niveau i øvrigt er i operationsberedskab. Deaktivering sker ligeledes uafhængigt af deaktiveringen af det operationelle niveau."

4.2.3 Delkonklusion

Med de nu forud fastlagte strategiske hensigter som koncept har NOST og LBS fået et arbejdsredskab, der kan understøtte, at stabene i højere grad arbejder efter en strategisk retning. LBS benyttede den strategiske hensigt til at uddrage og prioritere operationelle mål i staben fra start til slut. I NOST var den strategiske hensigt retningsgivende fra øvelsens start, men man formåede ikke at arbejde dynamisk med redskabet, som øvelsen udviklede sig. Det er vurderingen, at stabene for at udnytte det fulde potentiale i det nye arbejdsredskab bør integrere de strategiske hensigter mere aktivt i stabenes arbejde og rutiner. Stabsmedlemmerne bør endvidere være grundigt introduceret til de strategiske hensigter, inden de møder i stabene.

Selv om der er – og skal være – et stort fokus på at arbejde strategisk i stabene, så bekræfter KRISØV 2017 også det hensigtsmæssige i, at LBS-stabene på henholdsvis operativt og strategisk niveau ikke automatisk følger hinanden i aktiveringsniveau og/eller tilstedeværelse. Der kan således godt være en strategisk retning for arbejdet i LBS, uden at den strategiske stab er på samme aktiveringstrin og/eller er samlet under hele hændelsen. I en situation som KRISØV 2017-scenariet, hvor lederen af staben var meget opholdt i egen sektor, havde det således været relevant at overveje, om den strategiske stab skulle været gået i stabsberedskab og dermed ikke havde behøvet at være samlet kontinuerligt gennem hele scenariet.

4.3 Det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK)

4.3.1 Retningslinjer for DCOK

Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK) er en delstab til NOST og har til opgave under en hændelse at samordne den nationale, tværgående krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier. Stabsmedlemmerne i DCOK skal spejle stabsmedlemmerne i NOST både i forhold til faste medlemmer og ad hoc-medlemmer. DCOK koordinerer og bistår ved videregivelsen af meddelelser og informationer til befolkning og medier, bl.a. i samarbejde med de presseansvarlige på lokalt og regionalt niveau. DCOK foretager generel overvågning af medierne for at identificere potentielle emner, der kan påvirke udviklingen af en krise. Endelig udarbejder DCOK oplæg til regeringens krisestyringsorganisation om kommunikation i forhold til befolkning og medier. De nærmere retningslinjer for DCOK er overordnet beskrevet i Hovedplan for NOST og nærmere fastlagt i Hovedplan for DCOK.

4.3.2 Arbejdsgange i DCOK

Under øvelsen sås DCOK generelt at være grundlæggende godt organiseret med et fast plansæt og en række præfabrikerede kommunikationsskabeloner til større hændelser samt en grundlæggende kommunikationsstrategi, der fastlægger normale rammer og målsætninger for kommunikationen i en krise. Medlemmerne af staben udviste gode samarbejdsrelationer og formåede i en samlet meningsudveksling, hvor alle havde mulighed for at komme til orde, at forholde sig til hinandens bidrag. Dog observeredes det, at den allerede gennemførte krisekommunikation sjældent blev vurderet aktivt gennem eksempelvis 'time-outs' i staben.

Arbejdet i DCOK savnede til tider strategisk retning. Der blev flere gange spurgt til, "om der er noget, vi mangler", men ikke set på, "hvad har vi opnået". Dermed fik kommunikationen til tider karakter af professionel og effektiv brandslukning, mens vigtige strategiske overvejelser om, hvilken historie vi ønsker at understøtte og hvordan, udeblev.

I situationer med pludselige og markante udviklinger i situationsbilledet som i KRISØV 2017 scenariet er der i DCOK et udtalt behov for et mere løbende opdateret situationsbillede. Hvis man kunne trække et delvist opdateret situationsbillede på ethvert givet tidspunkt, ville det i DCOK kunne skabe et bedre grundlag for at reagere på de seneste udviklinger i situationsbilledet. Dertil kommer at et mere substantielt input fra NOST i forhold til situationens mulige udvikling vil kunne bidrage til mere proaktiv kommunikation med borgere og medier. Det samme gælder, hvis der blev planlagt kommunikationsindsatser på de mere sandsynlige udviklinger i situationen.

Koordinationen af krisekommunikationen mellem DCOK og LBS'en var særligt på dag 1 præget af manglende information fra LBS til DCOK. Der var et ønske fra DCOK om, at LBS'en fik udpeget en talsmand, der var til rådighed for henvendelser fra DCOK, hvilket dog ikke skete.

4.3.3 Kommunikation med borgere og medier

Under øvelsen blev der på dag 1 kl. 10.17 udsendt den første kommunikationsstrategi fra DCOK. Kommunikationsstrategien indeholdt en oversigt over, hvilke myndigheder der udtalte sig om hvilke dele af hændelsen. Nordjyllands Politi blev tildelt det konkrete ansvar for at kommunikere om selve hændelsen og den efterfølgende indsats, og Nordjyllands Politi blev bedt rette henvendelse direkte til de deltagende medier Ajour24, DR og Ritzau.

Kommunikationsstrategien indeholdt ingen opfordring til myndighederne om at være aktive på de sociale medier. Endvidere samordnede strategien ikke et samlende hashtag (hverken dansk eller engelsk) for hændelsen til brug ved myndighedernes ageren på de sociale medier. Det førte til, at myndighederne anvendte forskellige hashtags, hvilket ikke bidrog til borgernes og mediernes samlede overblik over situationens udvikling på de sociale medier. Ved udsendelse af en opdateret kommunikationsstrategi kl. 12.40 på dag 1 blev myndighederne dog opfordret til at bruge hashtagget #Nordjylland. Helt generelt var myndighedernes ageren på de sociale medier præget af manglende proaktivitet og interaktion med både borgere og medier med unødigt forvirring og frustration til følge. Flere af myndighedernes telefonsystemer blev overbelastet, idet borgere og medier måtte søge

informationer ad andre kanaler. DCOK kunne have påtaget sig en mere koordinerende rolle og italesat behovet for mere proaktiv kommunikation på de sociale medier.

Enkelte myndigheder var gode til at levere budskaber og kommunikation på engelsk, men hovedparten af den centrale borgerrettede information blev kun formidlet på dansk. Enkelte myndigheder forsøgte flere gange at bringe problematikken op på stabsmøderne i DCOK, men gennem hele øvelsen forblev myndighedernes kommunikation på engelsk mangelfuld. Kommunikationsstrategien indeholdt en opfordring til myndighederne om, at centrale pressemeddelelser og lignende oversættes til minimum engelsk, men det bør overvejes, om man i DCOK kan gøre mere for at få præciseret vigtigheden af, at alle centrale myndighedsbudskaber leveres på engelsk.

Der blev afholdt et enkelt lokalt pressemøde (Nordjyllands Politi) på dag 1 og et lokalt (Nordjyllands Politi) og et nationalt (Rigspolitiet) pressemøde sidst på dag 2 af øvelsen. Både borgere og medier efterspurgte flere nationale pressemøder, så det ikke blot var Nordjyllands politi, der udtalte sig om situationens udvikling. Under en krise er det ikke DCOK's rolle at afholde pressemøder. Det er myndighederne selv, som udtaler sig inden for egen sektors ansvarsområde. Det er dog DCOK's rolle at understøtte de sektoransvarlige myndigheder ved at samordne krisekommunikationen til befolkning og medier, herunder støtte i forbindelse med afholdelse af pressemøder. Det kan overvejes, hvordan man i regi af DCOK, kan opnå en bedre samordning af pressemøder. Det kunne for eksempel ske ved (1) at kommunikationsstrategien nævner med hvilken frekvens, der forventes at blive afholdt pressemøder, (2) at man overvejer at afholde myndighedsfælles pressemøder, hvor flere myndigheder er repræsenteret, og (3) at man i forbindelse med et pressemøde udmelder, hvornår man kan forvente, at næste pressemøde vil blive afholdt af denne eller en anden myndighed.

4.3.4 Delkonklusion

Overordnet set formåede DCOK at samordne krisekommunikationen, om end øvelsen viste, at arbejdet i DCOK til tider savnede strategisk retning. Kommunikationen fik derfor til tider karakter af reaktiv brandslukning. DCOK var dog begrænset af, at de aldrig modtog et substantielt input fra NOST i forhold til situationens mulige udvikling, hvilket kunne have bidraget til mere proaktiv kommunikation med borgere og medier.

Under øvelsen udviste de fleste myndigheder til tider en mangelfuld interaktion med borgere og medier på de sociale medier. Det forstærkede presset på myndighedernes

telefonsystemer, da borgere og medier søgte den nødvendige information ad andre kanaler. Der blev endvidere afholdt meget få pressemøder, som ellers kunne have afhjulpet informationspresset på sociale medier og telefonsystemerne. Afslutningsvis formåede kun enkelte myndigheder at levere budskaber på engelsk.

Det er alene myndighedernes ansvar at udvise handlekraftig og proaktiv krisekommunikation inden for egen sektor, men DCOK kunne i højere grad have forsøgt at adressere myndighedernes manglende proaktive kommunikation til borgerne på stabsmøderne og i samråd med myndighederne finde relevante løsninger til udfordringerne.

4.4 Stabsarbejdet

Den samlede krisestyringsorganisation er i høj grad afhængig af, at de personer, der møder i stabene, kan varetage den funktion, som de hver især er tiltænkt. Det gælder, uanset om man møder som stabsmedlem, eller om man skal varetage en stabsstøttefunktion.

4.4.1 Sammensætning af staben

Under KRISØV 2017 deltog i NOST de otte faste medlemmer, det vil sige Rigspolitiet (formand), Rigspolitiet (repræsentant), Værnsfælles Forsvarskommando, Beredskabsstyrelsen, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Sundhedsstyrelsen, Udenrigsministeriet og Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen. Der var ikke på forhånd indkaldt ad hoc-medlemmer til staben. Der var heller ikke på noget tidspunkt en drøftelse af, om der burde indkaldes ad hoc-medlemmer. Det skyldes muligvis, at der var tale om en øvelse. Det kan også skyldes, at der i staben ikke var en oplevelse af, at der rent faktisk var myndigheder, der manglede.

I LBS deltog ligeledes de faste medlemmer, hvilket vil sige Politiet (formand), Politiet (repræsentant), landsdelsregionen (hjemmeværnet), Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter, regionernes sundhedsberedskab og det kommunale beredskab (redningsberedskab og kommuner). Tillige deltog Nordjyllands Trafikselskab (NT), Banedanmark og Vejdirektoratet som ad hoc medlemmer i LBS. Begge stables sammensætning af aktører forekom således relevant og dækkende i forhold til den givne situation.

Der blev ikke tjekket sikkerhedsgodkendelse på de fremmødte i NOST, og der blev heller ikke spurgt ind til emnet på et stabsmøde. Dette kan muligvis skyldes stabschefens eller

sekretariatets kendskab til de fremmødte. I LBS havde de enkelte aktører forud for øvelsen per e-mail fremsendt navne med angivelse af sikkerhedsgodkendelse til stabslederen. Ifølge det oplyste var alle de fremmødte i LBS sikkerhedsgodkendt.

4.4.2 Stabsmedlemmernes kompetencer og samarbejde

I forbindelse med evalueringen af KRISØV 2015 blev det blandt andet anbefalet, at der formuleres tydeligere krav og forventninger til myndighedernes krisestyringskapacitet. Det er sket med de reviderede planer for NOST og LBS. For NOST henvises til BN206, Hovedplan for NOST, og Hovedplan for LBS.

Det er forudsat i retningslinjerne, at myndigheder, der ikke er faste medlemmer af NOST, men som indkaldes som ad hoc-medlemmer, ligeledes skal leve op til retningslinjerne.

Lignende retningslinjer gælder endvidere for de lokale beredskabsstabe.

4.4.2.1 NOST

Stabsarbejdet i NOST bar generelt set præg af et godt samarbejde og gode bilaterale drøftelser og koordination. Der var enkelte tilfælde, hvor myndigheder, der ikke selv havde det direkte sektoransvar, var opmærksomme på at byde ind med egne ressourcer, herunder at komme med forslag til, hvor sektoren eventuelt ville kunne hjælpe.

Det var dog samtidig indtrykket, at der var væsentligt forskellige niveauer af forståelse for samfundets beredskab hos de fremmødte stabsmedlemmer. Det gjaldt blandt andet i forhold til forståelsen for, hvilke oplysninger der er relevante at fremføre på stabsmøderne. Således var der i perioder en tendens til at dele oplysninger på taktisk niveau, hvilket kan medføre, at staben bevæger sig fra det strategiske niveau til det taktisk/operative niveau. Flere myndigheder benyttede sig af det forhold, at der var tale om en øvelse til at udvikle og træne mindre erfarne medarbejdere. KRISØV er en oplagt mulighed for at øve stabsdeltagelse, også for nye medlemmer. Fremover kan det overvejes, om de uerfarne medarbejdere bør møde sammen med sektorens mere erfarne medarbejdere for på den måde at sikre sidemandsoplæring, uden at øvelsens niveau falder. Det kan også overvejes, om der skal afholdes fælles NOST-uddannelsesdage, tematiske øvelser omhandlende eksempelvis den strategiske hensigt og lignende, udarbejdes praktisk introducerende informationsmateriale til forbindelsesofficererne med videre.

4.4.2.2 LBS

Stabsmedlemmerne i den operationelle stab i LBS/Nordjylland arbejdede godt sammen, herunder i forhold til bilateral koordinering af handlinger og ressourcer. Det vurderes, at de enkelte stabsmedlemmer generelt havde en god forståelse for at virke i en stab. Der var god kommunikation internt i den operative stab. Det var også indtrykket, at samarbejdet sektorvist forløb på relevant og passende vis – også i forhold til det strategiske niveau.

LBS på strategisk niveau og politidirektørens egen stab benyttede en politifaglig "operationsansvarlig" på linjefniveaue (Operativ FO), der var kommunikations- og koordinationsmæssig bindeled mellem stabene og KSN, efterforskningsstaben og LBS på operationelt niveau. Kommunikationen imellem de to niveauer i beredskabsstaben, operationelt og strategisk niveau, og kommunikationen internt i den strategiske stab var derimod mere udfordret.

Der var på dag 1 udfordringer på grund af, at terrorscenariet betød begrænsning i deling af sikkerhedsoplysninger fra politiet til de tværgående stabe. Desuden var der en ubalance i forholdet mellem politiets stabe, der medvirkede til, at LBS operationelt fik oplysninger, som LBS strategisk ikke fik. På dag 2 blev politidirektørens strategiske stab sammenlagt med LBS strategisk stab, hvormed LBS strategisk stab blev inddraget i informationsudvekslingen, dels på møder og dels ved videokonferencer.

Under KRISØV 2017 var både den strategiske og den operationelle beredskabsstab aktiveret begge dage, og denne øvelsestekniske omstændighed gjorde, at det var naturligt, at begge stabe også deltog hele øvelsen igennem. Efter øvelsen gav flere aktører i den strategiske stab imidlertid udtryk for, at det efter deres opfattelse ikke havde været nødvendigt at være til stede kontinuerligt under en sådan hændelse. De kunne i stedet være blevet tilkaldt i tilfælde af et behov for strategiske beslutninger, eller de kunne have deltaget i ITV-møder. Denne opfattelse hænger formentlig også sammen med, at blandt andet den strategiske stab særligt på dag 1 i perioder modtog få oplysninger om hændelsen fra centralt hold, idet lederen af staben i høj grad var opholdt i egen krisestab grundet det polititunge scenarie, samt at stabsmedlemmerne i den strategiske stab oplevede at kunne modtage god information om situationen fra egne sektorrepræsentanter i den operationelle stab, og at stabsmedlemmerne som ledere af egne kriseorganisationer også dér havde vigtige opgaver at varetage.

4.4.3 Stabsstøttefunktioner

Stabsstøttefunktionerne fungerede generelt set godt i NOST og LBS operationelt. Der var ikke særskilte stabsstøttefunktioner permanent tilknyttet LBS strategisk stab, som i stedet blev understøttet af stabsstøttefunktioner fra politidirektørens stab efter en løbende vurdering af behov. Særligt etableringen af et fælles situationsbillede var en udfordring for denne stab, hvilket både kan skyldes de delte stabsstøttefunktioner og det forhold, at den strategiske stab i perioder sad opdelt uden den politimæssige repræsentation grundet stor travlhed i politidirektørens egen stab. I sidstnævnte tilfælde kunne en ekstra forbindelsesofficer i politidirektørens fravær måske have bidraget til en mere flydende arbejdsgang, herunder drøftelser på et mere fuldkomment grundlag.

I LBS på operationelt niveau var stabsstøttefunktionerne underdimensionerede – også efter opnormeringen på dag 2 – hvilket betød, at politirepræsentanten måtte bistå i stabsstøttefunktionerne.

4.4.4 Delkonklusion

Overordnet set var stabsarbejdet både i LBS og NOST præget af gode samarbejdsrelationer og vilje til i fællesskab at håndtere den forestående opgave. Dog var der udfordringer med at flytte information og kommunikere imellem det lokale og det nationale niveau. Der var en stor vilje til at løse udfordringerne på lokalt niveau i LBS, hvilket dog medførte en manglende eller sen inddragelse af NOST med henblik på overvejelser om bl.a. ressourcefordeling i et nationalt perspektiv. Denne problemstilling var særligt udtalt på dag 1.

I NOST konstateredes forskellige niveauer af forståelse for samfundets beredskab hos de fremmødte stabsmedlemmer. Den samlede opgaveløsning i staben afhænger af de kompetencer, som stabsmedlemmerne bidrager med, herunder i forhold til eksempelvis etablering af et retvisende og dækkende situationsbillede, evne til at arbejde strategisk samt forudsætningerne for at levere relevante input til NSO'en. De initiativer, der er opstartet på baggrund af evalueringen af KRISØV 2015, har kun i begrænset omfang haft gennemslagskraft i forhold til at løfte stabsmedlemmernes kompetencer.

Med de reviderede retningslinjer for NOST og LBS er der nu en meget tydelig angivelse af de krav og forventninger, der er til stabsmedlemmerne. Der er behov for at sikre, at stabsmedlemmer lever op til disse krav. Dette kan blandt andet ske gennem afholdelse af uddannelsesdage for stabsmedlemmer samt gennemførelse af tematiske øvelser.

Endelig var dimensioneringen af stabsstøttefunktionerne underprioriteret i LBS, hvilket påvirkede den samlede opgaveløsning negativt.

Det fungerede godt, at LBS på strategisk niveau og politidirektørens stab benyttede en politifaglig "operationsansvarlig" på linjechefniveau (Operativ FO), der var kommunikations- og koordinationsmæssigt bindeled mellem stabene og KSN, efterforskningsstaben og LBS på operationelt niveau. Kommunikationen imellem de to niveauer i beredskabsstaben, operationelt og strategisk niveau, og kommunikationen internt i den strategiske stab var derimod mere udfordret.

På dag 1 var der udfordringer dels på grund af, at terrorscenariet betød begrænsning i deling af sikkerhedsoplysninger fra politiet til de tværgående stabe, og dels på grund af en ubalance i forholdet mellem politiets stabe, der medvirkede til, at LBS operationelt fik oplysninger, som LBS strategisk ikke fik. Dette blev optimeret på dag 2, hvor politidirektørens strategiske stab blev sammenlagt med LBS strategisk stab, hvormed LBS strategisk stab blev inddraget i informationsudvekslingen, dels på møder og dels ved videokonferencer.

5 Del II: Øvelsestageres udbytte af KRISØV 2017

5.1 Indledning

Det overordnede formål med del 2 af evalueringen er at opnå viden om, hvad der bør fastholdes, udbredes, videreudvikles eller ændres for at forbedre myndigheders udbytte af deltagelse i fremtidige øvelser i KRISØV-serien.

Målet med denne del af evalueringen er at afdække øvelsestageres konkrete udbytte af deltagelse i KRISØV 2017 i forhold til, hvilke faktorer, både positive og negative, der havde indflydelse på deres forberedelse til øvelsen, deres erfaringer fra selve øvelsen samt deres opfølgende aktiviteter efter øvelsen. Med udgangspunkt i formål og mål for evalueringen blev der formuleret tre hovedspørgsmål, som evalueringen skulle besvare:

Hovedspørgsmål 1: Hvilke forberedende aktiviteter gennemførte øvelsestagerne, før KRISØV 2017 startede?

Hovedspørgsmål 2: Hvilke problemer og dilemmaer udfordrede i særlig grad øvelsestagerne under KRISØV 2017?

Hovedspørgsmål 3: Hvordan vurderer øvelsestagerne udbyttet af øvelsen, og hvordan vil de følge op på identificerede forbedringspotentialer?

Evalueringen vil naturligt afdække eksempler på god praksis, men også sårbarheder i øvelsestageres krisestyring. Ved at samle op på øvelsestageres gode praksis og overordnede forbedringspotentialer vil evalueringen danne grundlag for en bred læring på tværs af organisationerne. Organisationerne har dog selv ansvaret for at følge op på identificerede læringspunkter.

Denne del af evalueringen omhandler udelukkende organisationernes udbytte af deltagelse i KRISØV 2017. Forhold vedrørende det tværgående krisestyringssystem vil kun blive behandlet, hvor det findes relevant i forhold til organisationernes udbytte. Øvelsestekniske forhold vil kun blive adresseret i det omfang, det berører organisationernes oplevelse og udbytte af øvelsen.

5.2 Forberedelse til deltagelse i KRISØV 2017

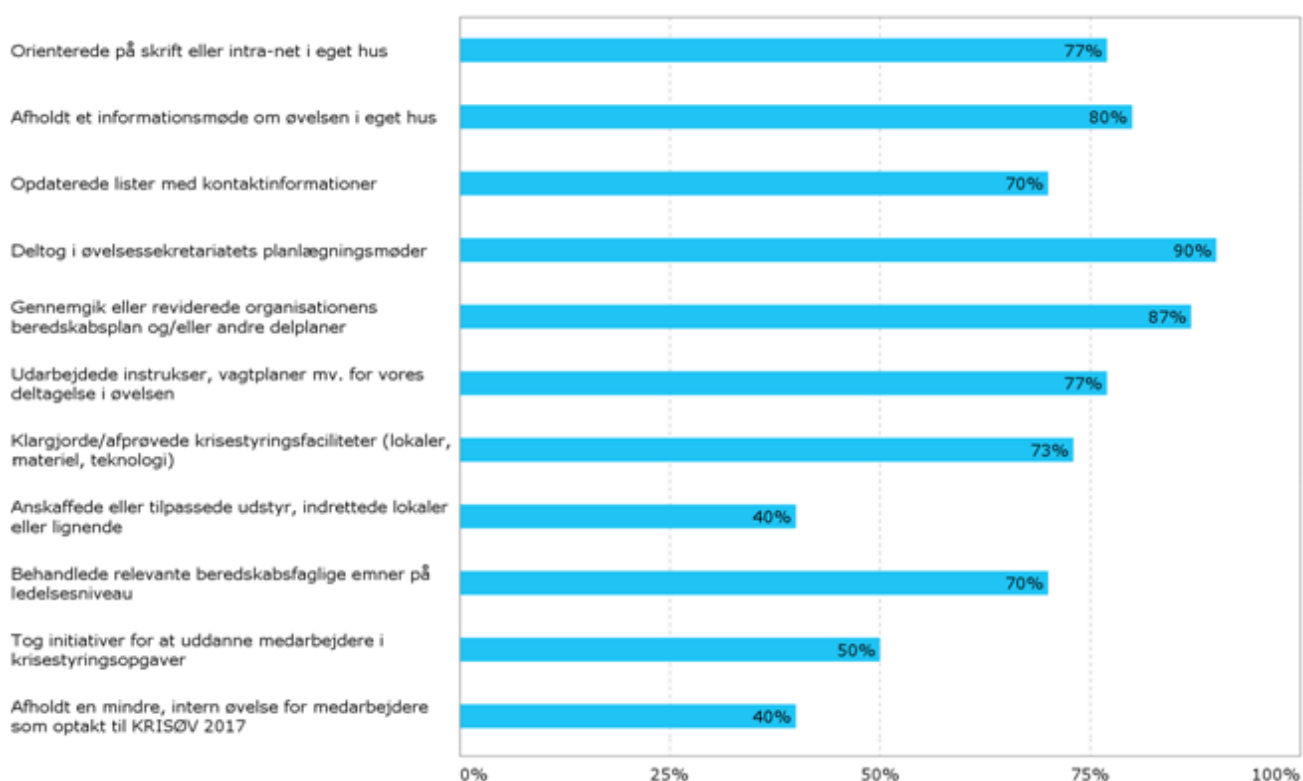
5.2.1 Planlægning af KRISØV 2017

Organisationer, som deltager i KRISØV, forpligter sig til at deltage i øvelsessekretariatets planlægningsmøder. Planlægningsmøderne er det eneste samlede forum, hvor øvelsessekretariatet kan videregive nødvendige oplysninger og information til øvelsesplanlæggerne. Generelt var de fleste organisationer repræsenteret ved planlægningsmøderne. En fjerdedel af organisationerne deltog dog i mindre end fem af planlægningsmøderne. De organisationer, som ikke prioriterede deltagelse i planlægningsmøderne, havde generelt vanskeligere ved at planlægge øvelsen for egen myndighed. Fraværet skabte endvidere merarbejde for øvelsessekretariatet, som var nødsaget til at bruge ekstra tid og ressourcer på at rådgive udeblevne øvelsesplanlæggere.

Langt størstedelen af organisationerne stillede med en enkelt planlægger igennem hele planlægningsforløbet af KRISØV 2017. Nogle organisationer havde dog valgt at afgive to øvelsesplanlæggere, hvilket var en klar fordel. Dels sikrede det fleksibilitet i forhold til at dække planlægningsmøderne og andre forberedende aktiviteter, dels gav det mulighed for sparring i udviklingen af indspil.

5.2.2 Forberedelse af egen organisation

Generelt set har organisationerne givet udtryk for, at de har afviklet flere tiltag for at forberede egen organisation på deltagelse i KRISØV 2017, herunder ajourføring af den generelle beredskabsplan, afholdt informationsmøde i egen organisation, udarbejdelse af instrukser/vagtplaner for deltagelse, klargøring af faciliteter med videre.



Figur 3: Forberedende tiltag gennemført før øvelsen

Relativt få organisationer tog initiativ til at uddanne nøglemedarbejdere med henblik på at forankre de rette kompetencer bredt i organisationen før øvelsen. Under en krise vil der ofte være brug for et særligt sæt af kompetencer, som sjældent er udbredt i den daglige drift. Det er generelt en god ide, at organisationens medarbejdere har kendskab til organisationens beredskabspolitik og generelle beredskabsplan, herunder eventuelle delplaner, som kan blive aktuelle under en øvelse. Dertil skal de medarbejdere, der potentielt kan komme til at indgå i krisestaben, kende deres roller og ansvar i krisestyringen samt den overordnede ansvarsfordeling og de procedurer, der ligger til grund for håndteringen af krisestyringen. Her skal der selvfølgelig tages højde for, at organisationen har kvalificerede medarbejdere til afløsning, der kan afløse og aflaste den faste stab ved længerevarende kriser. Kompetencerne kan ikke opbygges, når krisen først er indtrådt, men skal være forberedt inden, hvis de skal fungere effektivt.

En tredjedel af organisationerne havde som led i deres forberedelse afholdt en mindre intern øvelse for medarbejdere eller strategisk kriseledelse som optakt til øvelsen. Mindre interne øvelser som for eksempel dilemmaøvelser er en nem og tilgængelig metode til at sætte fokus på konkrete problemstillinger, afveje udfordringer og drøfte alternative fremgangsmåder i håndteringen af ekstraordinære hændelser. Under dilemmaøvelsen kan

deltagerne bidrage bredt til løsningen af dilemmaerne - også i forhold til det, som ligger uden for deres daglige opgaveområde. Fokus er rettet mod at diskutere, hvordan en konkret opgave kan løses, under hvilke omstændigheder og af hvem, herunder diskussioner om samarbejde og koordination med eksterne samarbejdspartnere.

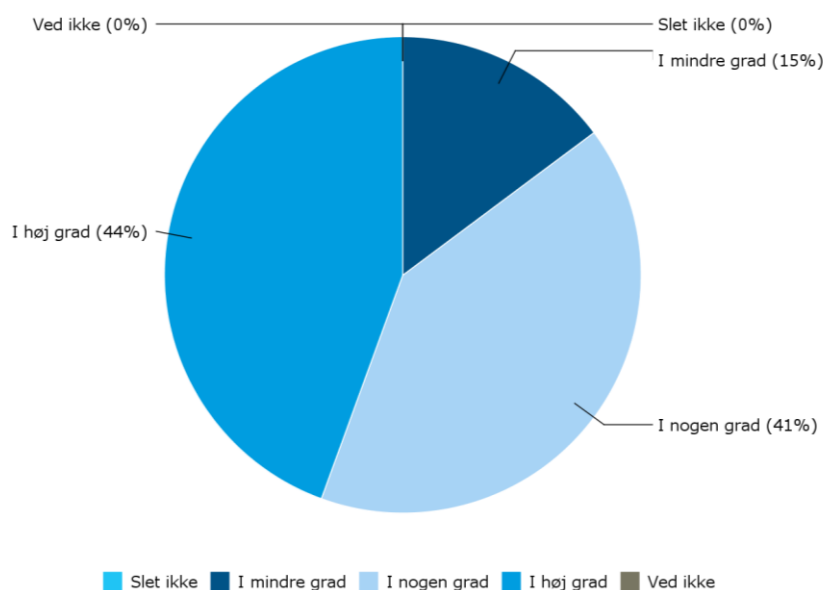
5.2.3 Delkonklusion

Mange organisationer havde iværksat flere forberedende tiltag inden deres deltagelse i KRISØV 2017. Dog blev to af de potentielt mest udbytterige forberedende tiltag gennemført af mindre end halvdelen af organisationerne (uddannelse af medarbejdere i krisestyringsopgaver og afholdelse af tematiske dilemmaøvelse). KRISØV er ikke en aktiveringsøvelse, der afholdes uanmeldt for at teste parathed. Ideen med KRISØV er netop, at øvelsetagerne forbereder sig, uddanner sig og optimerer egen organisation inden øvelsen starter, sådan at man på øvelsen kan opnå en dybere læring. Organisationerne har understøttet, at det kræver mange ressourcer at planlægge, forberede egen organisation og deltage i KRISØV, men at det er nødvendigt, hvis man ønsker fuldt udbytte af øvelsen.

5.3 Udfordringer

Udover at træne de enkelte deltagere er målet med afholdelsen af krisestyringsøvelser som KRISØV 2017 at identificere forbedringspotentiale hos de deltagende organisationer. Det kan for eksempel dreje sig om interne procedurer, systemer, mandskab eller processer i samarbejdet med eksterne parter. For at kunne identificere et forbedringspotentiale er det en forudsætning, at øvelsens enkeltelementer opleves som realistiske og relevante for deltagerorganisationerne, samt at de afføder et vist opgavemæssigt pres.

Samlet set har opfattelsen blandt langt hovedparten af de deltagende organisationer været, at de i høj grad (44%) eller i nogen grad (41%) blev udfordret under øvelsen. Dertil kommer, at ingen øvelsesdeltagere vurderer, at de slet ikke blev udfordret under øvelsen.



Figur 4: "Samlet set, i hvor høj grad vil I vurdere, at jeres organisation blev udfordret under øvelsen?"

Scenariets hovedspor under KRISØV 2017 var terror. Eftersom dette umiddelbart lagde op til en opgavemæssig hovedvægt til politi og efterretningstjenester, blev der i planlægningsfasen arbejdet med at sikre udfordringer til øvelsens øvrige deltagere. Det er derfor positivt, at 85% af deltagerne vurderer, at de blev udfordret under øvelsen. Dette betyder, at øvelsen har givet mulighed for at identificere læringspunkter til opfølgning hos de deltagende organisationer.

5.3.1 Centrale udfordringstemaer

Som led i evalueringen blev de deltagende organisationer spurgt om, hvad der i særlig grad havde givet anledning til udfordringer for dem under øvelsen. Svarene fordelte sig på en række temaer, hvoraf de syv mest udvalgte gennemgås herunder. For den fulde oversigt over udfordringstemaer, se bilag 1.

5.3.1.1 Koordination med samarbejdspartnere (70%)

Det hyppigst udvalgte udfordringstema var forhold vedrørende koordination med samarbejdspartnere. Konkret kom udfordringerne til udtryk ved, at mange forgæves forsøgte at indhente informationer hos andre myndigheder, som var centrale for deres videre arbejde. Denne information omfattede blandt andet, hvorvidt der var tale om en terrorhændelse, identiteten på ofre, og hvem der tog kontakten til de pårørende. Der var i disse tilfælde

tale om en 'flaskehals-problematik', idet mange anfører, at de ikke kunne komme igennem til rette myndighed.

Koordinationsudfordringerne kom også til udtryk ved, at visse myndigheder inden for samme sektor ikke havde samme forventninger til fordelingen af opgaver og ansvar mellem dem. Det skabte til tider stor forvirring og frustration hos enkelte myndigheder. Yderligere var der i nogle tilfælde tale om, at særligt pressede organisationer ikke anmodede om bistand fra interne og eksterne samarbejdspartnere eller gjorde det meget sent. Der opstod således for de omgivende partnere et dilemma om forvaltningen af samarbejdsprincippet: hvordan understøtter man bedst en samarbejdspartner, som tydeligt er under ekstraordinært stort pres, men ikke har udbedt sig hjælp til konkrete opgaver? Der har både været respondenter, som har tilkendegivet, at de havde denne overvejelse, og respondenter, som selv har udtrykt, at de ikke fandt ressourcer til at interagere med samarbejdspartnere – herunder at bede om støtte.

Netop fordi KRISØV 2017 involverede en stor og bredt sammensat gruppe af øvelsestagere, gav den en unik mulighed for at træne elementer af netop koordination med samarbejdspartnere. Det er positivt, at så mange øvelsestagere uafhængigt af hinanden har identificeret læringspunkter inden for dette tema, og det giver myndighederne en anledning til at identificere og iværksætte opfølgende tiltag på dette område.

5.3.1.2 Utilstrækkeligt overblik over situationen (37%)

Det næstmest udbredte udfordringstema er utilstrækkeligt overblik over situationen. Dette omhandler vanskeligheder med at danne sig en tilstrækkelig situationsforståelse, det vil sige dels at tilvejebringe et rettidigt overblik over aktuelle fakta, og dels at være i stand til løbende at bearbejde disse til mulige scenarier for situationens videre udvikling med henblik på en mere proaktiv ageren.

De øvelsestagere, som ikke er myndigheder og derfor ikke havde adgang til det Nationale Strategiske Overblik (NSO), gav udtryk for, at de havde meget vanskeligt ved at danne sig et overblik over bekræftede fakta. Dette skyldes også problemerne med at opsøge informationerne direkte hos myndighederne telefonisk, som nævnt ovenfor.

NSO er således tilsyneladende til god nytte for de myndigheder, der modtager det. Dog bliver der peget på to problemer med dokumentet under øvelsen. For det første blev konkrete, faktuelle fejl reproduceret i flere udgaver, uden at de blev korrigeret (for eksempel at to biler havde påkørt menneskemængden i Skagen, og at der var set pulver dryssende fra

en pose under dronen i Aalborg). Disse forhold blev gentagne gange forsøgt korrigeret i meldinger fra øvelsens taktiske niveau, men blev aldrig taget til efterretning på strategisk niveau eller afspejlet i NSO. Derudover blev afsnittene, der henholdsvis skulle sætte den strategiske retning for myndighedernes fælles indsats og reflektere over situationens mulige udvikling, ikke løbende opdateret under øvelsen. Disse dele af NSO kunne bidrage til et bedre overblik over de myndighedsfælles prioriteringer og udestående behov, men det kræver, at de løbende bliver drøftet og tilsvarende opdateret i NSO. En myndighed anførte således, at samordnet og proaktiv ageren fra myndighederne forudsætter en god situationsforståelse.

Flere myndigheder efterspurgte mere hensigtsmæssige systemer eller værktøjer til understøttelse af formidlingen af den fælles situationsforståelse. Det bør afdækkes nærmere, hvilke behov og muligheder der er for at understøtte myndighedernes krisestyring, for eksempel igennem en it-platform. Dette blev tillige fremhævet som en anbefaling i evalueringen af KRISØV 2015 ved anvendelse af Poldok.

5.3.1.3 Forlænget varighed/forøget intensitet (33%)

Øvelsens punktvis og pludselige forøgede intensitet lagde hos flere deltagerorganisationer et stort pres på nøglemedarbejdere. Enkelte anfører, at stabe og støttefunktioner viste sig at være underbemandede, hvilket resulterede i opgaver, der ikke blev løst. Det gælder for en bred del af deltagerne, at øvelsen synes at have medført en øget bevidsthed om behovet for fleksibel bemanning. Det gælder evnen til at indkalde ekstra støtte til opgaver, der er særligt pres på, for eksempel via et indrykkerberedskab. Det gælder også evnen til at afløse de medarbejdere, som er de første til at bemane stabe og funktioner, når krisestyringen har pågået de første 10-12 timer.

Sidstnævnte pointe er særligt værd at understrege, idet øvelsens tekniske format ikke gjorde det strengt nødvendigt at øve afløsning af medarbejdere. Udspiller et lignende scenarie sig som en virkelig hændelse, vil der imidlertid ikke være mulighed for pause (som det var tilfældet i nattetimerne imellem den 13. og den 14. september), ganske som der givetvis vil være behov for krisestyring i mere end to døgn frem. Det er dog muligt for organisationerne at indarbejde træning i afløsning ved deltagelse i for eksempel KRISØV, hvis de ønsker at træne dette element af krisestyring.

5.3.1.4 Pres på faciliteter/ systemer/ udstyr (33%)

En tredjedel af organisationerne har tilkendegivet, at de var udfordret på deres faciliteter, systemer og udstyr under øvelsen. Særligt organisationernes operationsrum var under stort

pres. Dette skyldes først og fremmest, at løsningen af hændelsernes dilemmaer involverede et større antal medarbejdere, end operationsrummene var dimensionerede til. Dertil erfarede flere organisationer, at deres operationsrum var mangelfuldt og/ eller uhensigtsmæssigt indrettet, hvilket medførte, at faciliteterne ikke i tilstrækkelig grad kunne understøtte stabenes arbejde. Eksempler var: mangel på tavler til løbende opdatering af situationsoverblik, defekt teknisk udstyr eller vanskeligheder ved at gennemføre videokonference via regeringens krisestyringsnetværk til hemmeligt (REGNEM).

Under øvelsen havde flere centrale organisationer vanskeligheder ved at følge med det telefoniske pres, som øvelsens medie- og borgercelle genererede. Både medie- og borgercellen har rapporteret, at de ved størstedelen af deres telefonhenvendelser blev mødt af en omstilling, som sagde, at de ville ringe tilbage, men aldrig gjorde det, eller blev viderestillet til en telefonsvarer. Medie- og borgercellen bestod af 40 studerende, og de genererede kun en brøkdel af det pres, som en skarp hændelse forventeligt vil medføre. Der er derfor et forbedringspotentiale, når organisationerne tilkendegiver, at deres telefonsystemer var udfordret under øvelsen.

5.3.1.5 Utilstrækkelig træning/erfaring (30%)

Under øvelsen havde flere organisationer udfordringer med aktivering og drift af krisestabe. Hovedparten af dem har tilkendegivet, at krisestabens udfordringer bundede i utilstrækkelig træning og erfaring. Særligt to forhold besværliggjorde arbejdet: (1) krisestabens manglende kendskab til betjening af det udstyr, der var til rådighed i operationsrummet, og (2) medlemmer af krisestabens manglende forståelse af egen rolle, forventninger til sig selv og deres egen organisation i et terrorscenarie. Kombinationen af disse forhold – koblet med underbemanding – medførte, at flere centrale organisationer havde vanskeligt ved at efterleve stabsprocedurer, fastholde et situationsoverblik og koordinere med centrale samarbejdspartnere.

Enkelte organisationer har anført, at deltagelse i øvelsen er en god mulighed for at få trænet nye medarbejdere. Det medførte naturligt, at der blev begået flere fejl. Særligt for de organisationer, som ikke tidligere har deltaget i KRISØV, var øvelsen første anledning til at træne nøglemedarbejdere og krisestaben. KRISØV 2017 var for disse organisationer indtænkt som et vigtigt delelement i det igangværende arbejde med at opbygge krisestyringskapacitet. Det var derfor forventeligt, at manglende erfaring og træning ville medføre en række udfordringer.

Håndtering af terrorhændelser ligger uden for de fleste organisationers kerneområde, hvilket er afspejlet ved, at mange organisationer ikke havde udarbejdet terrordelplaner til deres generelle krisestyringsplan. Det medførte, at flere organisationer manglede faste procedurer og planer, som kunne danne grundlag for retning og handling. Det kom særligt til udtryk ved organisationernes håndtering af gidselsituationen. Her var organisationernes HR-afdelinger, som oftest skulle håndtere pårørende til gidslerne, udfordret af, at de manglede klare retningslinjer for, hvordan de skulle håndtere den uvante situation. Det resulterede i, at flere organisationer ikke tog rettidig og hensigtsmæssigt hånd om de pårørende, eller ikke formåede at kommunikere klart med medierne om gidselsituationen. Det ledte til rygtedannelse i medierne, som igen forstærkede de pårørendes behov for klar information. Øvelsen belyste dermed vigtigheden i at gennemtænke og træne alle dele af organisationen i krisestyring.

5.3.1.6 Vanskelighed ved at kommunikere sine budskaber effektivt (30%)

De deltagende organisationer meldte om vanskeligheder med effektiv kommunikation. Flere organisationer havde svært ved at få valideret oplysninger hos de relevante myndigheder, særligt vedrørende berørte personer og centrale fakta om hændelserne. Dette forplantede sig til andre myndigheder og organisationers krisekommunikation, som derfor også blev utilstrækkelig og langsommelig, set fra et borger- og pårørendeperspektiv.

Borgercellen oplevede lange perioder med meget begrænset respons fra myndigheder, særligt på sociale medier. Flere deltagerorganisationer tilkendegiver også, at de var udfordret på dette område grundet manglende erfaring med håndtering af sociale medier. Hertil kommer at sociale medier virkede nedprioriteret hos mange myndigheder, som følge af mange andre akutte opgaver. Det er imidlertid en relevant eftertanke hos flere, at en mere proaktiv kommunikation på blandt andet sociale medier kunne have aflastet det øvrige tryk, der blev genereret af telefoniske henvendelser og misvisende mediehistorier. Proaktiv kommunikation er ekstra nødvendig i en situation med ufuldstændige oplysninger, som scenariet i KRISØV 2017 lagde op til.

Scenariet gav også et behov for borgerrettet kommunikation til målgrupper, der ikke forstod dansk. Dette affødte merarbejde for nogle myndigheder og gav en ny dimension til udfordringen med at sikre ensartet og rettidige udmeldinger fra myndighederne. Endeligt var budskaber af politisk/strategisk karakter, som skulle bidrage til at dæmme op for følgevirkninger i samfundet (for eksempel hadforbrydelser og chikane) generelt fraværende

under øvelsen. Øvelsen understregede således behovet for klar, rettidig og enstrengt kommunikation, også på engelsk, i myndighedsresponsen.

5.3.1.7 Overholdelse af procedurer (26%)

Flere af organisationerne, der deltog for første gang (herunder flere private firmaer), har bemærket, at der var et begrænset kendskab til eksisterende planer og procedurer i egen organisation både blandt medarbejdere og i krisestaben. Det medførte hos nogle organisationer en dårlig udgangsposition for effektiv krisestyring, da hændelsesforløbet for alvor eskalerede.

Det begrænsede kendskab til egne procedurer medførte, at opgaver til tider blev løst ad hoc og per improvisation. Nogle organisationer har anført, at dette blandt andet kom til udtryk ved en ustruktureret afvikling af organisationernes stabsmøder, som fik en negativ påvirkning på kriseledelsens generelle effektivitet. Som eksempel fulgte stabsmøderne ikke altid en fast dagsorden, og møderne blev kun i nogle tilfælde dokumenteret ved eksempelvis mødereferater og logføring. Enkelte organisationer har konkluderet, at deres krisestabe fremover bør fastholde relevant skriftlig og mundtlig kommunikation vedrørende krisen i en log eller journal, så der er klarhed over, hvad der er besluttet, og hvad der er iværksat. Dette kan til dels bidrage til overblik i selve krisestyringen, dels sikre efterfølgende dokumentation af forløbet i forbindelse med overlevering. I flere tilfælde angives begrænsede rutiner som de primære årsager til manglende overholdelse af planer og procedurer.

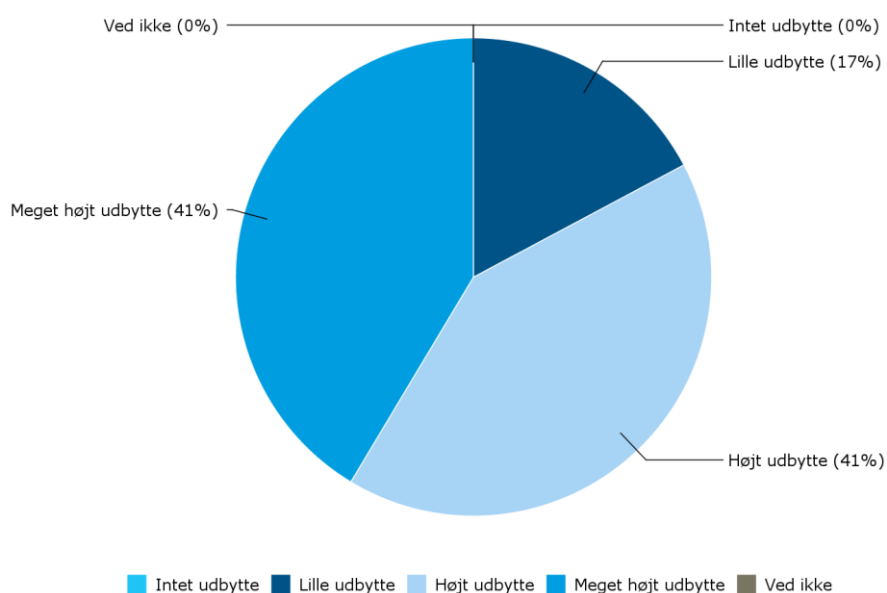
5.3.2 Delkonklusion

KRISØV-serien udgør en unik mulighed for at træne samarbejdet mellem myndigheder. At kategorien "Koordination med samarbejdspartnere" er identificeret af flest organisationer som øvelsens største oplevede udfordring, er derfor naturligt nok. Der er imidlertid ikke blot rapporteret om vanskeligheder med koordination på tværs af sektorer, men også imellem enkelte myndigheder i samme sektor. KRISØV 2017 viste, at det er vigtigt at have afklaret roller og ansvar inden for de respektive sektorer forud for øvelsen, for eksempel igennem uddannelse, plangennemgang, eller ved afholdelse af øvelser i mindre skala. KRISØV 2017 viste eksempler på, at anmodning om mulig hjælp fra samarbejdspartnere blev nedprioriteret eller overset som opgave, hvilket begrænsede fuld udnyttelse af samfundets samlede ressourcer. Det medførte et unødvendigt højt pres på de pågældende organisationer. KRISØV 2017 udgjorde ligeledes en oplagt mulighed for at træne myndighedernes interaktion med borgere, medier, herværende ambassader og private virksomheder. Her viste kapaciteten til at kommunikere proaktivt sig generelt som værende mangelfuld. Dette

gælder særligt for tilstedeværelsen på sociale medier og paratheden til at også at levere budskaberne på engelsk.

5.4 Organisationernes udbytte

Samlet set har opfattelsen blandt langt hovedparten af de deltagende organisationer været, at de fik et meget højt udbytte (41%) eller højt udbytte (41%) ud af deres deltagelse i KRISØV 2017. Kun 17% mener, at deres udbytte var lille. Dertil kommer, at ingen vurderer, at de slet ikke fik noget udbytte ud af deres deltagelse.



Figur 5: "Hvordan vil I overordnet set vurdere udbyttet af jeres organisations deltagelse i øvelsen?"

5.4.1 Konkret udbytte

KRISØV 2017 er den femte øvelse i KRISØV-serien, hvilket har medført, at der er en vis erfaring med at planlægge denne type øvelser. Det er dog først og fremmest organisationernes eget ressourcemæssige bidrag til planlægningen af øvelsen, der dels bestemmer om øvelsen bliver en succes, og dels afgør omfanget af organisationens eget udbytte af deltagelse i øvelsen.

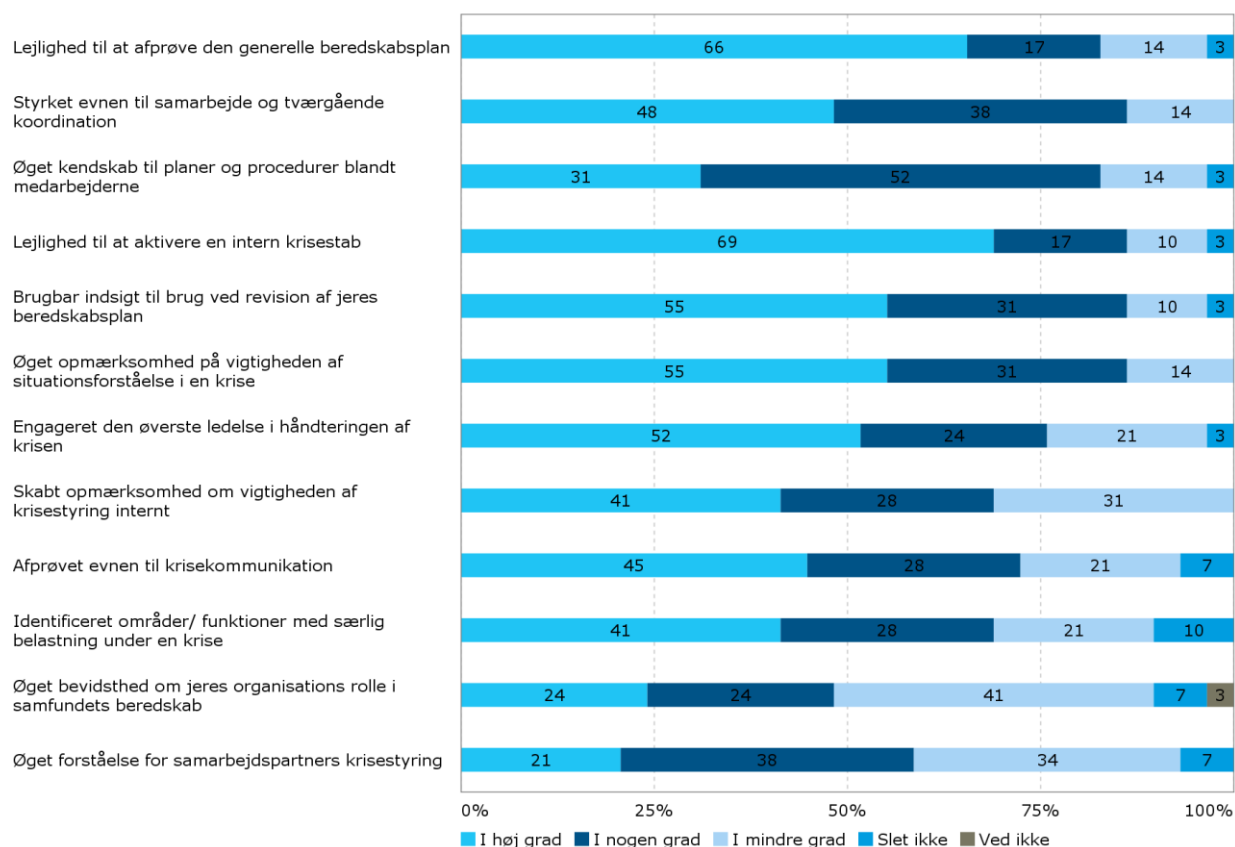
Generelt har en overvejende del af organisationerne fremhævet øvelsens virkelighedstro og professionelle set up som en hovedårsag til organisationens høje udbytte af deltagelse i øvelsen. KRISØV er de eneste øvelser i Danmark, der samler myndigheder, medier,

ambassader og private virksomheder i en fælles øvelse. Det giver øvelsen en størrelse og et omfang, som skaber en realistisk øvelseskulisse. Øvelsens set up er større end nogen enkeltstående organisation har ressourcer til selv at planlægge, men i fællesskab bliver det muligt. Særligt interaktionen med medie- og borgercellerne bidrog til, at organisationerne fik identificeret styrker og svagheder ved deres krisekommunikation til borgere og medier. Næsten alle organisationer har fremhævet dette øvelseselement som en særlig værdi ved øvelsen.

Et fællestræk i organisationernes besvarelse går på, at KRISØV 2017 satte fokus på nødvendigheden af krisehåndtering internt i egen organisation. Det gælder for alle medarbejderniveauer fra receptionen til topledelsen. KRISØV 2017 skabte via sit omfang og format relevans for mange niveauer og afdelinger, ikke mindst samspillet og koordinationen mellem de forskellige organisatoriske enheder og ledelsesniveauer. Flere organisationer understreger således, at KRISØV medvirker til at udbrede og styrke det praktiske kendskab til krisehåndtering og procedurer. Det giver medarbejdere erfaring med og tryghed i forhold til ens egen rolle i krisestyringsorganisationen. Samtidig har flere organisationer givet udtryk for, at øvelsen bidrager til, at topledelsen opnår ejerskab over egne beredskabsplaner. Øget forankring af planer og nye procedurer er således det konkrete udbytte, flest organisationer har fremhævet.

Flere har fremhævet, at topledelsens deltagelse har været afgørende for et højt udbytte. Hele 79% af deltagerne har tilkendegivet, at ledelsen deltog aktivt som en del af den strategiske kriseledelse. Flere af de organisationer, hvor topledelsen ikke deltog aktivt under øvelsen, har fremhævet, at det til tider skabte en kunstighed i øvelsen. En organisation bidrager med eksemplet, at hvis topledelsen er tiltænkt at skulle udstikke retningen for krisestyringen under en skarp hændelse, men ikke gør det under en øvelse, så skabes der et urealistisk øvelsesmiljø. Det medførte, at øvelsen mistede noget af troværdigheden hos organisationens øvelsestagere, og det forspildte muligheden for at øve topledelsen i strategisk kriseledelse og kommunikation – noget som flere organisationer ellers har fremhævet som en central værdi ved KRISØV øvelserne.

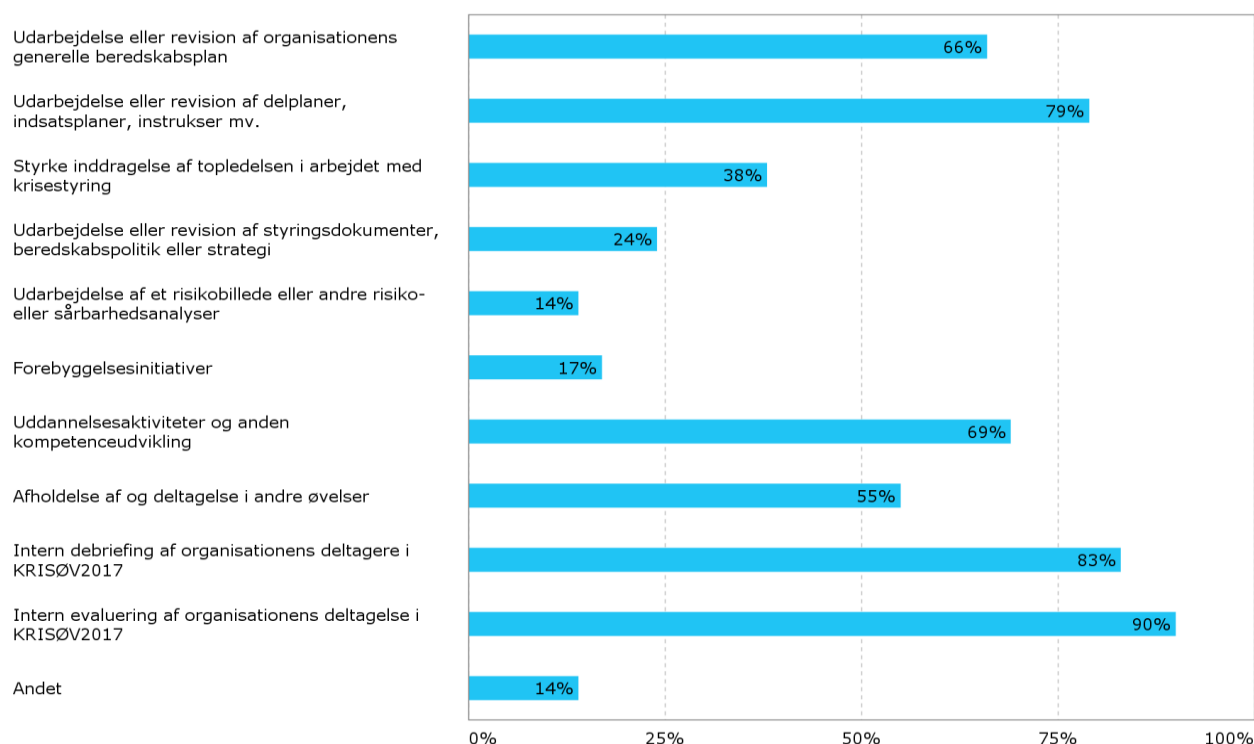
Dertil bidrog øvelsen med at afklare roller og ansvar inden for egen sektor. Enkelte organisationer har fremhævet, at erfaringerne fra KRISØV 2017 har givet anledning til revision af procedurer for informationsstrømme imellem sektorens myndigheder.



Figur 6: "På baggrund af deltagelse i KRISØV 2017, i hvor høj grad vil I vurdere at jeres organisation fik..."

5.4.2 Opfølgning på læringspunkter

En del af formålet med krisestyringsøvelser er at identificere punkter til opfølgning i det videre arbejde med at styrke øvelsestagernes krisestyringskapacitet. Hovedparten af organisationerne angiver, at de efter deltagelse i KRISØV 2017 vil gennemføre opfølgende initiativer. Imens KRISØV-deltagelse ikke nødvendigvis har været den eneste baggrund for disse initiativer, angiver flere, at øvelsen har bidraget til at præcisere, hvad der er behov for at iværksætte.



Figur 7: "Tiltænker jeres organisation, på baggrund af deltagelse i øvelsen, at gennemføre initiativer inden for følgende områder?"

5.4.3 Delkonklusion

Organisationernes samlede udbytte viser, at KRISØV-serien er en væsentlig katalysator for udviklingen af organisationernes krisestyringskapacitet. Det viser dog også, at organisationernes egne initiativer havde stor betydning for, hvilket udbytte de fik af KRISØV 2017. Det gjaldt især øvelsestagernes aktiviteter i forhold til deres egen planlægning og forberedelse til øvelsen. Flere organisationer fremhæver, at en realistisk bemandet krisestyringsorganisation, topledelsens aktive deltagelse, antallet af øvelsesplanlæggere og antallet af øvelsestagere er faktorer, som har en særlig betydning for det samlede udbytte.

Den generelle tendens er, at jo flere ressourcer organisationerne investerede i planlægningen og forberedelse af egen organisation, jo større var effekten af øvelsen. Det har været en omstændelig proces at forberede egen organisation på deltagelse i KRISØV 2017, men der er bred enighed blandt deltagerne om, at det samlede udbytte af øvelsen overstiger de ressourcemæssige investeringer.

6 Bilag 1: "Hvilke problemstillinger udfordrede i særlig grad jeres organisation under øvelsen?"

