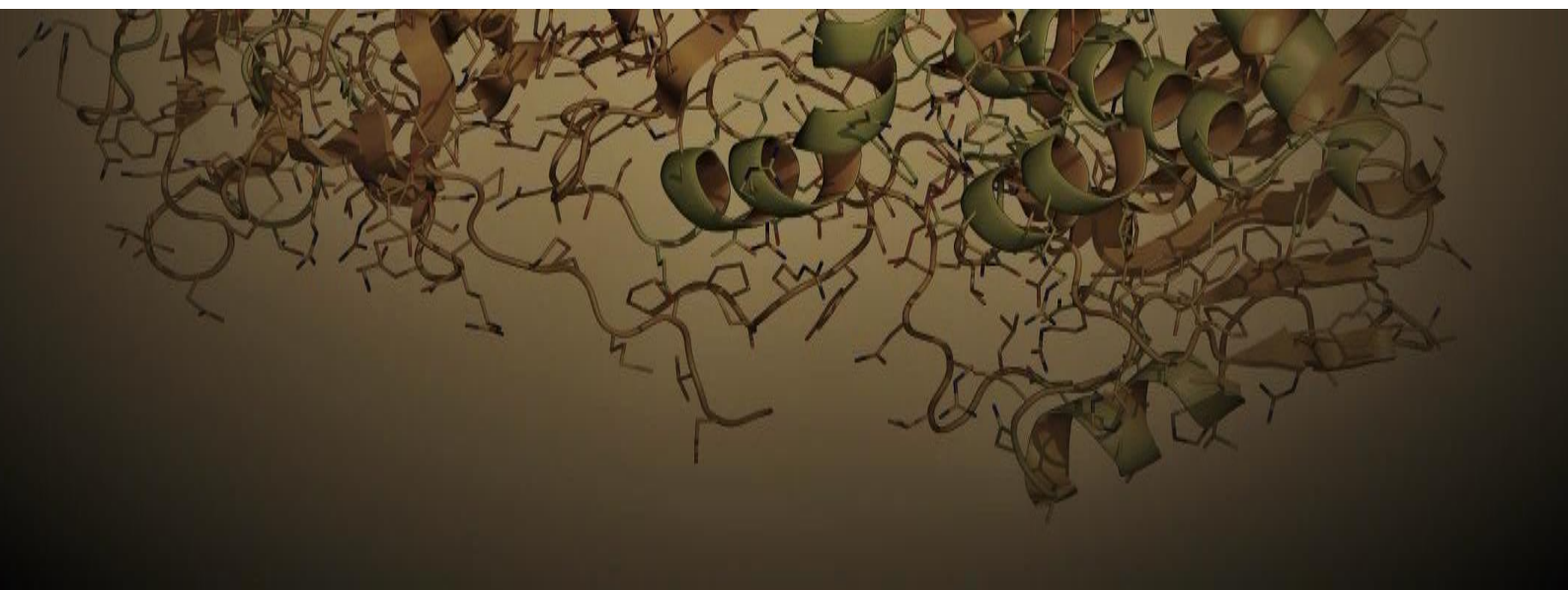




**Evaluering af
KRISØV
2019**

POLITI



Øvelseschefernes forord

Evalueringen af den nationale krisestyringsøvelse KRISØV 2019 fokuserer på de tværgående dele af det nationale krisestyringssystem. Evalueringsrapporten berører fælles emner for deltagerne på tværs af sektorer og niveauer. Myndighederne foretager på eget initiativ evaluering af egne krisestabe og procedurer. Dette materiale vil ikke indgå i denne evalueringsrapport.

KRISØV har generelt til formål at afprøve og udvikle vores nationale krisestyringssystem ved at simulere hændelser, som myndighederne skal håndtere. Der lægges store planlægningsressourcer i at gøre øvelsesoplevelsen så realistisk som muligt for deltagerne, men såvel med KRISØV som med andre øvelser opleves det også, at myndighedernes tærskel for, hvad der reageres på, forhøjes betragteligt. Dette forhold er vigtigt at iagttage, når der konkluderes på øvelsestageres handlinger eller mangel på samme. Det er ligeledes vigtigt at understrege, at evalueringens konklusioner og anbefalinger bl.a. underbygges af tidligere evalueringer og erfaringer fra virkelige hændelser, hvor det nationale krisestyringssystem har været aktiveret.

KRISØV 2019 har været rig på læringspunkter og god praksis, også flere end der kan behandles og medtages i denne rapport. Efter at evalueringsrapporten er færdiggjort, udestår der et vigtigt arbejde med at implementere læringen fra øvelsen. Dette arbejde skal sikre, at krisestyringssystemet videreudvikles i takt med samfundsudviklingen. Implementering af ny læring i form af ændrede procedurer, ny teknologi mv. tager tid, særligt når flere tværgående niveauer og myndigheder skal involveres. Ansvar for at sikre, at læringen fra KRISØV 2019 implementeres er et fælles ansvar blandt de centrale aktører og deltagende myndigheder. Udviklingen af krisestyringssystemet er således afhængig af myndighedernes fælles beslutsomhed og vilje til at implementere læring fra øvelsen.

God læselyst.

Ulrik Keller og Michael Kristiansen
Beredskabsstyrelsen, Rigspolitiet
Øvelseschefer, KRISØV 2019

Indhold

Øvelseschefernes forord	1
1 Sammenfatning	4
1.1 Hovedtræk i evalueringen.....	4
1.2 anbefalinger.....	6
2 Indledning	10
2.1 Om øvelsen.....	10
2.1.1 Formål og mål.....	10
2.1.2 Deltagere og planlæggere	10
2.1.3 Varighed og forløb.....	11
2.1.4 Overordnet scenarie, delscenarier og indspil.....	12
2.2 Om evalueringen	13
2.2.1 Afgrænsning	14
2.2.2 Evalueringsmæssigt grundlag.....	14
3 Tværgående stabe	16
3.1 Den lokale beredskabsstab (LBS)	16
3.1.1 Aktivering og drift.....	17
3.1.2 Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering.....	18
3.1.3 Koordinering af handlinger og ressourcer.....	20
3.1.4 Kriseledelse.....	22
3.2 National Operativ Stab (NOST).....	24
3.2.1 Aktivering og drift.....	24
3.2.2 Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering.....	26
3.2.3 Koordinering af handlinger og ressourcer.....	29
3.2.4 Kriseledelse.....	30
3.3 Det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK).....	31
3.3.1 Overblikdannelse	31
3.3.2 Møder i DCOK.....	32
3.3.3 Koordination.....	33
3.3.4 Myndighedskommunikation	34
4 Konklusioner	35
4.1 LBS.....	35
4.2 NOST.....	37

1 Sammenfatning

1.1 Hovedtræk i evalueringen

Det skal indledningsvist bemærkes, at KRISØV 2019 fandt sted før Danmark og resten af verden blev ramt af Covid-19-hændelsen. Denne evaluering og den opnåede læring fra øvelsen skal derfor ses i sammenhæng med den erfaring, der høstes fra myndighedernes håndtering af Covid-19 indsatsen. Covid-19 ramte Danmark mens høringsprocessen på evalueringsrapporten blev gennemført. Det har betydet, at høringsrunden blev gennemført ud fra et antal begrænsede høringsbidrag.

KRISØV 2019 viste generelt et nationalt krisestyringssystem præget af deltagere, som havde et godt kendskab til opgaver og arbejdsgange. I de tværgående stabe balance-rede principperne om henholdsvis sektoransvar og samarbejde fint, og der blev arbejdet konstruktivt, engageret og i en positiv ånd med opgaveløsningen.

På tværs af krisestyringssystemet – vertikalt såvel som horisontalt – blev der arbejdet mere struktureret med retningsprincippet, end det tidligere har været tilfældet. Videre indgik krisestyring med afsæt i en strategisk retning som en naturlig del af stabsarbejdet.

På tværs af krisestyringssystemet var der dog flere udfordringer forbundet med at opretholde et relevant og tilstrækkeligt situationsbillede. Der synes at have været en række forskellige årsager til dette.

Der blev lagt en stor indsats i at producere borgerrettet kommunikation, men koordination og samordning af den samlede information, der kom fra myndighederne til borgerne, kunne generelt have været bedre på alle stabsniveauer.

I forhold til den lokale beredskabsstab (LBS) i Sydøstjylland var den lokale beredskabsstabsstab strategisk niveau (LBSS) og den lokale beredskabsstab operationelt niveau (LBSO) aktiveret under hele øvelsen. Det opleves sjældent, også i øvelsessammenhænge. Det skal hertil bemærkes, at øvelsesledelsen tidligt i forløbet (20. marts 2019) anbefalede øvelsestagerne at lade LBSS være aktiveret under hele øvelsen ud

fra et læringsperspektiv og ud fra de forventede strategiske dilemmaer, som ville opstå i forbindelse med de enkelte scenarier.

Når begge stabe er nedsat samtidigt, så er det vigtigt, at beslutninger og opgavefordelingen mellem LBSO og LBSS er kendt og koordineret blandt stabenes medlemmer og samarbejdspartnere. Dette er en vigtig kilde til læring og bør give anledning til grundlæggende drøftelser på nationalt niveau og i LBS-stabene i et fremadrettet perspektiv.

På NOST-niveauet blev overvejelser om situationens mulige udvikling kun berørt i begrænset omfang. Mere indgående drøftelser om dette synes at have potentiale til at forbedre dele af stabsarbejdet. Dette kunne have styrket bidraget til at undgå, at erkendelse og handling i enkelte momenter af øvelsen blev utilstrækkelig.

1.2 Anbefalinger

På baggrund af det samlede indtryk efter afvikling og evaluering af KRISØV 2019 anbefales følgende:

(1) Forbindelsen mellem den nationale operative stab (NOST) og regeringens krisestyringsorganisation (embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål (ESIK) og regeringens sikkerhedsudvalg (RSIK)) er afgørende, og det bør drøftes, hvordan den bedst sikres.

I situationer, som kan udvikle sig samfundskritisk, fx i forhold til infrastruktur og sikkerhedspolitiske aspekter, og som vil have en særlig økonomisk og politisk betydning på kort eller længere sigt, er det vigtigt, at de overordnede niveauer i den nationale krisestyringsorganisation bliver aktiveret, og at der er en stærk koordination mellem myndighederne på og særligt mellem de relevante niveauer i krisestyringssystemet.

Det anbefales i lyset heraf at drøfte, hvorledes man konkret sikrer forbindelseslinjerne mellem NOST og regeringens krisestyringsorganisation (ESIK/RSIK). Dette vil kunne bidrage til en hurtigere, velkoordineret og mere nuanceret vurdering af situationens overordnede omfang for de initiativer, som skal etableres på kort eller længere sigt.

(2) Kvaliteten af Nationalt Strategisk Overblik (NSO) skal højnes.

NOST sekretariatet og NOST stabsudvalg har de seneste år arbejdet indgående med udformningen af NSO. Procedurer og bemanning i forhold til udfærdigelsen af NSO har forsøgsvis fulgt forskellige modeller. I NOST Hovedplan findes kun få informationer om NSO som produkt, herunder dets anvendelse. NSO skal dog bidrage med andet og mere end stabsmødereferater fra NOST. Indholdet af netop de to produkter kom under øvelsen til at ligne hinanden for meget.

NSO skal sammenstille informationer og forholde sig til helheder og sammenhænge, men derimod ikke præsentere de konkrete, operationelle detaljer. Det må i den sammenhæng anerkendes, at sammenskrivningen af informationer til et overblik til understøttelse for strategisk krisestyring er en opgave, som kræver både mandskab, uddannelse og rutiner.

Det anbefales, dels at præcisere krav og forventninger til indhold og form samt anvendelsen af NSO, dels at genbesøge processen for udarbejdelse af NSO i NOST.

(3) Overvejelser vedrørende situationens mulige udvikling kan indarbejdes bedre i stabenes arbejds gange.

Overvejelser om en given situations mulige udvikling, under hensyntagen til de brede omstændigheder en hændelse forekommer i, kan bidrage til proaktiv krisestyring. I tværgående stabe har det særligt den fordel, at det kan gavne koordinationen af opgaveløsning mellem myndighederne ved f.eks. tidligt at identificere en maksimal kapacitet eller ressource.

Fra det foreliggende kildemateriale, der ligger til grund for evalueringen, fremgår det at 'situationens mulige udvikling' har fået mere opmærksomhed i stabsarbejdet end tidligere. Samtidigt synes der at være et større potentiale ved i højere grad at få overvejelserne omsat til konkret, fremadrettet planlægning. Dette forudsætter formentlig, at situationens mulige udvikling diskuteres mere aktivt (f.eks. på udvalgte stabsmøder og med inddragelse af en fremtidscelle), eller at der stilles spørgsmål til den konkrete betydning af en given situation for de enkelte sektorer.

(4) Evnen til at erkende en krises eventuelle sikkerhedspolitiske dimensioner, og handle derefter, bør styrkes i det nationale krisestyringssystem.

Udover den generelle terrortrussel hører det med til det aktuelle risikobillede, at visse udenlandske aktører vil kunne have interesse i at involvere sig i en krisesituation, som udfolder sig på dansk territorium, med henblik på at drage fordel heraf. Samtidigt kan allierede lande (eksempelvis i regi af EU og NATO) have et behov for at blive inddraget i situationer, som måtte have implikationer for dem eller den samlede alliance.

Under KRISØV 2019 var der hændelser med tydelige internationale og sikkerhedspolitiske indikationer. Under øvelsen opstod der dog en forsinket erkendelse af situationens sikkerhedspolitiske dimension. Derfor anbefales det at overveje, hvordan man vil kunne styrke krisestyringssystemets evne til dels at erkende en krises sikkerhedspoliti-

ske dimension tidligt i forløbet og dels at lægge handlingsprincippet¹ til grund for myndighedernes handlinger og aktivering af de tværgående stabe.

(5) Plansæt for de lokale beredskabsstabe bør tydeligt beskrive rollefordelingen mellem den operationelle og den strategiske stab.

Paradigmet for LBS hovedplaner synes ikke at lægge op til en strategisk LBS, der er sat kontinuerligt under en krise, om end det heller ikke udelukkes som en mulighed. I det tilfælde, at en strategisk stab nedsættes kontinuerligt sideløbende med den operationelle, står det imidlertid ikke tydeligt beskrevet, hvilke roller og hvilken stabsstøttebemanding, de respektive stabe skal have. I plansættet bør det fremgå, at såfremt LBSS og LBSO kører parallelt under en hændelse, så skal der være tydelighed omkring opgavefordeling, kommunikationsveje og dokumentationskrav. Såfremt denne løsning vælges, bør der også løbende foretages forventningsafstemning omkring opgavefordelingen.

Under KRISØV 2019 sås et LBS-niveau, som i praksis var todelt igennem hele øvelsen. For at imødekomme det informationsdelingsbehov, der vil være imellem de to stabe, kræves der en god understøttelse af teknik, metodik og personale. LBSS påtog sig kommunikationsopgaver, som planmæssigt er hjemmehørende i den operationelle stab, hvilket gav anledning til usikkerhed om rollefordelingen. Koordinationen med NOST skete gennem den strategiske stab og ikke den operationelle, som er normal praksis. Da de overordnede beslutninger omkring bl.a. ressourcefordelingen finder sted mellem LBSO og NOST, stiller det store krav til udveksling af informationer mellem LBSS og LBSO, når LBSO ikke er til stede ved møderne med NOST. Det kan overvejes dels at lade LBSO overvære briefinggen med NOST, dels at lade lederen af LBSO deltage på stabsmøder i LBSS.

Der er følgelig et behov for at se på de lokale beredskabsstabes interne rollefordeling og anvendelse af støttefunktioner. Der er videre behov for at drøfte sammenhænge mellem LBS og det nationale niveau i form af NOST, når LBS på strategisk niveau er aktiveret kontinuerligt under en hændelse.

¹ "Handlingsprincippet: I en situation med uklare eller ufuldstændige informationer er det mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab. Samtidig skal der hurtigt kunne ændres på beredskabet i nedadgående retning for at undgå ressourcespild." (National Beredskabsplan v7.1).

(6) Der skal løbende udarbejdes et lokalt situationsbillede (LSO).

Det lokale situationsbillede (LSO) udarbejdes med henblik på, at der etableres og fastholdes et systematisk overblik over helheder og sammenhænge set i et lokalt perspektiv for på denne måde bedst muligt at kunne koordinere indsatsen og disponere ressourcerne hensigtsmæssigt. LSO anvendes også til løbende at videregive overblikskabende information til NOST.

Det anbefales at fastholde intentionen om at udarbejde et LSO i LBS på operationelt niveau. Det anbefales endvidere, at man konsekvent anvender en fast skabelon ved udfærdigelsen af LSO med henblik på at skabe en genkendelighed for stabens medlemmer. Genkendeligheden kan øge den fælles situationsforståelse og overblikket og dermed give bedre forudsætninger for at opfylde målsætningen om at sætte myndigheder på alle niveauer i stand til hurtigt og effektivt at træffe de nødvendige beslutninger. Endvidere vil udarbejdelsen af et LSO kunne bidrage til at højne kvaliteten af NSO.

(7) Der bør for alle deltagende organisationer arbejdes med at øge fokus på læring og ikke blot afvikling af øvelsen.

Deltagelse i KRISØV bidrager til den enkelte øvelsestagers læring og rutiner. Det er godt, men ikke desto mindre er det forbedringen af den systemiske adfærd og evne, der er det primære sigte med øvelsesaktiviteten. Fremtidige øvelsesaktiviteter bør derfor tilrettelægges, så de understøtter størst muligt systemisk læringsudbytte – både før, under og efter selve øvelsen. Hertil hører bl.a. også en risikovillighed til at afprøve nye processer eller systemer, selvom dette kan betyde, at der bliver begået fejl. Et øget fokus på læring bør tilsvarende tænkes ind i forbindelse med fastlæggelse af design af evalueringen af øvelsen.

2 Indledning

2.1 Om øvelsen

Hvert andet år er der i Danmark mulighed for at afprøve det samlede danske krisberedskab. Det sker, når omtrent 40 myndigheder, ambassader, virksomheder og medieorganisationer m.fl. medvirker i KRISØV – en serie af fælles krisestyringsøvelser, der nu har været afholdt i alle ulige årstal siden 2003.

2.1.1 Formål og mål

Krisberedskabsgruppen udpegede Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet til at planlægge, gennemføre og evaluere KRISØV 2019. Den overordnede ramme for KRISØV 2019 blev fastlagt i øvelsesdirektivet, som blev godkendt af Krisberedskabsgruppen den 4. januar 2019. Heraf fremgik det, at det overordnede formål med KRISØV 2019 var at afprøve krisestyringssystemet i Danmark på det strategiske og operationelle niveau. Målet har været, at skabe et veldokumenteret grundlag for, at vurdere krisestyringskapaciteten i udvalgte dele af krisestyringssystemet, og på baggrund af evalueringens anbefalinger, styrke og udvikle krisestyringskapaciteten hos aktørerne i det nationale krisestyringssystem. Det primære fokus var her på regeringens krisestyringsorganisation (ESIK/RSIK), departementer og styrelser, den nationale operative stab (NOST) samt den lokale beredskabsstab (LBS).

Under selve øvelsen skulle øvelsestagerne desuden som et træningselement have anledning til at opnå og vise fortrolighed med roller, ansvar, planer/procedurer og samarbejde under en krise.

2.1.2 Deltagere og planlæggere

Den tværsektorielle planlægning af KRISØV 2019 blev iværksat i januar 2019 via en skriftlig invitation til deltagelse i KRISØV-informationsmødet den 27. februar 2020, sendt til udvalgte myndigheder og organisationer. På informationsmødet fremlagde øvelsescheferne, hvilke ressourcer der skulle afsættes til at planlægge egen myndigheds og organisations deltagelse, og hvilket udbytte man kunne forvente at få ud af deltagelse i øvelsen.

Flere hundrede øvelsestagere deltog i KRISØV 2019. De var fordelt på 33 myndigheder og organisationer, herunder myndigheder på centralt, regionalt og lokalt niveau, private virksomheder, ambassader og medier. Organisationerne deltog med en eller flere repræsentanter i planlægningsgruppen, der sammen med øvelsesledelsen havde ansvaret for at planlægge øvelsen. Flere myndigheder deltog endvidere med repræsentanter i de tværgående krisestyringsfora: regeringens sikkerhedsudvalg (RSIK), embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål (ESIK), national operativ stab (NOST), det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK), samt Sydøstjyllands lokale beredskabsstab (LBS) på både operationelt og strategisk niveau. Flere lod sig repræsentere af andre i planlægningsgruppen. F.eks. kunne et ministerium lade sig repræsentere af en underliggende styrelse.

Planlægningsgruppen bestod af over 40 planlæggere fra de deltagende organisationer. Øvelsesledelsen bestod af 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 og repræsentanter fra planlægningsgruppen placeret i Jonstruplejren ved Ballerup. Her var der desuden etableret en medicelle, en borgercelle og en taktisk celle. Medie- og borgercellen skulle udgøre omverdenens pres på de deltagende 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.

2.1.3 Varighed og forløb

Som noget nyt blev KRISØV 2019 planlagt og gennemført som en endagsøvelse den 12. september i tidsrummet 07.00-23.59. Således kunne øvelsen afvikles i realtid og uden stop for øvelsesaktiviteter i forløbet. Kriseberedskabsgruppens primære sigte med dette var at forstærke behovet for rettidig overdragelse m.v. for derigennem at - som et centralt element - netop øve stabenes parathed og afløsning af stabsmedlemmer.

Hændelsesforløbet indledtes den 12. september 2019 kl. 07.00 med udsendelse af signal om en togulykke vest for Storebælt.

Øvelsen sluttede ("ENDEX") kl. 20.30, hvilket var tidligere end planlagt. Øvelsesledelsen vurderede på dette tidspunkt, at øvelsens mål var opnået, bl.a. i forhold til at træne afløsning og overdragelse i stabene. I den forbindelse konstaterede øvelsesledelsen, at det samlede situationsbillede blev bibeholdt efter afløsning og overdragelse.

Det skal bemærkes, at de planlagte møder i embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål (ESIK) og regeringens sikkerhedsudvalg (RSIK) blev aflyst, hvilket medførte et lavere aktivitetsniveau under øvelsen end forventet.

2.1.4 Overordnet scenarie, delscenarier og indspil

Udvælgelsen af hovedsporet for KRISØV 2019 er foretaget på baggrund af en analyse af relevante scenarier, hvor bl.a. de 13 hændelsestyper i det nationale risikobillede fra 2017 indgår. Endvidere er scenariets egnethed vurderet ud fra en række kriterier, hvor hovedsporet skulle:

- Danne grundlag for aktivering af det samlede nationale krisestyringssystem (regeringens krisestyringsorganisation, NOST, LBS'er).
- Danne grundlag for at vurdere, om krisestyringssystemet fungerer effektivt og efter hensigten.
- Give mulighed for at øve tidligere identificerede problemstillinger (fx fra tidligere evalueringsrapporter).
- Danne grundlag for strategiske udfordringer for mange aktører på forskellige niveauer.
- Give mulighed for at inddrage private og internationale aktører.

Hovedsporet for KRISØV 2019 var én eller flere kemiske hændelser på dansk jord, og hvor det ikke kunne udelukkes, at hændelserne hang sammen med et komplekst og ustabil sikkerhedspolitisk landskab.

Øvelsens scenarie var i udgangspunkt ikke en terrorøvelse, men der indgik elementer af hybride trusler og påvirkningskampagner for at skabe usikkerhed om, hvorvidt der kunne være tale om terror eller indblanding fra statslige aktører. Øvelsen skulle endvidere give mulighed for at øve 'Host Nation Support' i form af støtte fra udefrakommende ekspertheder (eksempelvis kemiske eksperthold).

2.2 Om evalueringen

Formålet med evalueringen er at opnå viden om, hvad der bør fastholdes, udbredes, videreudvikles eller ændres for at forbedre myndighedernes krisestyring og samarbejde i de tværgående stabe.

Målet for evalueringen er at belyse det tværgående krisestyringsystems evne til at varetage de pålagte opgaver. Der er i den forbindelse sat fokus på National Operativ Stab (NOST), det centrale operative kommunikationsberedskab (DCOK) og den lokale beredskabsstab i Sydøstjylland (LBS/Sydøstjylland). Disse tre stabe er evalueret særskilt i evalueringens afsnit tre.

Evalueringen har med baggrund i foranstående formål og mål været tilrettelagt efter følgende hovedspørgsmål, som har været styrende for sammenstilling og vurdering af de indsamlede data:

Var NOST (inkl. DCOK) i stand til:

- At etablere og fastholde en fælles situationsforståelse og et samlet overblik, og på dette grundlag bringe sig på forkant med udviklingen?
- At sikre, at regeringens krisestyringsorganisation, LBS og involverede myndigheder blev bekendt med dette overblik?
- At sætte den overordnede retning og opstille mål for indsatsen og med hensyn til tværgående koordination?
- At fungere som bindeled og derved sikre aktivt samarbejde, effektiv koordination og den best mulige ressourceanvendelse?
- At samordne den nationale/tværgående krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier?
- At efterleve hovedplanens seks hovedprincipper for krisestyring?

Var LBS/Sydøstjylland i stand til:

- At etablere og fastholde en fælles situationsforståelse og et samlet overblik, og på dette grundlag bringe sig på forkant med udviklingen?
- At sikre, at NOST og de involverede myndigheder løbende blev gjort bekendt med dette overblik?
- At sætte den overordnede retning og opstille mål for indsatsen?

- At fungere som bindeled (horisontalt/vertikalt) og derved sikre aktivt samarbejde, effektiv koordination og den bedst mulige ressourceanvendelse?
- At samordne den nationale/tværgående krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier?

2.2.1 Afgrænsning

Evalueringen fokuserer på den tværgående del af det nationale krisestyringssystem. Det vil sige, at den primært beskæftiger sig med de koordinerende stabe. I det omfang, det er direkte relevant for den tværgående koordination, vil forhold i sektorenes krisestyring dog også blive behandlet. Det påhviler imidlertid de enkelte øvelsestagerende organisationer selv at evaluere deres egen indsats i øvelsen.

KRISØV 2019 omfattede ikke indsatte enheder på taktisk niveau, herunder på skadessteder og i indsatsområder. Evalueringen behandler således ikke øvelsestagerernes eller krisestyringssystemets taktiske evne, kompetencer eller indsatskapacitet.

Forhold af øvelsesteknisk karakter indgår kun i det omfang, det har direkte relevans for scenariets udfoldelse, væsentlige beslutninger/handlinger under øvelsen eller centrale læringspunkter for den samlede krisestyring.

2.2.2 Evalueringsmæssigt grundlag

Der foretages sammenstilling og vurdering på baggrund af den tilgængelige information fra hovedsageligt følgende kilder:

- Observationer og vurderinger fra observatører i stabene.
- Observationer og vurderinger foretaget af øvelsescheferne og centrale øvelsesplanlæggere i øvelsesledelsen.
- Referater af stabsmøder.
- NSO'er udsendt under øvelsen.

Endvidere inddrages:

- POLDOK-hændelser oprettet under KRISØV 2019.
- E-mailkorrespondancer mellem øvelsestagerne (cc til KRISØV-postkassen).
- Pressemeddelelser fra dagen.
- SOMEX.
- Ajour24.

- Lydmateriale fra pressemøder, fiktive radioaviser m.v.

Vurderingerne foretages i henhold til "National Beredskabsplan" (version 7.1) samt de seneste udgaver af de relevante stables plansæt. Disse omfatter:

For NOST:

- "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. september 2019).
- "Strategiske hensigter" (opdateret den 13. november 2017).
- "Koncept for nationalt situationsbillede" (NSO) med en opdateret version (godkendt af stabsudvalget for NOST den 1. marts 2017).

For LBS:

- "Rammepapir for de lokale beredskabsstabe (LBS)" (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 24. april 2017).
- "De lokale beredskabsstabe – hovedplan for stabenes virke" (godkendt af Stabsudvalget for NOST den 24. april 2017).

3 Tværgående stabe

Denne del af evalueringen forholder sig til krisestyringssystemets tværgående stabe. Udgangspunktet er de gældende plansæt for de enkelte stabe, samt den funktion de hver især varetager jf. National Beredskabsplan. Regeringens krisestyringsorganisation (ESIK og RSIK) trådte ikke som planlagt sammen under KRISØV 2019, og er derfor ikke behandlet særskilt i det følgende.

3.1 Den lokale beredskabsstab (LBS)

Den lokale beredskabsstab (LBS) er en bredt sammensat stab med repræsentanter fra regionale og lokale beredskabsmyndigheder. Staben skal være forum for tværgående samarbejde og koordination i forbindelse med større hændelser og planlagte begivenheder samt større ulykker og katastrofer inden for politikredsens dækningsområde. Endvidere skal LBS sikre en samstemt og afpasset informationsformidling såvel indadtil som udadtil, herunder til befolkningen.

LBS kan etableres på to niveauer; et strategisk niveau og et operationelt niveau. Den lokale beredskabsstab på strategiske niveau (LBSS) har ansvaret for udarbejdelse og fastlæggelse af en koordinerende strategi, der forbinder beredskabsmyndighederne i LBS. Strategien skal fastlægge de overordnede rammer for en ensartet og sammenhængende udførelse af de pålagte opgaver såvel administrativt og planlægningsmæssigt som operativt. Strategisk niveau kan aktiveres, hvis den konkrete situation tilsiger det. Aktivering og deaktivering af LBSS sker uafhængigt af aktiveringstrinnet for den lokale beredskabsstab på operationelt niveau (LBSO).

LBSO varetager den operationelle koordinering ved alle aktuelle indsatser i forbindelse med såvel varslede som uvarslede hændelser og sikrer en effektiv og koordineret anvendelse af de samlede ressourcer i forhold til indsatsens karakter og omfang.

Forberedelse

Deltagelsen i KRISØV 2019 forudsatte, at man som organisation og myndighed var forberedt på at investere betydelige ressourcer i planlægningen af øvelsen og forberedelsen af egen organisation.

Øvelsesledelsen bemærkede allerede under det indledende møde med øvelsestagerne fra Sydøstjylland (LBSS og LBSO) den 20. marts 2019, at myndigheder og organisationer var indstillede på at investere tid og rette kompetencer i planlægningen og forberedelsen frem mod gennemførelsen af øvelsen.

I forhold til de forberedende aktiviteter valgte Sydøstjylland at tage udgangspunkt i evalueringen af KRISØV 2017 og derfra afvikle en lang møderække, deltagte i øvelsesvirksomhed, justere de generelle stabs- og beredskabsplaner samt gennemgå og klargøre stabs- og mødefaciliteter.

3.1.1 Aktivering og drift

LBS aktiveres ved større hændelser, når der er behov for tværgående koordinering mellem flere sektorer, eller hvor sektorspecifikke hændelser kan få indflydelse på andre sektorer. Formålet med aktivering er at sikre tværgående koordinering og håndtering af en given beredskabsmæssig hændelse, og at øvrige sektorer har det fornødne kendskab til og viden om hændelsen til at kunne planlægge og iværksætte en eventuel indsats inden for egen sektor.

LBSS og LBSO blev begge aktiveret direkte i operationsberedskab kl. 08.35. Observationerne giver ikke svar på, hvilke konkrete overvejelser der lå bag beslutningen om at aktivere og opretholde LBSS og dermed begge stabe i parallel drift. Planmaterialet beskriver heller ikke efter hvilke kriterier eller principper, de to stabe kan eller bør være aktiveret samtidigt.

Det skal bemærkes, at øvelsesledelsen tidligt i forløbet (20. marts 2019) anbefalede øvelsestagerne at lade LBSS være aktiveret under hele øvelsen ud fra et læringsperspektiv og ud fra de forventede strategiske dilemmaer, som ville opstå i forbindelse med de enkelte scenarier.

I hele øvelsens varighed forblev både LBSO, LBSS og den nationale operative stab (NOST) etableret i operationsberedskab henset til scenariets udvikling og hændelsernes indhold, karakter og omfang.

Der var udarbejdet gode og praktisk anvendelige iværksættelseskort, skabeloner til stabsmøder og det lokale situationsoverblik samt stabsprocedurer, hvilket sikrede en god opstart for begge stabe. Procedurene var velfungerende og blev fulgt.

Det er oplevelsen for så vidt angår LBS, at tyngden, både i bemanning og i opgavevaretagelsen, fra øvelsens start var lagt i LBSS, muligvis ud fra ønsket om en stærk og strategisk forankret overordnet styring af den samlede indsats.

Stabsressourcerne var, særligt i starten, primært prioriteret anvendt i LBSS, dog besluttede politikredsen hurtigt at LBSO blev tilført stabsstøttefunktioner mv. Dette forstærkede LBSO's muligheder for at løse sine opgaver sikkert, effektivt og koordineret.

Relevante aktører var til stede i stabene og levede op til hovedprincipperne for LBS. Egen hovedplan for stabens virke blev fulgt og virkede efter hensigten.

I LBSO foretog lederen af staben en god og relevant briefing og afholdt løbende møder med lederen af KSN øvelsen igennem. Der forelå et kendt plansæt for LBSO's virke. Det blev omsat og anvendt i praksis, og bidrog dermed til fastholdelse af stabsarbejdet i en hensigtsmæssig struktur.

Til stede ved opstarten var de faste medlemmer fra Sydøstjyllands Politi, Landsdelsregionen, Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter, Regionernes sundhedsberedskab og det kommunale redningsberedskab samt ad hoc medlemmerne fra henholdsvis Styrelsen for Patientsikkerhed, Fredericia Kommune og Banedanmark.

3.1.2 Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering

Med henblik på at sikre en proaktiv opgavevaretagelse er det en forudsætning, at Hovedplan for de lokale beredskabsstabe følges for så vidt angår etablering og fastholdelse af en fælles situationsforståelse, og at skabe et samlet overblik over det aktuelle billede og de mulige scenarier for hvorledes en konkret hændelse kan udvikle sig.

Situationsforståelse

Den lokale beredskabsstab skal etablere og fastholde en fælles situationsforståelse samt et samlet overblik over det aktuelle billede og de fremadrettede, mulige scenari-

er for en konkret hændelse, med henblik på at være på forkant med hændelsens mulige udvikling.

I LBSS blev POLDOK anvendt bl.a. med henblik på at skabe en fælles situationsforståelse. POLDOK blev løbende opdateret. Situationen blev beskrevet i referater fra møderne. Disse referater blev efterfølgende delt med stabens medlemmer. Ved at synliggøre relevante informationer fra POLDOK i en bearbejdet/sammenstillet form (LSO) for alle stabens medlemmer, kan den fælles situationsforståelse forbedres og muligheden for at træffe beslutninger og foretage proaktive overvejelser, vil kunne ske på et overskueligt og solidt funderet vidensgrundlag.

Beredskabs-GIS blev tydeligt prioriteret i LBSS, og der var således dedikeret en medarbejder til at sikre, at de ønskede visninger var tilgængelige for stabens medlemmer. Denne prioritering gav et godt overblik og bidrog til situationsforståelsen. Stabens medlemmer kunne herved løbende holde sig opdateret.

De grundlæggende stabs-/støttefunktioner i LBSO, der skal skabe og sikre overblik og fælles situationsbillede var, bortset fra opstartsfasen, til stede under hele øvelsen og fungerede efter hensigten. Der var god stabsstøtte, så medlemmerne bl.a. kunne få adgang til referaterne, når det var nødvendigt.

I LBSO sås god anvendelse af både POLDOK og Beredskabs-GIS, der begge var synlige for stabens medlemmer. Brugen af POLDOK bidrog til overblik og situationsforståelse. En rigtig god praksis var stabenes anvendelse af Beredskabs-GIS i forbindelse med briefinger. Dette bidrog også til overbliksskabelse og situationsforståelse samt fjernede misforståelser. Der blev heller ikke i LBSO udarbejdet et egentligt LSO.

Det følger af Hovedplan for de lokale beredskabsstabe, at LBS skal udarbejde et lokalt situationsbillede (LSO) baseret på informationer fra sektormyndighederne, medier mv., og at ajourførte versioner af dette situationsbillede skal formidles til orientering til medlemmerne af staben inden udsendelse.

Overblik og informationshåndtering

Informationshåndteringen skal sikre, at den lokale beredskabsstab til stadighed har et overblik over den samlede situation og løbende kan dokumentere og videreformidle

dette. LBS skal på baggrund af det konkrete, lokale situationsbillede løbende sikre, at NOST er orienteret om myndighedernes handlinger, disponering af ressourcer og strategiske hensigter.

Kontakt til NOST fra hændelseskredsen foregik via ITV med LBSS, LBSO, POLDOK og/eller via telefonisk *kontakt* til LBSS. Under øvelsen blev der anvendt en såkaldt runnerfunktion. I denne funktion havde en person til opgave at deltage i møder i alle stabe og forestå videndeling imellem stabene. Funktionen skulle med andre ord sikre et godt informationsflow og et højt vidensniveau. Runnerfunktionen havde imidlertid vanskelige arbejdsvilkår i en hektisk øvelse med mange stabsmøder. Det var bl.a. svært for runnerfunktionen at holde sig opdateret både på strategisk niveau og operationelt niveau. Såfremt runnerfunktion anvendes, er det vigtigt, at tværfaglig information deles, og at det overlades til de enkelte sektorer at vurdere informationernes relevans for den enkelte sektor.

Kontakten mellem NOST og LBSO bestod af enkelte telefonopkald, da kontakten til NOST blev varetaget af LBSS. Informationsudvekslingen mellem LBSO og LBSS kan med fordel understøttes ved, at lederen af LBSO deltager i stabsmøder i LBSS.

Det anbefales (som tidligere nævnt), at såfremt man ønsker, at LBSS deltager i briefingerne med NOST, bør LBSO have mulighed for at overvære briefingene på et tilsvarende ITV-anlæg i LBSO stabslokalet med henblik på, at sikre informationsformidling og en fælles situationsforståelse. Denne løsning vil også lette runnerfunktionens arbejde.

3.1.3 Koordinering af handlinger og ressourcer

Formålet med den lokale beredskabsstabs koordinering af handlinger og disponering af ressourcer er at opnå den bedst mulige udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af hændelsen kan begrænses, og situationen kan normaliseres hurtigst muligt.

Koordinering

Der var trods visse tekniske udfordringer en god anvendelse af ITV og informationsudveksling mellem NOST og LBSS. LBSO anvendte derimod ikke ITV til møder med NOST eller andre stabe i politikredsen og deltog således heller ikke i disse briefinger

med NOST/LBSS. Som nævnt under situationsforståelse blev POLDOK og Beredskabs-GIS anvendt godt og var med til at sikre og bevare overblik.

LBSO har det operationelle ansvar og bør derfor også deltage i ITV med NOST, da der er behov for direkte sparring og informationsudveksling, særligt ved allokering af kritiske ressourcer.

I LBSO var der god koordination med egne sektorer i staben. Stabsmøderne bidrog til god information og gav et godt overblik i de enkelte sektorer. LBSO havde ikke nogen koordinerende rolle i forhold til den tværgående krisekommunikation.

Der var et godt og åbent samarbejde i LBSS. Samarbejdet bar præg af et forudgående kendskab til hinanden. Der var tydelig opmærksomhed på de syv hovedprincipper for LBS, og det er vurderingen, at man levede op til disse principper.

Der var tilsvarende et godt og åbent samarbejde i LBSO. Sektorerne i LBSO var bekendt med hovedprincipperne for LBS og efterlevede disse. Dette var med til at sikre effektive stabsmøder og beslutningsprocesser. Mødestrukturen var god og sikrede god kommunikation i staben. Stabens medlemmer var tydeligvis bekendt med sektoransvarsprincippet og kendte hinandens opgaver og ansvar. Alle sektorer bød ind på opgaveløsningen.

I LBSO var der løbende fokus på ressourcesituationen i de enkelte sektorer, og der var en effektiv opfølgning på status på igangværende opgaver ved stabsmøderne.

Der blev ikke i LBSS anvendt tavleføring, og der blev heller ikke anvendt en aktionsliste eller en ressourceoversigt. Observationerne besvarer ikke spørgsmålet om, hvorfor man fravalgte disse.

I LBSO var der god tavleføring over opgaver og ressourcer, hvilket bidrog til etablering og fastholdelse af overblik. LBSO havde det operationelle og ressourcemæssige overblik og anvendte god praksis omkring tavleføring, således at det var nemt at følge op på ressourceforbruget.

LBSS skal sætte retning og forestå den overordnede koordination og dermed understøtte indsatsen omkring hændelsesstedet. Dette skete i forbindelse med stabsmøderne, og der oplevedes en sammenhæng mellem sektorerne. Den retningsgivende tilgang og den overordnede koordination kan med fordel bevares mellem møderne.

Stabsmedlemmerne udviste flere gange gode kreative løsninger på problemerne. Der var et godt fokus på strategiskift med henblik på koordination af iværksættelse af genoprettende tiltag. Det var også tydeligt, at de enkelte myndigheder havde godt overblik over egne ressourcer.

Det anbefales at afklare opgaver, ansvar og snitfladerne, herunder samarbejde, kommunikation og mødeprocesser mellem LBSO og LBSS. Det anbefales især at skabe afklaring omkring den konkrete opgavefordeling, når både LBSS og LBSO er aktiveret i operationsberedskab (særligt i forhold til ressourceallokering og krisekommunikation).

3.1.4 Kriseledelse

Strategiske hensigter

Den lokale beredskabsstab skal formulere en strategisk hensigt, der skal fastlægge den overordnede retning for stabens indsats og skal angive, hvad staben samlet set ønsker at opnå med den koordinerende indsats. Den strategiske hensigt skal godkendes på strategisk niveau i egen sektor.

I LBSS sås en god praksis omkring prioriteringen af, at der hurtigt udarbejdes og udmeldes en strategisk hensigt for håndtering af hændelserne. I forbindelse med stabsmøderne blev det løbende vurderet, om denne strategiske hensigt skulle tilpasses som følge af udviklingen. Der var stort fokus på, at krisestyringen hvilede på en klar overordnet strategi, hvilket er en hensigtsmæssig praksis, der kan skabe gode vilkår for den tværsektorielle koordinering. Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at vurdere, hvilken betydning eller konkret effekt, det har haft for handlingerne, at der blev arbejdet efter strategiske hensigter.

Worst case blev løbende drøftet i LBSS. Det var en god praksis, der øgede muligheden for en fremsynet proaktiv indsats. I LBSO blev der ikke ført tavle i forhold til worst case, men man drøftede dog generelt, hvordan de enkelte scenarier kunne udvikle sig.

I den indledende fase anvendtes der i LBSO en generisk strategisk hensigt (udarbejdet af NOST og tilgængelig i politikredsens plansæt). Den konkrete strategiske hensigt blev hurtigt defineret i LBSS og efterfølgende formidlet til LBSO, og den blev drøftet på stabsmøderne og godt omsat til operative opgaveløsninger øvelsen igennem. Tilpasninger eller revision af den strategiske hensigt blev løbende kommunikeret til LBSO.

Myndighedskommunikation

Myndighederne i den lokale beredskabsstab skal sikre en hurtig og præcis kommunikation og opretholde et højt og koordineret informationsniveau i forhold til medier og borgere, så borgerne får de bedst mulige forudsætninger for at tage vare på egen og andres sikkerhed og sundhed. Et generelt princip er desuden, at alle synlige foranstaltninger følges op med relevant kommunikation.

Krisekommunikationen og informationsudvekslingen mellem LBSS og LBSO (og KSN) var i den indledende fase vanskeliggjort af en stor informationsmængde. Kommunikationen kan med fordel styrkes ved en forudgående forventningsafstemning og strukturering.

Der blev udsendt en række pressemeddelelser fra LBSS. Ud fra de foreliggende observationer sås den tværgående crisekommunikation ikke tydeligt koordineret i staben sektorerne imellem. Observationerne viser bl.a., at sektorerne gik ud med budskaber, der ikke var afstemt og som til tider kom bag på de øvrige sektorer. Det gjaldt bl.a. pressemeddelelser og live interview. Krisekommunikationen sås heller ikke tydeligt koordineret med DCOK.

Ved de sidste stabsmøder var en kommunikationsmedarbejder til stede i LBSO. Krisekommunikationen var ikke et emne på stabsmøderne, men blev henvist til bilaterale aftaler mellem stabsmøderne.

Den lokale kommunikationsstab, der oplevedes stærkt bemanded og veldrevet, opfangede selv informationer fra KSN og LBS og udarbejdede på dette grundlag udkast til pressemeddelelser. Krisekommunikation var højt prioriteret, men sås ikke tydeligt koordineret med LBSO.

Det er oplevelsen, at den lokale kommunikationsstab var præget af stor belastning, travlhed og uro bl.a. med baggrund i den hyppige koordinering med LBSS og DCOK oveni den lokale, handlingsanvisende borgerkommunikation, som den lokale politikreds selv skulle eksekvere.

Krisekommunikation henhører generelt under LBSO og koordineres i denne stab samt med DCOK før udsendelse. Budskaber, der er koordineret mellem sektorerne, kan være med til at skabe sikkerhed og tryghed for befolkningen og i krisestyringsorganisationen.

Det anbefales, at krisekommunikation bliver et fast punkt på dagsordenen ved stabsmøderne.

3.2 National Operativ Stab (NOST)

NOST varetager en tværgående koordinerende funktion og skal bl.a. sikre, at regeringens krisestyringsorganisation (ESIK/RSIK) og de respektive sektorer løbende er i besiddelse af relevante, koordinerede og præcise oplysninger om den konkrete indsats. NOST fungerer således som den fysiske og organisatoriske ramme om statslige myndigheders samarbejde og koordination på operationelt niveau i forbindelse med krisestyring af ekstraordinære hændelser.

3.2.1 Aktivering og drift

Det nationale krisestyringssystem eller relevante dele heraf skal til enhver tid kunne aktiveres og træde sammen, hvor der vurderes at være behov for en lokal, national og/eller international koordination. Det følger af NOST Hovedplan, at NOST skal kunne fungere i operationsberedskab inden for en time efter, at det er besluttet at aktivere staben. NOST skal derudover kunne fungere på dette niveau, så længe det er nødvendigt.

Forberedelse

Ugen forud for KRISØV 2019 var NOST' stabsmedlemmer indbudt til et forberedende møde. Dette gav anledning til at afprøve relevant teknik, gennemse lokalefordelingen og tale om stabens procedurer. Der blev drøftet en justeret procedure for udarbejdelse af NSO, ny stabsmødedagsorden, samt oplæg til kortere stabsmøder. Ved samme forberedende møde blev anbefalingerne fra KRISØV 2017 evalueret gennemgået med kommentarer til de opfølgende tiltag, der er blevet iværksat i mellemtiden. Forberedelserne var grundige og bidrog til at klæde stabsmedlemmerne bedre på til den forestående øvelse.

Aktiveringstrin

Alarmering og aktivering af staben var bevidst ikke et fokusområde for NOST i denne øvelse. Staben var varslet om øvelsens tidsramme i forvejen og var derfor allerede trådt sammen forud for STARTEX. Denne del af øvelsen forløb derfor roligt og uden komplikationer. Fraværet af en forudgående aktiveringsmeddelelse betød dog, at stabens aktiveringstrin ikke var klart for alle deltagere.

I det første NSO, som udsendtes umiddelbart efter afslutningen af det første stabsmøde (kl. 08.56), står staben anført som værende i 'stabsberedskab'. Emnet blev ikke berørt på mødet, men på andet stabsmøde (kl. 10.00) blev det klargjort, at NOST var i 'operationsberedskab'.

En forudsætning for at handlingsprincippet fungerer hensigtsmæssigt er, at aktiveringstrinnene i en tværgående stab står i forhold til det aktuelle normalbillede. Det kan hæmme stabens agilitet hvis 'aktiveringstrin' forveksles med 'beredskabsniveauer'.

Kompetencer i staben

I staben sad både faste medlemmer og ad hoc myndigheder repræsenteret. Ad-hoc myndighederne var Digitaliseringsstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Statens IT, DMI, Miljøstyrelsen og Banedanmark. Generelt syntes de fremmødte forbindelsesofficerer at være i stand til at varetage opgaverne. Enkelte (primært repræsentanter fra ad hoc myndigheder) var nye deltagere, eller havde kun begrænset erfaring som forbindelsesofficer i NOST fra tidligere øvelser eller skarpe hændelser. Disse følte sig dog - efter eget udsagn - alle tilstrækkelig klædt på til opgaven. Stabschefen spurgte på det indledende møde til, om der manglede ressourcepersoner eller myndigheder i staben. Spørgsmålet blev gentaget på efterfølgende stabsmøder ved nye udviklinger i løbet af

øvelsen. Der blev således løbende fulgt op på, hvorvidt man var i besiddelse af de nødvendige kompetencer, eller om der var behov for at indkalde yderligere ressourcepersoner.

Det vurderes som ved tidligere evaluering af KRISØV, at flere både faste medlemmer og fra ad-hoc myndigheder ikke forud for øvelsen havde gennemført kursusrækken "Samfundets beredskab". Dette er ikke et krav, men en klar anbefaling. Enkelte medlemmer gav eksplicit udtryk for at have følt sig udfordret af manglende viden om, hvordan krisestyringssystemet er bygget op, sprogbrug, forkortelser mm., hvilket netop adresseres på de pågældende kurser.

3.2.2 Situationsforståelse, overblik og informationshåndtering

Formålet med håndtering af informationer i NOST er at sikre, at staben til stadighed har et overblik over og en forståelse for den samlede situation og løbende kan videreformidle forløbet og den strategiske hensigt. NOST skal således bl.a. sikre et effektivt informationsflow, overblik over ressourcer og løbende dokumentation samt validere, vurdere og bearbejde informationer med henblik på udarbejdelse og opdatering af NSO, herunder formidling af en samlet strategisk hensigt og mål med den koordinerende indsats.

Stabsmøder

Der var en god opstart af NOST, hvorunder stabschefen orienterede om formål og staben blev enige om den strategiske hensigt for den myndighedsfælles indsats.

De første stabsmøder fungerede herefter ligeledes med en meget tydelig mødeledelse og en dagsorden, der understøttede en logisk progression i drøftelserne (situation>retning>handling). Stabsmedlemmer blev tildelt taletid efter relevans i situationen, frem for ved bordrunde, hvilket forekom mere intuitivt og effektivt. Det var således muligt at gennemføre meget korte og effektive stabsmøder, hvilket frigav mere mellemlæggende tid til forbindelsesofficerernes (FO) arbejde. Dette har tidligere været udtrykt som et ønske fra flere af stabens FO'er. Stabschefens afsluttende opsummering bidrog ydermere til fokusering og overblik. Referaterne blev særdeles hurtigt udarbejdet og sendt ud. Stabsstøttefunktionerne blev anvendt på en god måde, så de var understøttende på stabsmøderne.

Stabsmøderne fik dog henover dagen karakter af vidensdeling og i mindre grad koordination og drøftelser, f.eks. af den samlede ressourceanvendelse, situationens mulige udvikling m.v. Det er muligt, at den korte varighed af stabsmøderne begrænsede mulighederne for dybere drøftelser og overvejelser samt bidrog til delvist at amputere drøftelserne. Staben virkede umiddelbart hæmmet af ambitionen om at holde stabsmødet så kort som muligt. Det kunne i den forbindelse overvejes at variere stabsmødernes varighed, så de eksempelvis holdes korte i den indledende kaos-fase, men at der senere i forløbet indimellem afsættes tid til mere dybdegående drøftelser ud fra en fast dagsorden eller skabelon i forhold til scenarieudvikling eller hypoteser.

Situationsforståelse

Det virkede indimellem som om, at der var en vis tilbageholdenhed med informationer på stabsmøderne, og at aktørerne holdt igen med at problematisere emner. Dette kan være baseret på dels en forståelse af, at forhold skal være meget vigtige for at blive drøftet i NOST, dels at der foregik en stram mødestyring i forhold til bestræbelserne på at holde korte stabsmøder. I praksis betød det, at der ikke foretoges dybere drøftelser med hensyn til situationens mulige udvikling – og at informationer, der kunne være af fælles interesse, ikke blev bragt til torvs. Uagtet, at det er de enkelte sektormyndigheders ansvar at dele informationer fra egen sektor i NOST, så er det også stabschefens ansvar at søge uddybende svar ved enhver tvivl, når/hvis relevante informationer ikke formidles af sektormyndighederne selv.

En medarbejder fra fremtidscellen havde forud for hvert stabsmøde et kort møde med stabschefen. På det 3. stabsmøde nævnte stabschefen en kort bemærkning om nogle af de observationspunkter, fremtidscellen havde gjort opmærksom på. I starten havde fremtidscellens produkter en begrænset anvendelseskvalitet. Senere blev indholdet af produkterne mere anvendeligt. Stabschefen, og staben som helhed, sås imidlertid kun i begrænset omfang at gøre aktivt brug af fremtidscellen. Det fremgår ikke af datamaterialet, om – og i givet fald hvordan – fremtidscellens bidrag har kvalificeret arbejdet i NOST med hensyn til effektiv og proaktiv kriseledelse. Selv om stabschefen opfordrede til at tænke frem i tid og i mulige fremtidsscenerier, blev der ikke skabt tid og rum for at drøfte dette i plenum.

Overblik og informationshåndtering

Væsentlige informationer, som drøftedes i stabene mellem møderne, kom aldrig til NOST's kendskab. Det gælder eksempelvis DMI's prognose, der viste, at Århus ville

blive ramt af det giftige kemikalieudslip inden for seks timer på et tidspunkt, hvor der var usikkerhed omkring farligheden af kemikalieudslippet. NOST blev heller ikke rettidigt orienteret om hændelsen i Billund, selv om den havde stået på i nogen tid og på trods af, at flere myndigheder allerede kendte til hændelsen.

Det gik fint på de tidlige møder med at danne sig et overblik over den konkrete hændelse, men i takt med at kompleksiteten steg og flere samtidige hændelser kom til, fyldte overvejelser og drøftelser om situationens mulige udvikling mindre og mindre.

Den manglende drøftelse af fremtidige scenarier medvirkede til, at f.eks. plansættet for langtidslukning af broer ikke virkede til at komme i spil. Ved nogle af de simulerede hændelser, eksempelvis brud på fortroligheden i NemLog-in, blev de afledte konsekvenser og følgevirkninger primært drøftet lokalt imellem relevante myndigheder og ikke i udbredt grad i NOST. Trafiksituationen blev heller ikke rigtig drøftet trods de kraftige påvirkninger af samfundet.

Nationalt Strategisk Overblik

Der var i staben forsøgsvis implementeret en ny procedure for bidrag til National Strategisk Overblik (NSO). De enkelte myndigheder skulle ifølge denne procedure indlevere en konsolideret tekst til sekretariatet, som derefter overførte denne direkte i NSO. Rent proceduremæssigt synes dette at have fungeret efter hensigten og bevirkede, at NSO'erne blev udarbejdet og godkendt hurtigt samt udsendt rettidigt. Der var undervejs stort fokus på NSO, og der blev løbende fulgt op.

Modsat må det konstateres, at proceduren omkring sammenskrivningen af NSO'erne og dermed den samlede kvalitet af indholdet i NSO'erne var lavere end tidligere. De enkelte NSO'er rummer stort set blot én-til-én gengivelser af de enkelte myndigheders bidrag og fremstår ikke som et samlet bearbejdet situationsbillede. Den manglende redaktionelle sammenstilling og bearbejdning gjorde, at NSO'erne indholdsmæssigt ikke adskilte sig væsentligt fra stabsmødereferaterne. Dermed blev den egentlige (strategiske) merværdi minimal. Det bemærkes i den sammenhæng, at "NOST Hovedplan for Stabens Virke" ikke fyldigt beskriver NSO's formål, målgruppe og forventningerne til den. NSO må betragtes som myndighedernes konsoliderede fælles bidrag.

Stabsmødereferaterne giver et fyldestgørende indblik i det operationelle situationsbillede og koordinationsbehovet imellem myndigheder. NSO skulle gerne præsentere den status og de overvejelser, som har strategisk væsentlighed. Der synes at være en redaktionel opgave forbundet med dette, som ikke blot lader sig løse ved en procedure for, hvordan den enkelte myndighed indgiver et færdigt tekstbidrag til helheden, men som mere handler om, hvordan myndighedernes bidrag skal sammenstilles, bearbejdes og præsenteres.

Teknisk understøttelse

Storskærm blev anvendt på en god måde, så den var understøttende og ikke dominerende på stabsmøderne. ITV med LBSS blev forsøgt benyttet, men blev ramt af forskellige tekniske udfordringer, herunder dårlig lyd og forstyrrelser fra 3. part, hvorefter stabsmøderne blev gennemført uden. ITV blev dog taget i brug igen sidst i øvelsen, dog fortsat med visse tekniske vanskeligheder. Det anbefales at undersøge mulighederne for, at etablere en bedre og mere sikker teknisk løsning til gennemførelse af videomøder.

3.2.3 Koordinering af handlinger og ressourcer

Formålet med koordinering af handlinger og disponering af ressourcer er at opnå den bedst mulige udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af hændelsen kan begrænses, og situationen kan normaliseres hurtigst muligt. Koordinationen i NOST skal være baseret på fælles situationsforståelse, strategisk hensigt og bidrag til aktiv opgaveløsning. Endvidere skal NOST sikre, at der løbende er klarhed over de politiske prioriteringer og at regeringens krisestyringsorganisation er orienteret om myndighedernes handlinger og strategiske hensigt.

Koordinering

Der foregik aktiv koordinering mellem stabsmøderne mellem forbindelsesofficerer og egen sektor. Der var imidlertid en del koordinering i DCOK, der aldrig blev orienteret om i NOST. Eksempelvis blev en problematik om massiv kødannelse drøftet i DCOK, men ikke i NOST. Flere informationer forblev i DCOK og kom ikke videre. Koordinationen mellem NOST og DCOK var således ikke optimal.

Flere stabsmøder havde i op til et par timer kendskab til hændelsen i Billund, før denne blev delt med stabschefen og de øvrige i NOST. Der var endvidere en del in-

formation, som blev drøftet i under-stabe mellem møderne, men som ikke blev lagt frem på NOST møderne, fx fik NOST ikke rettidigt kendskab til DMI prognosen.

Der var fokus på, at relevante ressourcer var til stede og kunne anvendes. De manglende fælles drøftelser af situationens mulige udvikling medvirkede dog til, at f.eks. plansæt for langtidslukning af broer ikke kom i spil. Samtidig blev trafikudviklingen ikke drøftet med henblik på at finde alternative transportveje/ muligheder.

3.2.4 Kriseledelse

Effektiv kriseledelse er baseret på klart definerede mål, metoder og midler. Det er ligeledes afgørende, at krisestaben har både de rette kompetencer – ledelsesmæssigt, fagligt og personligt. Jf. retningsprincippet bør NOST 's handlinger under kriser styres med udgangspunkt i klare strategiske hensigter. Disse hensigter sætter den overordnede retning for NOST 's indsats og er pejlemærker for, hvad NOST samlet set ønsker at opnå for hver enkelt hændelsestype.

Strategiske hensigter

De strategiske hensigter var i anvendelse allerede fra første stabsmøde. Her valgte man at kombinere strategisk hensigt nr. 8 (ulykker med kemiske stoffer) og nr. 10 (transportulykker). Derved blev de strategiske hensigter tilpasset den aktuelle situation og tilpasset henover øvelsen til også at inkludere cyberhændelser. Generelt blev der arbejdet langt mere dynamisk med de strategiske hensigter end under KRISØV 2017, hvor konceptet var nyt. Det er oplevelsen, at de nationale strategiske hensigter virker som et fint udgangspunkt, der relativt let kan tilpasses den konkrete situation på en meningsfuld måde.

De strategiske hensigter blev lagt på storskærm til drøftelse blandt stabens medlemmer. Disse blev påført NSO og dermed distribueret til de deltagende myndigheders bagland. NSO ses imidlertid ikke at være modtaget ved alle deltagende myndigheder, herunder Vejdirektoratet. Ved nye udviklinger blev der spurgt ind til behov for justering, og der blev justeret konkret ved aktuelle hændelser.

Der foregik som tidligere anført ITV møder mellem NOST og LBSS. LBSO var ikke til stede på noget tidspunkt. Den strategiske hensigt blev ikke koordineret eller drøftet

mellem LBSS og NOST. Der foreligger imidlertid strategiske hensigter udarbejdet af LBSS, som er udformet anderledes end den, der var fastsat i NOST.

3.3 Det centrale operative kommunikationsberedskab (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. DCOK koordinerer og bistår ved videregivelsen af meddelelser og informationer til befolkning og medier samt 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.

3.3.1 Overblikdannelselse

DCOK skal tilvejebringe et samlet overordnet overblik over myndighedernes afviklede og planlagte kommunikations- og presseaktiviteter og hovedbudskaber samt understøtte de sektoransvarlige myndigheder ved at samordne krisekommunikationen til befolkning og medier. DCOK skal endvidere understøtte et myndighedsfælles overblik over mediedækningen af hændelsen med henblik på, at de sektoransvarlige myndigheder kan reagere hurtigt og koordineret efter behov. Endelig skal DCOK sikre, at myndighedernes kommunikations- og presseaktiviteter og det overordnede mediebillende indarbejdes i det nationale strategiske overblik (NSO).

DCOK-medlemmerne vurderes i høj grad at have holdt sig orienteret om mediebillendet inden for egen sektor og alle planlagte kommunikations- og presseaktiviteter, som der således var et godt overblik over. Stabsmedlemmerne vurderes ligeledes i høj grad løbende at have arbejdet på at sikre, at de anbefalinger, der blev fremlagt i DCOK, var organisatorisk forankrede og afstemt med de respektive myndigheder. DCOK-medlemmerne var generelt gode til at orientere hinanden om myndighedernes afviklede og planlagte kommunikations- og presseaktiviteter. Samarbejdet og det horisontale informationsflow mellem myndighederne så ud til at fungere tilfredsstillende.

Der blev ikke under øvelsen etableret en systematisk kontakt og informationsudveksling mellem stabschef/DCOK og Statsministeriets kommunikations- og presseansvar-

lige. Sidst på dagen tilflød der imidlertid overvejelser fra regeringens krisestyringsorganisation om udmeldinger og afholdelse af pressemøder. Der synes ikke at være indarbejdet egentlige procedurer og plansæt for informationsflowet mellem NOST/DCOK og regeringens krisestyringsorganisation.

Det var under øvelsen særdeles udfordrende for Rigspolitiets kommunikationsstab at nå at omsætte og indarbejde myndighedernes input via mails til NSO. Det kan ikke udelukkes, at dette har noget med procedurer og sagsgange at gøre. Kommunikationsstaben bad mundtligt myndighedsrepræsentanterne melde input ind, men det skete langt fra systematisk og konsekvent.

3.3.2 Møder i DCOK

Første møde i DCOK ledes af formandskabet og gennemføres jf. dagsorden for første stabsmøde.

Der blev konsekvent afholdt stabsmøder i DCOK forud for møder i NOST og som debriefing efter NOST-møder, hvorved et vist overblik blev tilvejebragt mundtligt. Det forekom dog vanskeligt at overskue i sin helhed, hvad der var de væsentligste udmeldinger fra myndighederne til offentligheden.

Den faste dagsorden for stabsmøder sås ikke anvendt ved stabsmøderne i DCOK, selvom den forelå i lokalet. Derimod anvendtes en forkortet udgave, der var udarbejdet på baggrund af den faste skabelon. Dagsordenen var skrevet på en whiteboardtavle i lokalet - og den var kortfattet og overskuelig. Det fremgik ikke af dagsordenen, hvem der var ansvarlig for hvilke punkter.

Selvom der foregik informationsdeling på tværs af myndighederne, blev dagsordenen imidlertid ikke fulgt stringent, og den sås ikke at bidrage til tydeliggørelse af de enkelte myndighedsrepræsentanters opgave og ansvar med hensyn til at bidrage til den løbende overblikskabelse. Der blev generelt heller ikke givet en systematisk briefing om det overordnede medie billede.

DCOK-medlemmernes adgang til - via videolink - at være med på sidelinjen ved NOST-stabsmøderne gjorde det muligt at effektivt følge med i udviklingen, samtidig med at deltagerne kunne varetage deres opgaver uden afbrydelser.

3.3.3 Koordination

DCOK skal samordne den nationale, tværgående krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier, herunder sikre, at de involverede myndigheder giver entydige og koordinerede handlingsanvisninger, så befolkningen får grundlag for at tage vare på egen sikkerhed.

I DCOK og i LBS orienterer myndighederne hinanden fortløbende om planlagte og iværksatte kommunikationstiltag. Effektiv koordination forudsætter derfor også tæt samspil mellem de to niveauer. Alle myndigheder, der er repræsenteret i NOST, er ansvarlige for også at sikre en tilsvarende tilstedeværelse med en repræsentant i DCOK.

Etablering og fastholdelse af det nødvendige overblik og koordination af myndighedernes kommunikations- og presseaktiviteter er hinandens gensidige forudsætninger. Det lokale politis beredskabsmeddelelser og pressehenvendelser blev registreret i POLDOK, men synes kun i begrænset omfang at være blevet delt på stabsmøderne i DCOK og kendt af myndighedsrepræsentanterne her, hvilket kan have påvirket mulighederne for fastholdelse af overblik og sikring af den nødvendige koordination.

Den lokale politikreds havde etableret en central kommunikationsstab til at understøtte de operative stables opgaveløsning kommunikativt. Lederen af denne stab varetog koordinationen med bl.a. Rigspolitiet/DCOK, hvilket oplevedes som en hyppig og tidskrævende løbende opgave. Til trods for den tætte kontakt mellem det lokale niveau og DCOK blev et væsentligt spørgsmål ved en pressebriefing øjensynligt ikke besvaret i overensstemmelse med det svar/budskab, som politikredsen havde godkendt og koordineret med DCOK. Kildematerialet giver ikke umiddelbart nogen forklaring på dette.

Det vurderes at være en stor fordel for koordinationen mellem myndighederne og for myndighedernes samlede overblik, at repræsentanterne fra de relevante myndigheder er samlet fysisk i DCOK. Det står dog samtidig klart, at det er en vanskelig opgave at fastholde et klart, fælles situationsbillede i forhold til afviklede og planlagte kommunikations- og presseaktiviteter samt hovedbudskaber og handlingsanvisninger.

3.3.4 Myndighedskommunikation

NOST skal sikre en hurtig og præcis kommunikation samt opretholde et højt informationsniveau i forhold til medierne og befolkningen ved at samordne myndighedernes kommunikationsindsats i DCOK. Et generelt princip er, at alle synlige foranstaltninger følges op med relevant kommunikation.

Rigspolitiet varetog udarbejdelsen af en kommunikationsstrategi, der skulle sætte overordnet retning og fastlægge rammerne for myndighedernes kommunikation og centrale budskaber til borgerne samt niveauer for kommunikation jf. sektoransvarsprincippet. Kommunikationsstrategien forekom tydelig og præcis, men det er uklart, om alle myndighedsrepræsentanterne i DCOK var klar over, hvad der var formålet med strategien, hvad den indeholdt og hvem den var lavet til. Myndighedsrepræsentanterne i DCOK blev ikke inddraget i udarbejdelsen af strategien, og den blev øjensynligt ikke delt med alle de myndigheder, der indgik i krisestyringen af den pågældende hændelse.

Myndighederne kommunikerede ikke desto mindre generelt både hurtigt og præcist. De reagerede hurtigt på de første signaler fra de sociale medier og publicerede selv information på de sociale medier, flere gange endda førend øvelsesmedierne reagerede. Myndighederne var generelt hurtige til at kommunikere på indspillene og agerede således positivt med hensyn til løbende at give borgerne det bedst mulige grundlag for at træffe beslutninger om egen sikkerhed.

Hensynet til hurtigt at komme på forkant med kommunikationen kan dog have indvirket på præcisionen og koordinationen af myndighedernes budskaber. Især tidligt på dagen var der ikke entydige og præcise handlingsanvisninger fra myndighederne, eksempelvis i forbindelse med udslippet af klor.

Der blev generelt kommunikeret meget fra myndighedernes side, men samtidig ses der at være et potentiale i at koordinere og udarbejde fælles pressemeddelelser med flere myndigheder som afsender, når en hændelse vedrører flere myndigheders ansvarsområder. Endvidere bør information på engelsk være hurtigere tilgængelig.

4 Konklusioner

Evalueringsdirektivet for KRISØV 2019 fremsatte en række brede spørgsmål, som ønskedes belyst. I det følgende gives der for hvert af disse spørgsmål et opsummerende svar, på baggrund af den samlede evalueringsindsats.

4.1 LBS

Var LBS i stand til at etablere og fastholde en fælles situationsforståelse og et samlet overblik, og på dette grundlag bringe sig på forkant med udviklingen?

Både i LBSS og i LBSO blev der ved hjælp af POLDOK, Beredskabs-GIS og ad andre veje indsamlet og delt informationer med henblik på at etablere situationsforståelse og et samlet overblik.

Stabene lykkedes i nogen udstrækning med at skabe situationsforståelse og overblik, selvom data ikke blev bearbejdet/sammenstillet og præsenteret i et egentligt overskueligt situationsbillede. Men stabene vurderes ikke at være lykkedes helt med, at etablere og fastholde et fælles situationsbillede og godt overblik over den samlede situation, eksempelvis mellem LBSS og LBSO. Der var mange relevante informationer i spil i stabene, men ikke alle informationer blev delt og nyttiggjort.

Det er ikke ud fra observationerne og datamaterialet i øvrigt muligt at vurdere, hvorvidt og i hvilken udstrækning, at situationsforståelsen og det skabte overblik konkret bidrog til, at stabene fik bragt sig på forkant med udviklingen.

Var LBS i stand til at sikre, at NOST og de involverede myndigheder løbende blev gjort bekendt med dette overblik?

NOST og LBSS havde en tæt kontakt, hvor der blev videregivet information med henblik på overblikskabelse, hvorimod kontakten mellem NOST og LBSO var begrænset. På den baggrund og henset til dels, at informationsdelingen mellem LBSO og LBSS ikke var tilstrækkelig, dels at informationerne ikke blev sammenstillet i et egentligt lokalt situationsbillede, men blot videregivet i referatform, kan der være usikkerhed om, i hvor høj grad LBS har været i stand til at sikre, at NOST og de involverede myndigheder modtog tilstrækkelig og - i indhold og form - relevant og overskuelig information til effektivt at kunne danne sig et overblik over den samlede situation.

Dette synes også at være bekræftet ved observationerne i NOST, hvor NSO lod en del tilbage at ønske for så vidt angår bearbejdning af informationen og overvejelser af strategisk væsentlighed.

Var LBS i stand til at sætte den overordnede retning og opstille mål for indsatsen?

Både i LBSS og i LBSO blev der arbejdet i overensstemmelse med strategiske hensigter, der løbende blev vurderet med henblik på eventuelle justeringer og kommunikeret til de relevante aktører. Der blev ikke opstillet egentlige specifikke mål for indsatsen, men givet strategisk retning herfor.

Observationerne fra øvelsen viser, at de strategiske hensigter blev omsat til operative opgaveløsninger, men på det foreliggende grundlag er det ikke muligt at vurdere, hvilken betydning og hvilke effekter det havde i praksis.

Var LBS i stand til at fungere som bindeled (horisontalt/vertikalt) og derved sikre aktivt samarbejde, effektiv koordination og den bedst mulige ressourceanvendelse?

LBSO koordinerede løbende med egne sektorer i starten, men var i mindre grad koordinerende i forhold til den tværgående krisekommunikation. Der var et godt samarbejde i staben og styr på opgaver og ressourcer i de enkelte sektorer.

LBSO virkede i perioder hæmmet af, at LBSS agerede både på strategisk og operationelt niveau. Informationsudveksling og koordination i forhold til NOST foregik således alene mellem LBSS og NOST. Det er vurderingen, at koordinationen var præget af uklarheder med hensyn til opgaver, ansvar og snitflader herunder samarbejde, kommunikation og mødeprocesser mellem LBSO og LBSS, når begge er aktiveret i operationsberedskab.

Der var også et godt og åbent samarbejde i LBSS samt kendskab til hinandens sektorer. LBSS lykkedes med den vertikale koordination og havde en god mundtlig informationsudveksling med NOST. LBSS var dog i nogen grad udfordret mht. den tværgående koordination, bl.a. for så vidt angår krisekommunikation. Koordinationen var præget af uklarheder mht. opgaver, ansvar og snitfalder mellem LBSS og LBSO. Der blev koordineret på stabsmøderne. Mellem møderne foretog de øvrige sektorer koordination m.v. i egne organisationer. Det var således hovedsageligt i forbindelse med stabsmøderne, at der oplevedes en sammenhæng på tværs mellem sektorerne.

Det er ud fra de gennemførte observationer vanskeligt at vurdere den konkrete ressourceanvendelse i stabene. Det kan imidlertid konstateres, at ressourcerne prioriteredes anvendt i LBSS, hvilket påvirkede LBSO's muligheder og opgavevaretagelse. Det blev der dog rettet op på så snart det blev konstateret.

Var LBS i stand til at samordne den lokale/tværgående krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier?

Den horisontale og vertikale krisekommunikation og informationsudveksling var særligt i starten af øvelsen uklar, og LBS havde også efterfølgende visse udfordringer med hensyn til krisekommunikation, selvom krisekommunikation blev prioriteret højt.

Der blev således bl.a. udsendt pressemeddelelser og afgivet information til medierne og befolkningen, som ikke var tilstrækkeligt koordineret. Det resulterede i, at sektorerne gik ud med forskellige budskaber og informationer, der ikke var afstemte. Der synes således at have været uklarhed om ansvaret for koordination.

LBSO blev kun i et begrænset omfang understøttet af kommunikationsberedskabet. LBSS blev derimod understøttet tydeligere. Den lokale kommunikationsstab var præget af stor belastning, travlhed og uro, hvilket påvirkede enhedens og dermed stabens muligheder for at sikre den tværfaglige krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier.

4.2 NOST

Var NOST/DCOK i stand til at etablere og fastholde en fælles situationsforståelse og et samlet overblik, og på dette grundlag bringe sig på forkant med udviklingen?

NOST var i stand til at etablere og løbende fastholde et fælles billede på og et samlet ajourført overblik over situationen, bl.a. med baggrund i målrettede stabsmøder med fokus på informationsudveksling og detaljerede referater.

NSO blev også udarbejdet hurtigt og rettidigt, men informationerne blev ikke bearbejdet og sammenstillet på en hensigtsmæssig måde, hvorfor NSO ikke bidrog til at give et overskueligt, samlet situationsbillede med status og overvejelser af strategisk væsentlighed.

De meget korte møder, en oplevet tilbageholdenhed med hensyn til at bringe informationer til torvs og det forhold, at en række informationer aldrig kom til NOST's kundskab, herunder bl.a. informationer fra DCOK, kan have medvirket til, at der blev skabt et ufuldstændigt situationsbillede og en situationsforståelse, der måske ikke var helt i overensstemmelse med den simulerede "virkelighed".

De indsamlede data fra øvelsen giver et begrænset grundlag for med sikkerhed at kunne vurdere, om NOST var i stand til, på baggrund af en fælles situationsforståelse og et samlet overblik, at bringe sig på forkant med udviklingen.

Sluttelig skal det bemærkes, at som ved tidligere evaluering af KRISØV, blev det igen konstateret, at flere både faste medlemmer og fra ad-hoc myndigheder ikke forud for øvelsen havde gennemført kursusrækken "Samfundets beredskab", hvilket er en klar anbefaling.

Var NOST/DCOK i stand til at sikre, at regeringens krisestyringsorganisation, LBS og involverede myndigheder blev bekendt med dette overblik?

Der var løbende kommunikation mellem NOST og LBSS via ITV og telefon, hvilket her bidrog til et fælles situationsbillede.

Kontakten mellem NOST og LBSO var imidlertid begrænset, og informationsflowet mellem LBSS og LBSO var ikke tilstrækkeligt, hvilket gjorde det vanskeligt at etablere og fastholde et samlet, fælles situationsbillede på tværs af alle tre stabe. Runnerfunktionens arbejdsvilkår gjorde samtidig, at det var meget vanskeligt at holde sig opdateret på et både strategisk og operationelt niveau.

Med hensyn til inddragelse af regeringens krisestyringsorganisation, så blev der ikke opretholdt en tilstrækkelig systematisk kontakt og informationsudveksling mellem NOST og regeringens krisestyringsorganisation. Informationsudvekslingen bestod udelukkende af fremsendelse af NSO'er, hvilket blev vurderet til ikke at være fyldestgørende i forhold til at kunne sikre en fælles forståelse for situationens udvikling.

Var NOST/DCOK i stand til at sætte den overordnede retning og opstille mål for indsatsen og med hensyn til tværgående koordination?

Øvelsen viste, at NOST på egen hånd var i stand til at formulere og tydeligt kommunikere klare, relevante strategiske hensigter for indsatsen, men at de strategiske hensigter ikke blev koordineret eller drøftet med andre aktører, herunder LBS.

LBSS formulerede også en konkret, strategisk hensigt, der efterfølgende blev kommunikeret videre til LBSO og omsat i den operative opgaveløsning. Den strategiske hensigt blev løbende tilpasset.

Det fremgår ikke af datamaterialet, hvordan de strategiske hensigter konkret blev omsat i operationelle handlinger, og hvad der i givet fald var effekten heraf. Dog blev de strategiske hensigter i referater fra stabsmøderne ledsaget af uddybende, retningsanvisende bemærkninger og opmærksomhedspunkter. Der sås ikke under øvelsen udarbejdet egentlige konkrete strategiske mål for indsatsen.

Det kan således konstateres, at NOST og LBS har indarbejdet strategiske hensigter som retningsgivende værktøj i deres stabsrutiner, men på det foreliggende grundlag er det vanskeligt at vurdere, hvilken konkret betydning de strategiske hensigter i praksis har haft for tilrettelæggelsen og udførelsen af indsatsen og med hensyn til den tværgående koordination.

Var NOST/DCOK i stand til at fungere som bindeled og derved sikre aktivt samarbejde, effektiv koordination og den bedst mulige ressourceanvendelse?

NOST fungerede - mest tydeligt i starten af øvelsen - som bindeled til stabsmedlemernes egen sektor og i forhold til LBSS, med hvem der foregik aktiv koordinering, men oplevedes ikke senere i øvelsen som et lige så tydeligt samvirkende og koordinerende led, særligt i forhold til LBSO. Koordinationen i forhold til DCOK forekom heller ikke optimal.

Ud fra foreliggende datamateriale kan dette have haft indflydelse på, at informationer ikke nåede frem eller gik tabt, at indsatser og opgaver ikke i det fornødne omfang blev koordineret, og at LBSO i perioder kan have følt sig afkoblet, ikke-inddraget og utilstrækkeligt understøttet, fx i forhold til krisekommunikation.

Ud fra det foreliggende datamateriale er det ikke muligt at vurdere, om hvorvidt og på hvilken måde, NOST/DCOK – set i et tværgående perspektiv - bidrog til den bedst mulige ressourceanvendelse.

Var NOST/DCOK i stand til at samordne den nationale/tværgående krisekommunikation fra myndigheder til befolkning og medier?

Myndighederne kommunikerede som udgangspunkt både rettidigt og præcist, men NOST/DCOK lykkedes ikke helt med at sikre den overordnede koordination af budskaber og handlingsanvisninger.

At visse informationer ikke blev udvekslet, kan have påvirket overbliksskabelse og vanskeliggjort koordinationen, men NOST/DCOK burde af sig selv have prioriteret og arbejdet aktivt på en fælles, samordnet kommunikationsindsats rettet mod borgere og medier, bl.a. ved tættere inddragelse af og dialog med de øvrige stabe.

Der var udarbejdet en kommunikationsstrategi og dermed fastlagt retning og rammer for myndighedernes kommunikation og centrale budskaber til borgerne, men strategien var ikke tilstrækkeligt kendt og forankret og blev således ikke omsat i koordinerede kommunikationsaktiviteter.

Var NOST/DCOK i stand til at efterleve hovedplanens syv hovedprincipper for krisestyring?

Det vurderes, at NOST i det store og hele levede op til hovedplanens syv hovedprincipper for krisestyring, men i forhold til handlingsprincippet - i visse situationer - nok burde have ageret mere proaktivt. I særlige situationer, som kan være samfundskritiske, fx i forhold til infrastruktur og sikkerhedspolitiske aspekter og som vil have en særlig økonomisk og politisk betydning på kort eller længere sigt, er det vigtigt, at de overordnede niveauer i den nationale krisestyriingsorganisation bliver aktiveret.