



# Beredskab eller intern sikkerhed?

Danmark og den internationale  
institutionsudvikling inden for det robuste og sikre  
samfund

Henrik Ø. Breitenbauch/maj 2012

*Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet. Formålet med rapporten er at redegøre for den internationale institutionsudvikling indenfor det visionen om det robuste og sikre samfund med særligt henblik på det danske beredskabspolitiske univers. På baggrund af en ekspertpraktikerworkshop beskriver rapporten hvordan denne internationale institutionsudvikling og dens tilhørende styringstanker er under forandring, og præsenterer workshopdeltagernes bud på, hvilke konsekvenser og udfordringer det har for Danmark.*

*Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlaget for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.*

*Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.*

*Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.*

*Forfatteren:  
Seniorforsker Henrik Ø. Breitenbauch*

*ISBN: 978-87-7393-667-2*

## **Abstract**

Should Denmark have an emergency management policy or a policy for internal security?

This is one of the questions that the international institutional developments with regard to resilience issues poses to the political universe of Danish emergency management. Based on input from an expert practitioner workshop, this report describes how the international institutional developments and their concomitant management ideas are changing. The report presents the workshop participants' views on the implications and challenges these changes have for Denmark. The challenges are varied and range from the supranational level in the form of Danish obligations stemming from an increased level of ambition for pan-European capabilities over discussions of European initiatives' impacts and cost/benefit effects at the national level to domestic challenges concerning the relationship between government and citizens in for example national models for citizen involvement in preparedness and response. Although the United States have often been behind evolutions in concepts of emergency management, not least since 9/11, European Union developments are of particular interest for Denmark. EU cooperation is not only often legally binding, but the EU also employs new resilience thinking as a basis for an internal security strategy. Classic comprehensive emergency planning (all hazards) is traditionally focused on preparedness as something local, yet the new EU approach paves the way for initiatives at a European level. This is of political interest because an increased administrative and political remit will also attract new pan-European regulation and initiatives.

## Dansk resumé

Skal Danmark have en beredskabspolitik eller en politik for intern sikkerhed? Det er et af de spørgsmål, den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund stiller til det danske beredskabspolitiske univers. På baggrund af en ekspertpraktikerworkshop beskriver denne rapport hvordan den internationale institutionsudvikling og de tilhørende styringstanker er under forandring, og præsenterer workshopdeltagernes bud på, hvilke konsekvenser og udfordringer det har for Danmark. Udfordringerne er mangeartede og løber fra det supranationale niveau i form af eventuelle danske forpligtelser i forbindelse med et øget ambitionsniveau for fælleseuropæiske kapaciteter, over diskussioner af effekter og cost/benefit på nationalt niveau af europæiske initiativer, til mere hjemlige udfordringer vedrørende relationen mellem stat og myndigheder på den ene side og individerne på den anden i form af f.eks. nationale modeller for borgerinddragelse i forskellige dimensioner. Selvom udviklingen i beredskabstænkningen har været drevet af USA ikke mindst siden 11. september 2001, så er det særligt EU som er interessant for Danmark. Dels er EU-samarbejdet forpligtende, dels fokuserer EU på at anvende den nye robusthedstænkning som basis for en intern sikkerhedsstrategi. Den klassiske helhedsorienterede beredskabsplanlægning som traditionelt har fokuseret på beredskab som noget lokalt forankret gives dermed en ny ramme på europæisk plan. Det har politisk betydning fordi et forøget sagsområde også vil påkalde sig ny fælleseuropæisk regulering og initiativer.

# Indholdsfortegnelse

<b>INTRODUKTION .....</b>	<b>5</b>
<b>FREMGANGSMÅDE .....</b>	<b>8</b>
<b>INTERNATIONALE TENDENSER I STYRINGSTANKER VEDRØRENDE DET ROBUSTE OG SIKRE SAMFUND.....</b>	<b>10</b>
<b>HELHEDSORIENTERET BEREDSKABSPLANLÆGNING FØR OG EFTER 11. SEPTEMBER 2001.....</b>	<b>13</b>
<b>EUROPÆISKE REAKTIONER, STOCKHOLM-PROGRAMMET OG DEN INTERNE SIKKERHEDSSTRATEGI .....</b>	<b>17</b>
<b>KONSEKVENSER, UDFORDRINGER OG MULIGHEDER FORBUNDET MED DEN INTERNATIONALE INSTITUTIONSUDVIKLING.....</b>	<b>21</b>
<b>INSTITUTIONELLE NIVEAUER, RISIKOSTYRING OG STIGENDE KOMPLEKSITET .....</b>	<b>21</b>
<b>UDFORDRINGER OG OVERSKRIFTER PÅ WORKSHOPPEN.....</b>	<b>24</b>
<b>SAMMENFATNING.....</b>	<b>32</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>34</b>
<b>APPENDIKS .....</b>	<b>38</b>
<b>NOTER .....</b>	<b>444</b>

## Introduktion

Skal Danmark have en beredskabspolitik eller en politik for intern sikkerhed? Det er et af de spørgsmål, den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund stiller til det danske beredskabspolitiske univers. Selvom svaret skulle gå mest i retning af at fastholde de klassiske rammer for dansk beredskabspolitik i bred forstand, så må vi løbende forholde os til den udvikling, der sker inden for visionen om det robuste og sikre samfund uden for Danmark. Vilklårene for og tendenserne i dansk beredskabspolitik formes i nogen grad af internationale forhold, og det er derfor i Danmarks interesse med jævne mellemrum at udforske de konsekvenser, udfordringer og muligheder, der knytter sig til denne internationale institutionelle udvikling.

Den 6. december 2011 afholdt Center for Militære Studier en workshop for ekspertpraktikere om emnet med udgangspunkt i et skriftligt oplæg.<sup>1</sup> Denne afrapportering tager udgangspunkt i de observationer, der kom til udtryk under workshoppen. Dette særligt med henblik på de konsekvenser, udfordringer og muligheder for Danmark, som workshopdeltagerne kunne udlede dels af den internationale institutionsudvikling, dels af tænkningen inden for visionen om det robuste og sikre samfund. Workshops og afrapportering er en del af Center for Militære Studiers ydelser for Forsvarsministeriet.

Dansk beredskabspolitik bygger på visheden om, at det sikre og robuste samfund opbygges i det daglige. Ved at ansvarliggøre de ansvarlige ude i de enkelte organisationer, kommuner og sektorer kan man sikre, at beredskabet ikke bliver noget unødvendigt særskilt, og at samfundets konkrete modstandsdygtighed er en organisk del af det hele. Princippet om sektoransvaret og herunder en helhedsorienteret beredskabspolitik er i det store og hele et sikkert fundament for dansk beredskabspolitik. Men hvis modstandsdygtigheden i vidt omfang er spredt ud over landet, så foregår der samtidig en international udvikling, som kan få betydning for det dagligt opbyggede beredskab i Danmark.

De internationale styringstanker og de internationale institutioner er en betydende ramme for, hvordan dansk beredskabspolitik kan udvikle sig. Tendenser her indenfor er tendenser, som dansk beredskabspolitik kan blive nødt til at forholde sig til. Samtidig kan disse tendenser komme til at udfordre den danske arbejdsdeling inden for den brede samfundssikkerhed, fordi de rækker ud over den måde, man normalt kategoriserer beredskabspolitikken med videre på i

Danmark. Den internationale tænkning om det robuste og sikre samfund er det uformelle grundlag for den formelle internationale institutionsudvikling inden for beredskabet og dets funktion i samfundet. Den formelle internationale institutionsudvikling kan ses som konkrete operationaliseringer af udviklinger inden for konceptualiseringer af formål med og afgrænsning af beredskabspolitik og intern sikkerhedspolitik. Den specifikke og måske skiftende betydning af udtrykket 'visionen om det robuste og sikre samfund' dækker altså over en dagsorden, der omhandler principperne for beredskabspolitikken og for dens forandring.

De sidste 20 års mest markante udvikling inden for den internationale tænkning om, hvordan man bedst indretter et samfund med henblik på at sikre dets robusthed og sikkerhed, er, at den er ændret fra at bestå af en konkret beredskabstilgang til også at indeholde en mere generel samfundsanalyse. I et lidt større perspektiv er rapportens analyse dermed samtidig et eksempel på, hvordan de nationale politiske systemer i stigende grad uomgængeligt er en del af og underlagt pres fra det internationale system i forskellige udformninger, herunder ikke mindst idéen om grænseoverskridende kriser og de tilhørende politiksvar i form af tendensen mod forebyggelse og robusthed. Robusthedstænkningen er mere og mere kommet til at understøtte udviklingen af en overordnet – national og supranational – indenrigsrettet sikkerhedsplanlægning, som det er tilfældet med EU's interne sikkerhedsstrategi og tilhørende dokumenter.

Den indenrigsrettede sikkerhedsplanlægning tager i vidt omfang udgangspunkt i de metodologier og tilgange, som er udviklet i relation til den mere grundlæggende beredskabspolitik i virksomheder, kommuner og andre konkrete organisatoriske sammenhænge, men anvender dem på samfundsmæssigt niveau såsom det nationale eller det supranationale niveau. Tendensen er særligt tydelig i form af den institutionelle udvikling i EU, herunder den interne sikkerhedsstrategi, som EU fik i rammen af Stockholm-programmet i 2010, omend også NATO har en dagsorden i forbindelse med visionen om det robuste og sikre samfund. Ved at gå fra at beskrive konkrete metoder og forholdsregler og principper herfor til at foreslå muligheden og nødvendigheden af en samlet styring af robusthed og sikkerhed inden for et givet territorium, herunder både nationalt og supranationalt, får denne forandring af styringstankerne dermed en politisk effekt. Det er denne dagsorden, som alt i alt kan opsummeres som værende det vigtigste udtryk for visionen om det robuste og sikre

samfund, og som dansk beredskabspolitik må forholde sig til. Afrapporteringen her er et bidrag til denne proces inden for dansk beredskabspolitik og andre relevante politikområder.

Afrapporteringen er bygget op som følger. Efter denne introduktion følger en beskrivelse af fremgangsmåden i forbindelse med denne afrapportering fra workshoppen. Herefter følger to hovedafsnit. Det første af disse redegør for internationale styringstanker vedrørende det robuste og sikre samfund og for udviklingen her indenfor. I afsnittet opstilles en heuristisk model (figur 1 nedenfor), som viser, hvordan det danske beredskabspolitiske univers indgår i en større international sammenhæng med både den formelle internationale institutionsudvikling og den mere uformelle del, som består af styringstanker vedrørende det robuste og sikre samfund. Styringstanker er tænkningen om, hvilke udfordringer og løsningstyper der er og bør findes inden for et givet område. Udviklingen inden for disse er ikke direkte styret af formelle institutioner, selvom disse kan sætte bestemte begreber på dagsordenen, institutionalisere dem og fortolke deres betydning. Dette hovedafsnit indeholder en revideret version af det skriftlige oplæg til workshoppen.

Det andet hovedafsnit bygger på de strukturerede diskussioner og det arbejde, der fandt sted i løbet af workshoppen. Herunder præsenteres de overordnede temaer, der blev berørt og debatteret under workshoppens forskellige dele, inklusive de konsekvenser, udfordringer og muligheder, workshopdeltagerne mente kunne være forbundet med den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund. Efter de to hovedafsnit følger en sammenfatning, en liste over konsulteret litteratur samt et appendiks, som består af data indsamlet i løbet af workshoppen.



## Fremgangsmåde

Dette afsnit beskriver fremgangsmåden for udarbejdelsen af den efterfølgende fremstilling, herunder den overordnede proces, metodologiske og heuristiske overvejelser i forbindelse med workshoppen samt hensigten med fremstillingens struktur. Nærværende rapport er udarbejdet som led i den produktions- og ydelseskontrakt for året 2011, som er indgået mellem Forsvarsministeriet og Institut for Statskundskab vedrørende Center for Militære Studiers (CMS') ydelser inden for forskningsbaseret myndighedsbetjening. Af produktions- og ydelseskontrakten for 2011 fremgår det, at der ønskes gennemført en workshop og efterfølgende udarbejdet en rapport om institutionsopbygning inden for internationalt samarbejde og det mulige skisma mellem forskellige organisationers fokus, herunder internationale organisationers (f.eks. EU's og NATO's) institutionsopbygning med henblik på at sikre det robuste og sikre samfund set i forhold til organisationernes kernekompetencer, opgavedeling, eventuelle konkurrerende hensyn m.m.<sup>2</sup>

Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening dimensioneres gennem anvendelse af den generiske projektstyring, som fremgår af CMS' projekthåndbog.<sup>3</sup> Herunder er inddragelse af interessenter i projektets tidlige og afsluttende faser af væsentlig betydning. Opdragsgiveren er en central interessent. Projektet blev derfor indledt med et antal møder, herunder telefoniske, mellem CMS og beredskabskontoret i Forsvarsministeriet med henblik på betydning og fortolkning af opdragsteksten, projektets kontekst samt diskussion af ønsker til workshoppen struktur, typer af oplægsholdere og inviterede institutioner samt afrapporteringens karakter. Som led i den efterfølgende research blev yderligere interessenter konsulteret, og et skriftligt oplæg til workshoppen blev udarbejdet og fremsendt som del af invitationen til workshoppen til Politiets Efterretningstjeneste, Udenrigsministeriet, Forsvarsakademiet, Beredskabsstyrelsen, Energistyrelsen, Sundhedsstyrelsen, IT- og Telestyrelsen, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Københavns Universitet, Udenrigsministeriet, Transportministeriet, CBRN-Instituttet, GovCERT og Koordineringsforum for Klimatilpasning.

Workshoppen blev efter aftale med Forsvarsministeriet afholdt den 6. december 2011 på Københavns Universitet. Den blev derfor afholdt som en ekspertpraktikerworkshop efter Chatham House-reglen og med henblik på at generere og indsamle input fra ekspertpraktikere med forskellig baggrund, men med arbejdsmæssig relation til forskellige dele af den

internationale institutionsudvikling.<sup>4</sup> Workshoppen blev afholdt som et lukket arrangement med deltagere fra en række institutioner med sektoransvar for beredskab og med tilknytning til de internationale udviklinger. Hovedelementerne var derfor ekspertoplæg, modereret debat samt en struktureret brainstorm i to faser med henblik på henholdsvis at identificere og at tematisere tendenser (konsekvenser, udfordringer, muligheder og tematiske overskrifter).<sup>5</sup> CMS bidrog med det skriftlige oplæg samt moderation af debatten og notetagning i forbindelse med workshoppen.

Hensigten med workshop og afrapportering er at sondere terrænet i den internationale institutionsudvikling inden for dagsordenen om det robuste og sikre samfund med henblik på en diskussion af forhold med særlig interesse for det brede danske beredskabspolitiske univers. Som led i forarbejdet til processen blev projektets fokus diskuteret med Forsvarsministeriet. Det er derfor ønskeligt at bemærke, hvad fremstillingen ikke indeholder. Afrapporteringen har ikke karakter af analyse, men af en syntetiserende fremstilling. Den efterfølgende fremstilling indeholder en afrapportering fra workshoppens udgangspunkt i det skriftlige oplæg hertil. Det er ikke tilstræbt at give et detaljeret overblik over udviklingen inden for hverken EU, NATO eller andre fora. Det er heller ikke hensigten hverken at berøre emner, der har aktuel relevans for Danmarks EU-formandskab, eller at opsamle konklusioner med henblik på anbefalinger til en egentlig politikudvikling.<sup>6</sup>

Den efterfølgende fremstilling er opdelt i to hovedafsnit. Det første indeholder en syntetisering af observationer som grundlag for workshoppens i forbindelse med det ene af de to ekspertoplæg samt CMS' eget oplæg til workshoppens. Det andet hovedafsnit indeholder en syntetisering af de observationer, som fremkom i løbet af workshoppens. Efter de to hovedafsnit følger en sammenfatning samt litteraturliste og appendiks.

## **Internationale tendenser i styringstanker vedrørende det robuste og sikre samfund**

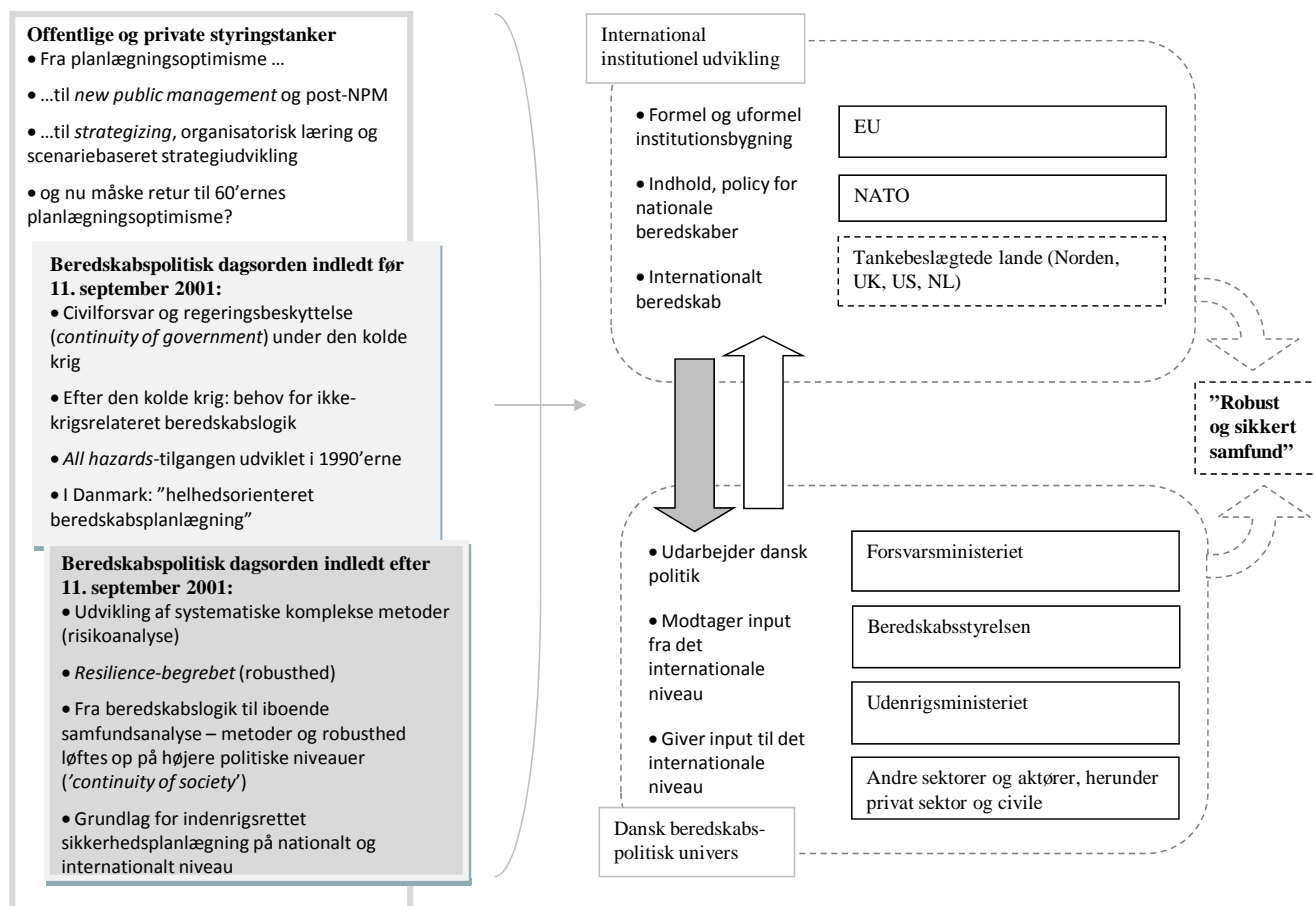
Dette afsnit gennemgår de internationale tendenser inden for styringstanker om og træk ved den overordnede institutionsudvikling vedrørende visionen for det robuste og sikre samfund. Afsnittet bygger på det oplæg, der tilgik workshopdeltagerne forud for afviklingen, samt på de ekspertoplæg og den diskussion, der fandt sted under selve workshoppen. Afsnittet indledes med en model, som beskriver, hvordan det danske beredskabspolitiske univers står i relation til den internationale institutionelle udvikling og de offentlige og private styringstanker overordnet samt de beredskabspolitiske dagsordener specifikt – og hvordan begge de formaliserede institutionelle sammenhænge bidrager til et robust og sikkert samfund. Herefter kobler fremstillingen udviklingen i disse styringstanker til den formelle internationale institutionsudvikling med særligt henblik på udviklingen i EU.

De internationale tendenser inden for styringstanker vedrørende det robuste og sikre samfund er grundlaget for, hvordan den internationale institutionsudvikling inden for visionen om det robuste og sikre samfund udvikler sig. Styringstankerne er dermed et konstitutivt element i den måde, politikken inden for det specifikke fagområde forstås, defineres, begrænses og adresseres på. Begreber har altid en politisk værdi og funktion. Over tid kan begreber skifte indhold og være genstand for omfortolkninger. Deres fortolkede betydninger repræsenterer derfor bestemte mulighedsrum for, hvordan politikken er og kan udvikle sig inden for et givet ressortområde. For at kunne debattere, hvordan disse mulighedsrum for tiden ser ud i relation til institutionsudviklingen på det internationale niveau inden for visionen om det robuste og sikre samfund, er det derfor nyttigt kort at skitsere, hvordan styringstænkningen har udviklet sig historisk i relation både i almindelighed og specifikt i forhold til beredskabet.

Figur 1 beskriver det danske beredskabspolitiske univers og robusthedsdagsordenen i den internationale institutionelle beredskabspolitiske udvikling. Den består af to hoveddele adskilt af den bløde klamme i midten. Figurens elementer beskriver en analytisk distinktion mellem styringstankerne (og deres forskellige dele) på den ene side og den institutionelle udvikling, herunder de politikansvarlige institutioner, på den anden side. Til venstre for den bløde klamme findes forskellige styringstanker, dels i den bageste og største boks de grundlæggende offentlige og private styringstanker, dels to generationer af mere specifikt beredskabsrelaterede styringstanker. De første udgør grundlaget for, hvordan opgaver og

opgaveløsning kan forstås i bred forstand inden for den offentlige og den private sektor. De er dermed også med til at forme det rum, inden for hvilket beredskabstankerne udfolder sig.

**Figur 1. Det danske beredskabspolitiske univers og robusthedsdagsordenen i den internationale institutionelle beredskabspolitiske udvikling**



Den beredskabspolitiske dagsorden i det meget langsigtede perspektiv opdeles herefter i de to underliggende bokse, hvor skillepunktet for igangsætningen af de specifikke dagsordener udgøres af terrorangrebene 11. september 2001. Distinktionen er mellem igangsætningen, men ikke afslutningen, af disse. De tre bokse markerer altså forskellige dele af uomgængelige, men foranderlige dagsordener, som udgør mulighedsrummene for de institutionelle aktører, og som dermed er kilde til både begrænsninger og nyudviklinger her indenfor. Det er denne diskrete påvirkning, som markeres med den smalle pil i midten af figuren.

Til højre i figuren beskrives det formelle beredskabspolitiske univers, for det første i den øverste stiplede kasse den internationale institutionsudvikling, som består af politikdannelsen inden for særligt EU, NATO og andre tankebeslægtede lande såsom Holland, USA, Storbritannien og de nordiske lande. Herunder kan skelnes mellem tre forskellige

aktivitetsniveauer, som med stigende grad af kompleksitet og potentiel politisk betydning er det internationale beredskab, politikker og strategier for nationale beredskabspolitikker og prioriteter og endelig den formelle og uformelle institutionsbygning, som vedrører nye og udvidede rammer og beføjelser. For det andet beskrives i den stiplede kasse nederst til højre det danske beredskabspolitiske univers bestående på den ene side af de formelle aktører og på den anden side af en række processer, som dels er at give input til og modtage input fra det internationale system, dels er at udarbejde og implementere dansk beredskabspolitik med hensyn til visionen om det robuste og sikre samfund.

Inden for tænkningen til venstre i figuren ligger bagest de generelle offentlige og private styringstanker, som de har udviklet sig siden før den første oliekrise.<sup>7</sup> En generel planlægningsoptimisme, født under anden verdenskrigs økonomiske og strategiske planlægning, blev videreført i de efterfølgende årtiers vækstperiode både i form af offentlig by- og samfundsøkonomisk planlægning og i store private koncerners strategiske planlægningstænkning. Efterhånden opstod der akademisk og praktisk baseret kritik af planlægningstankens operative begrænsninger, ligesom den økonomiske lavkonjunktur i sig selv kaldte på andre styringstanker.<sup>8</sup>

I slutningen af 1970'erne begyndte en ny form for offentlige styringstanker at slå rod. Først i form af *new public management* (NPM) og siden post-NPM blev de offentlige styringstanker farvet af principper importeret fra den private sektor, blandt andet med en kombination af en vis frisættelse af underliggende myndigheder og øget formalisering af relationerne mellem myndighederne.<sup>9</sup> Post-NPM-tendensen indeholder en fortsættelse og revision af de forudgående initiativer, herunder forøget centralisering, koordination og øget fokus på effekterne og kvaliteten af kontraktforholdene. I den private sektor udviklede styringstankerne sig samtidig væk fra centraliseret strategisk planlægning til et mere organisk begreb om organisatorisk læring. Her er strategiudvikling en fortløbende proces, som foregår mange steder i organisationen som *strategizing*, og scenariebaserede analyser kan være et centralt værktøj til udvikling af ledelsens visioner med henblik på at forberede organisationen på at kunne klare det uventede.<sup>10</sup>

Senest anes de sidste fem år en tendens i den offentlige styringstænkning til øget brug af planlægning og tværgående koordination, blandt andet i form af *whole of government-*

initiativer.<sup>11</sup> Denne er relateret til robusthedstankegangen og måske tilskyndet af post-NPM-tendensen med mere formelt systematiske metoder og kvantificerbare tilgange.

## **Helhedsorienteret beredskabsplanlægning før og efter 11. september 2001**

Den anden boks i figur 1 indeholder den beredskabspolitiske dagsorden. Denne har udviklet sig fra at være en specifikt defineret dagsorden omhandlende civilforsvar, civilberedskab og regeringsbeskyttelse under den kolde krig over en helhedsorienteret beredskabstilgang, også under den kolde krig, til nu at være grundlaget for indenrigsrettet sikkerhedsplanlægning på nationalt og internationalt niveau.

Fra den kolde krigs begyndelse omdannes eksisterende beredskabskapaciteter (nogle med oprindelse i Anden Verdenskrig, andre tidligere) efter koldkrigslogikken til civilforsvar og civilberedskab. Hertil kom statens samlede forberedelse på at imødegå særlige dele af konsekvenserne af en atomkrig. Et symbolsk vigtigt element var her etableringen af *continuity of government*-faciliteter – i Danmark de hemmelige regeringsanlæg i Hellebæk og Rold Skov. Den kolde krigs beredskabstænkning omfattede i vidt omfang civilbefolkningen, som eksempelvis udtrykt i de massive konstruktioner af bombesikre installationer.<sup>12</sup> Men samtidig er 'continuity of government' med sit fokus på at opretholde regeringens evne til at regere symbolsk for skiftet i fokus fra tiden før og efter den kolde krigs atomtrussel.<sup>13</sup> Det var netop udfordringen med at forene hensyn til beredskab over for militære trusler med de egentligt civile beredskabstiltag, som gjorde, at amerikanske politikudviklere fra slutningen af 1960'erne og frem til etableringen af Federal Emergency Management Agency (FEMA) i 1979 udviklede grundlaget for den helhedsorienterede beredskabsplanlægning (*all hazards approach*).<sup>14</sup>

Efter afslutningen af den kolde krig var dele af civilforsvarets logik bortfaldet. I Danmark blev det endda til, at man i forarbejdet til beredskabsloven af 1992 (som erstattede brandloven, civilforsvarsloven og lov om det civile beredskab) forsøgsvist konstaterede, at der ikke vurderedes at være store fredstidsulykker, som ville påkræve beredskabsplanlægning. Behovet for en beredskabsplanlægningslogik uafhængigt af den kolde krigs overvejning var dog så tydeligt, at beredskabsloven blev vedtaget i 1992, hvorefter Beredskabsstyrelsen blev oprettet per 1. januar 1993. Beredskabsloven udgjorde herefter

grundlaget for et beredskab dimensioneret efter civile fredstidsbehov.<sup>15</sup> Også i dansk kontekst blev den helhedsorienterede beredskabsplanlægning grundlaget for denne opgave.

Den helhedsorienterede beredskabsplanlægning beskriver principper for, hvordan enkelte sektorer og enheder selv kan og bør skabe deres egen modstandsdygtighed over for kriser ved at forebygge, uddanne, afholde øvelser og evaluere samt udarbejde eksplicite beredskabsplaner, som beskriver, hvordan man har forberedt sig på at håndtere ekstraordinære hændelser. Som led heri bør den enkelte ansvarlige identificere kritiske funktioner inden for eget område, som skal kunne opretholdes, selvom organisationen påvirkes af ”ekstraordinære hændelser”.<sup>16</sup>

Ud over dette interne syn på organisationen som et organisk netværk med kritiske noder fordrer denne tilgang også, at der på det lokale niveau udarbejdes en analyse af trusler og deres relative betydning. Det er samtidig et erkendt udgangspunkt for disse trussels- og risikoanalyser, at de i sagens natur ikke kan blive udtømmende. Hensigten med en helhedsorienteret tilgang er netop, at fordi man ikke præcist kan vide, hvad der vil gå galt, så må man skabe generel modstandsdygtighed over for ukendte ekstraordinære hændelser. Til analyserne hører forskellige former for modeller og metoder, herunder den velkendte skellen mellem sandsynligheder og konsekvenser. Er sandsynligheden høj og de negative konsekvenser store, er der tale om en meget høj risiko. Trusler identificeret i denne sammenhæng vil derfor fortjene særligt stor opmærksomhed i forbindelse med planlægning af specifikke modforanstaltninger og prioritering af altid knappe ressourcer. Tilgangen er dermed udviklet til at identificere trusler og risici inden for et specifikt område.

På niveauet over den specifikke beredskabsplanlægning inden for de private og offentlige styringstanker har der imidlertid også været opmærksomhed om de metoder, der er blevet udviklet inden for den helhedsorienterede tankegang. Netop fordi den tilbyder en generisk ramme, foreslås det, at den kan danne grundlag for en mere overordnet styringslogik centreret omkring evnen til at imødegå uforudsete hændelser gennem en høj grad af modstandsdygtighed på også samfundsmæssige niveauer. Fra at være en beredskabspolitik bliver logikken altså til en politik for intern sikkerhedsstrategi.

Denne udvikling har hovedsageligt været affødt af reaktionerne på terrorangrebene den 11. september 2001. Epoken med ’krigen mod terror’ har i lige så høj grad som ved

udenrigspolitiske initiativer været kendetegnet ved initiativer af indenrigspolitisk karakter. Terrorismens grænseoverskridende eller transnationale karakter er blevet en central eksplicit motivationsfaktor for regeringsorganisationer af statslig, mellemstatslig og supranational karakter for alle håndte reformer vedrørende, endda blot tangentielt, intern sikkerhed. Begrebet 'intern sikkerhed' er blevet og bliver løbende foreslået fra disse organisationers hold som værende ikke blot et meningsfuldt, men også et nødvendigt og uomgængeligt samlebegreb for aktiviteter og bekymringer, som tidligere var kendt som blandt andet politiarbejde og politihensyn. Begrebet 'intern sikkerhed' markedsføres som en naturlig parallel til 'ekstern' eller 'international' sikkerhed. Promoveringen af begrebet 'intern sikkerhed' er dermed en fundamentalt politisk handling, ligesom accepten af den er det, på trods af den neutralt bureaukratiske indpakning.

Terrorangrebene den 11. september 2001 i USA har på mange måder influeret vestlige udenrigs- og indenrigspolitiske dagsordener i tiden, der fulgte efter, og gør det stadig i dag. Selvom den såkaldte krig mod terror har sat markante fingeraftryk på vestlige udenrigspolitikker, så er et af de områder, hvor effekten er tydeligst, det, der vedrører den indenrigspolitiske dimension. Effekten er særligt stor med hensyn til skiftet i vestlige perceptioner af, hvor og hvordan politik bedst føres inden for dette område.

Med begrebet om intern sikkerhed samles tidligere adskilte arbejdsopgaver potentielt. I 1990'erne fandtes på den ene side almen beredskabspolitik og på den anden side f.eks. politiopgaver og anden ordenshåndhævelse. Rationalet i begrebet om den interne sikkerhed er en påstand med politisk betydning. Den er, at ligesom der findes (ekstern) sikkerhedspolitik, så findes der også intern sikkerhedspolitik. Det rationale indebærer potentielt, at man kan importere logikker og *modus operandi* fra det ydre til det indre felt.<sup>17</sup> Ifølge denne logik så kan betyder dét, at der kan fastlægges strategier for ekstern sikkerhed, at der også kan fastlægges strategier for intern sikkerhed. Denne udvikling i kategorier af mulige områder, inden for hvilke der kan (og bør) føres politik, har naturligvis konsekvenser for måden, vi opfatter politik på. Det vil også sige: juridisk forpligter os til at forholde os til og administrere politikken på og allokerer ressourcer til og organiserer politikudførelsen på. Herunder betyder skiftet i international sammenhæng også noget for, hvordan beredskabspolitikken skal forstås, og hvilke roller og funktioner den bliver bedt om at påtage sig, forholde sig til og implementere.



Ligesom det var i USA, man udviklede ideerne bag den helhedsorienterede beredskabsplanlægning, så var det også i USA, den nye interne sikkerhedspolitiske opfattelse kom til udtryk i forbindelse med organisationsforandringer. Terrorangrebene den 11. september medførte en grundig omlægning fra det lave niveau af elementære procedurer for grænsekontrol til det høje niveau som skift i strategisk prioritering i den overordnede sikkerhedspolitik, som traditionelt har haft et næsten udelukkende eksternt sigte. Introduktionen som led heri af den indenrigsrettede sikkerhedsdimension satte naturligt beredskabet i et nyt lys og førte i USA blandt andet til en reorganisering af de amerikanske myndigheder med etableringen af Department for Homeland Security i 2003, hvoraf FEMA blev en integreret del.

De vestlige landes udvikling af nye sikkerhedsstrategier er domineret af denne indenrigsrettede sikkerhedsdagsorden med robusthed (*resilience*) som samlende tema. Vigtige elementer i denne dagsorden er nye versioner af den kolde krigs *continuity of government*, om end hensynet ikke længere er begrænset til regeringstoppens overlevelse. I stedet spredes robusthedsidéen ud til at gælde alle samfundets overordnede sektorer: statens, befolkningens, økonomiens, bevægelsesfrihedens og endda kulturens og naturens mulighed for uafbrudt funktion i forbindelse med ekstraordinære hændelser.<sup>18</sup> Herunder indgår programmerne til beskyttelse af kritisk infrastruktur som et forsøg på, på samfunds- eller statsniveau, at iværksætte de samme analyser af kritiske funktioner, som den beredskabsansvarlige i en kommune vil have.

Spørgsmålet om det robuste og sikre samfund optræder i mange sammenlignelige lande under rubrikken en national sikkerhedsstrategi og tilhørende institutioner, såsom nationale sikkerhedsråd som i eksempelvis Storbritannien og Frankrig. I en tid, hvor de største hjemlige sikkerhedsudfordringer i en vestlig og europæisk kontekst synes at stamme fra transnationale trusler og udfordringer, såsom terrorisme, *trafficking*, narko, sygdomme og demografiske strømme, skifter begrebet sikkerhedspolitik i flere tilfælde betydning og kommer primært til at handle om det nationale rums sikkerhed internt betraget – men bredt i forhold til både stat, befolkning og økonomisk aktivitet – i stedet for primært at handle om ydre og snævert militære trusler mod statens sikkerhed. Robusthedstænkningen udgør her en udvidet version af den helhedsorienterede beredskabstankegang. Udvidelsen indebærer en udvikling fra, at robusthed handler om at styrke og udvikle det funktionelle og tværgående koordinationsarbejde, der ligger i moderne beredskabsadministration, til at det også

inkluderer en bredere samfundsmæssig bekymring for abrupte kriser og endda langsigtede udviklingstendenser, som kan true eller negativt påvirke landets økonomiske og politiske stabilitet, herunder især kriser af ikke-militær karakter.

Denne nye robusthedstænkning ser mere organisk på samfundets funktioner, inklusive politiske, fysiske og økonomiske funktioner, og betragter administrationen heraf som en essentiel statsopgave. Den nye robusthedsdagsorden omhandler kritisk infrastruktur, kritisk informationsinfrastruktur, energi- og råstofsikkerhed, miljøberedskab og de ovennævnte transnationale trusler. Det er også blandt andet i dette lys, man skal se den udvikling, det danske beredskab har gennemgået de seneste 10 år, herunder i forbindelse med *Sårbarhedsudredningen* og de årlige sårbarhedsrapporter.<sup>19</sup>

Når den internationale tendens bygger på et bredere sikkerhedsbegreb i analysen af udfordringerne, opstår der samtidig et behov for tværgående koordination. Visionerne for det robuste samfund handler i ligeså høj grad om centraliseret eller forøget koordination af analyse og planlægning, som de handler om egentlig udvikling af trænings-, uddannelses- og operationskapaciteter. Dette behov modsvares af tendenser inden for de internationale organisationers institutionsudvikling. Eksempelvis arbejder både EU og NATO med relativt brede sikkerhedsdagsordener i forbindelse med trussels- og risikoanalyse. I den sammenhæng er udviklingen inden for EU af særlig vigtighed, og det følgende afsnit angiver derfor hovedtræk i robusthedsdagsordenens udvikling i denne kontekst.

## **Europæiske reaktioner, Stockholm-programmet og den interne sikkerhedsstrategi**

Selvom de vigtigste konceptuelle udviklinger for den konkrete beredskabspolitik og for dens underliggende rammer og betingelser i en abstrakt forstand på mange måder er påbegyndt i USA, så er det i EU som institution, at de for Danmark vigtigste nyudviklinger er foregået især i de sidste fem år. Det er her værd med det samme at skelne mellem udviklingen inden for EU og udviklingen i andre fora. Efter Lissabon-traktaten er politikudviklingen inden for EU på dette område i højere grad end tidligere juridisk bindende som lovgivning, hvorimod samarbejde mellem Danmark og andre enheder og organisationer i andre kontekster ikke på samme måde er forpligtende.<sup>20</sup>

Bestræbelserne på at sikre de vestlige lande mod nye terrorangreb fik ny medvind i Europa efter terrorangrebene i Madrid 11. marts 2004 og siden i London 2. juli 2005. Allerede i 2003 var der blevet vedtaget en EU-sikkerhedsstrategi. Strategien havde et hovedsageligt, men ikke udelukkende, eksternt perspektiv på, hvilken form for sikkerhed den var en strategi for. Alligevel var det interne perspektiv allerede her ved at etablere sig som en uomgængelig del af en dermed forandret sikkerhedspolitik. Trusler såsom organiseret kriminalitet, der slog strategien fast, er netop karakteriseret ved at være transnationale aktiviteter.<sup>21</sup> Med angrebene i Madrid og London førte udfordringen fra den internationale terrorisme til en revitalisering af spørgsmålet om kritisk infrastruktur, også på EU-niveau.

Fra 2004 og frem blev der i EU skabt en politik for europæisk kritisk infrastrukturbeskyttelse, blandt andet i form af EPCIP-direktivet, som i 2007 ledte til særprogrammet 'Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici', som er en del af det generelle program til sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder.<sup>22</sup> Under hensyntagen til at beskyttelsen af kritisk infrastruktur falder under det nationale ansvarsområde, defineredes udviklingen af en europæisk politik herfor som et spørgsmål om tværsektoriel koordination, informationsdeling, vidensdeling og varsling (herunder CIWIN) samt overordnet strategisk målsætning. Udledt af blandt andet subsidiaritetsprincippet betyder denne prioritering eksempelvis i forbindelse med kritisk infrastruktur, at EU's politik på området må fokusere på at skabe ekstra værdi i det spektrum, der er større end de umiddelbare dagsordener administreret af det enkelte medlemsland. Eksempelvis er definitionen af *europæisk* kritisk infrastruktur, at der er tale om infrastruktur af kritisk betydning for to eller flere lande. EPCIP-programmets oprindelse begrundes med den specifikke form for trussel, som terrorangrebene udgjorde, og det udvikledes eksplicit som et generelt tiltag mod alle typer risici, baseret på den helhedsorienterede beredskabstilgang.<sup>23</sup> EPCIP-initiativet er dermed et kerneeksempel på, hvordan den nye robusthedstænkning på supranationalt niveau udvikles med udgangspunkt i *all-hazards*-tilgange, og bygger på den forsøgsvis anvendelse af risikomåling på tværs af sektorer.<sup>24</sup>

I 2010 vedtog Det Europæiske Råd i forlængelse af Stockholm-programmet en intern sikkerhedsstrategi med undertitlen "Mod en europæisk sikkerhedsmodel".<sup>25</sup> Behovet for strategien er begrundet i et behov for en "bredere enighed om den vision, de værdier og de målsætninger, som EU's indre sikkerhed bygger på" – et behov, som vurderes ikke at kunne

blive imødekommet gennem EU's flerårige arbejdsprogrammer på trods af deres nytte som pragmatisk grundlag for at styrke det operationelle samarbejde. Det er "ikke et primært formål" med strategien at "indføre nye beføjelser", men at "integrere eksisterende strategier og konceptuelle tilgange".<sup>26</sup> Hvis sikkerhedsstrategien fastlægger en række principper for, hvordan den interne sikkerhed kan konceptualiseres i EU, så er det Kommissionens efterfølgende meddelelse, som er med til at konkretisere disse principper.<sup>27</sup>

Denne meddelelse indeholder en række målsætninger og underliggende foranstaltninger udledt af de overordnede principper. Herunder er målsætning fem at "øge EU's modstandskraft over for kriser og katastrofer", hvortil svarer fire foranstaltninger: fuld udnyttelse af solidaritetsbestemmelsen, fremhævelse af en strategi, som "dækker alle former for trusler og risikovurdering", en sammenkobling af forskellige situationsovervågningscentre samt udviklingen af en europæisk katastrofeberedskabskapacitet. Solidaritetsbestemmelsen i Lissabontraktaten betyder sandsynligvis, at medlemslandene vil være retligt forpligtede til at bistå hinanden ved både menneskeskabte og naturskabte katastrofer, herunder også terrorangreb. Foranstaltningen betyder altså, at denne forpligtelse samtidig fortolkes som en forpligtelse til at udvikle en "bedre organiseret og mere effektiv" kriseforvaltning med hensyn til både forebyggelse og respons. Den anden foranstaltning betyder, at Kommissionen ønsker at udvikle en EU-risikovurdering, som blandt andet skal bygge på de nationale strategier for risikostyring, som Kommissionen forventer, at medlemslandene har udarbejdet ultimo 2011.

Kommissionen vil derefter i 2012 "udarbejde en oversigt på tværs af sektorer over de største naturlige og menneskeskabte risici, EU kan komme til at stå foran fremover."<sup>28</sup> Hertil skal medlemslandene udvikle trusselvurderinger, som vil indgå i en samlet trusselvurdering udarbejdet af terrorkoordinatoren. Endelig er det hensigten at udvikle en "sammenhængende risikostyringspolitik, der knytter trusler og risikovurderinger til beslutningsprocessen" inden udgangen af 2014.<sup>29</sup> Hvad angår de to sidste elementer, sammenkoblingen af overvågningscentre samt udviklingen af en europæisk katastrofeberedskabskapacitet, blev Kommissionens lovforslag offentliggjort ultimo december 2011.<sup>30</sup> Herunder foreslås det blandt andet at oprette et situationsovervågningscenter (*emergency response centre*) samt at iværksætte en række andre tiltag, der kan understøtte et "skifte fra reaktiv og ad hoc-koordination til et EU-civilbeskyttelsessystem som er planlagt og organiseret forud og forudsigeligt"<sup>31</sup>

Samlet er udviklingen i EU-kontekst et eksempel på, hvordan de generelle styringstankers udvikling skaber en forandret ramme for, hvordan den specifikke beredskabspolitik skal forstås og bør udvikles. Samtidig har de ambitioner om at blive til en ramme for noget større, nemlig et begrebsapparat for, hvad man kunne kalde den vestlige administration af risici og konceptualisering af sikkerhed som udfordring for politiske autoriteter. Betydningen af begrebet ”robusthed” forandres i den forbindelse ved at gå fra at være relativt ligefrem, for eksempel som n-1-princippet, der tilsiger redundans i et elforsyningssystems dimensionering (systemet skal kunne fungere, selvom den største underkomponent falder ud), til at blive en metaforisk beskrivelse af de samlede samfundsaktiviteter ud fra et organisk perspektiv.

Der sker i alle tilfælde med indførelsen af risikoanalyser på det samlede nationale niveau og på EU-niveau et skift fra en beredskabslogik til en mere overordnet samfundsanalyse, som muliggør en politisk styringslogik. Ved at foreslå muligheden for meningsfuldt at kunne lave risikoanalyser på EU-niveau skabes samtidig et politisk styringsbehov. Sagt på en anden måde: Hvis der er så og så mange risici fordelt på den og den måde på tværs af og inden for medlemslandene, eller man på tværs af landene kan identificere bestemte sektorer med særligt store eller udfordrende risikobilleder, så vil der også samtidig være et behov for politisk prioritering. Robusthedstanken er dermed blevet et grundlag for udviklingen af en indenrigsrettet sikkerhedsplanlægning.

Herunder er det et ikke uvæsentligt spørgsmål, om det er uproblematisk at flytte anvendelsen af de relativt ligefremme organisatoriske tommelfingerregler fra den helhedsorienterede beredskabsplanlægning i specifikke organisationer op på et overordnet niveau og ud i dimensioner af samfundet, som statslige og overstatslige myndigheder normalt kun regulerer og ikke styrer. Der er derfor grund til i ikke mindre omfang end sædvanlig at vurdere, hvilke tiltag i forbindelse med politikudviklingen i EU der giver bedst mening for Danmark ud fra både subsidiaritetsprincippet og et almindeligt nytte- og omkostningsperspektiv.

## **Konsekvenser, udfordringer og muligheder forbundet med den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund**

En ting er, hvordan de overordnede tendenser former sig inden for den formelle og uformelle institutionsudvikling i relation til visionen om det robuste og sikre samfund. En anden ting er, om og hvordan disse tendenser påvirker det danske beredskabspolitiske univers.

Hovedafsnittet her præsenterer en syntetisk fremstilling af workshopens diskussioner af og arbejde med disse spørgsmål. Med udgangspunkt i diskussionerne på workshoppen beskriver det følgende afsnit hovedpointerne vedrørende den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund. Disse berører typerne af international institutionel udvikling, overordnede temaer i diskussionen og endelig de mere strukturerede observationer. Herefter følger en fremstilling af workshopens strukturerede arbejde med at identificere konsekvenser, udfordringer og muligheder samt tilhørende og tværgående tematiske overskrifter.

## **Institutionelle niveauer, risikostyring og stigende kompleksitet**

De tre logiske internationale niveauer for institutionsudvikling af betydning for Danmark er EU, NATO og andre fora. EU er her en særlig case, fordi beredskabssamarbejdet inden for EU er mere forpligtende og, efterhånden som Lissabon-traktaten implementeres, sandsynligvis vil blive det endnu mere. Dette er ikke tilfældet med det samarbejde, der finder sted inden for den institutionelle udvikling i NATO eller i forbindelse med andre fora.

Udviklingen inden for EU udgør dermed en særlig case, fordi den indeholder både forslag til det, man jævnfør gennemgangen ovenfor kan kalde nye forslag til styring, og til nye forslag til styring af styring – med andre ord udvidelse af det arbejdsområde, der specifikt hører under Kommissionens beføjelser, og herunder udvidelse af de områder, der omfattes af styring.

Samarbejdet inden for NATO udgør til sammenligning et mere vanligt internationalt samarbejde, hvor medlemsnationerne kan bidrage og deltage mere i pagt med deres eget ambitionsniveau. Samarbejdet inden for NATO adskiller sig imidlertid fra andet

internationalt samarbejde, herunder især bilateralt samarbejde, ved at være principorienteret ligesom dele af EU-samarbejdet og ved at have en vigtig diplomatisk funktion.

Beredskabssamarbejdet i NATO er, netop fordi det ikke har samme karakter som mere følsomme sikkerheds- og forsvarspolitiske emner, et element i tillidsskabende foranstaltninger mellem NATO på vegne af medlemsnationerne og NATOs partnerlande.

Endelig findes der mange typer af bilateralt og andre former for internationalt samarbejde, som også udvikler sig, selvom de ikke har egentlig institutionel karakter. Som diskuteret ovenfor er sådanne typer af samarbejde med til om ikke andet at udgøre en potentiel udgrænsning af mere formaliseret og dermed institutionaliseret samarbejde og derfor af betydning for den internationale institutionsudvikling. Eksisterende bilateralt og andet internationalt samarbejde uden for EU-rammen kan med andre ord være med til at definere grænserne for behovet for ambitioner inden for EU-rammen. Det er ikke meningen hverken at opgøre antallet af typer af internationalt samarbejde eller at vurdere effekten af dem i denne afrapportering. Deres eksistens og dermed potentielle effekt og funktion, herunder også som kilder til diffusion af *best practices* eller nye, konkrete ideer til internationalt samarbejde fra eksempelvis én sektor til en anden eller fra én europæisk region til en anden, skal blot fremhæves i denne sammenhæng.

I diskussionerne blev udviklingen inden for NATO mest opfattet som understøttende for internationalt beredskab samt som et godt element i NATOs partnerskabspolitik. Samtidig blev der sat mere kritiske spørgsmålstejn ved udviklingen i EU, herunder i relation til initiativer inden for både DG HOME og DG ECHO.<sup>32</sup> Det var i den forbindelse værd at notere sig, at spørgsmålet om organisatorisk eller funktionelt overlap mellem de to organisationers arbejde kun optog workshopdeltagerne i begrænset omfang. Mere specifikke observationer vedrørende EU er indarbejdet i afsnittet ovenfor og det efterfølgende afsnit.

En af de centrale pointer, der kom frem i løbet af diskussionerne på workshoppen, omhandlede spændingerne mellem de lokale beredskabsbehov, de nationale styringsønsker og de internationale dagsordensudviklinger. Herunder blev det påpeget, at selv om mange kriser er lokale, så har nogle beredskabsrelevante kriser både national og transnational karakter. Derfor er der behov for både at bygge på det lokale beredskabsprincip og at fastholde en fleksibilitet i designet af systemet, som muliggør indsatser på samfundsmæssigt niveau.

Samtidig er det nødvendigt at forholde sig til betydningen af, hvilket niveau man ønsker at erkende og mediere sårbarheder og trusler på. Fordi begrebet **risikostyring** er generisk, indeholder det på sin vis et løfte om, at der på ethvert givet niveau kan etableres en analyse af mulige risici, og at disse analyser kan samles på et højere niveau. Men spørgsmålet er, om det giver mening at addere risici. Eksempelvis kan man etablere projektstyringsrisici for en bro, men giver det mening at etablere et samfundsmæssigt, nationalt projektstyringsrisikoindeks for alle offentlige arbejder?

**Stigende kompleksitet** var også et tema i diskussionerne. Mere og mere komplekse systemer, herunder på tværs af grænser og sektorer, skaber mere og mere komplekse sammenbrud og udfordringer, hvilket igen kan skabe flere og anderledes arbejdsopgaver for dem, der har ansvaret for beredskab med videre. Mere konkret blev det endvidere diskuteret, hvordan grundlæggende begreber har en betydning for, hvordan politik skabes, herunder at overordnede konceptualiseringer som sikkerhedsstrategier kan være med til at forøge et behov for centraliseret styring set fra sektorerne. Princippet om **sektoransvar** kan derfor med fordel sættes til debat, fordi det er vigtigt løbende at skabe klarhed over, om nogle udfordringer vokser ud fra den enkelte sektor. Udviklingen af miljøpolitikken blev nævnt som et eksempel på et nyt politikområde, som næppe ville være vokset frem i en sektormodel, men hvor den centraliserede tilgang viste et behov for centraliseret koordination.

Samtidig kom der her et mere filosofisk-politisk element på banen i form af spørgsmål vedrørende **risikotolerance**, som har betydning for det politiske styringsbehov. På den ene side er det spørgsmålet om, hvorvidt der findes varierende grader af tolerance over for risici på tværs af nationale politiske fællesskaber, og om der dermed accepteres varierende grader af statslig indsats inden for beredskab i bred forstand. På anden side blev det diskuteret, om denne tolerance generelt kan siges at være faldende på tværs af de europæiske landes befolkninger, og om forventningerne til statslige foranstaltninger er stigende. Herunder er det også et praktisk spørgsmål om, hvor begrebet robusthed anvendes – for eksempel kan en privat kunde have et andet syn på, om telefonsystemet fungerer, end den regulerende styrelse. På den måde er der samlet behov for en overvejelse af forventningsafstemninger i forhold til beredskab og sikkerhedsadministration, ikke mindst fordi det sprog, der anvendes fra politisk hold, er med til at skabe og dimensionere forventninger. Samtidig er der behov for at erkende,



hvordan relationerne mellem statslige myndigheder, lokale fællesskaber og individer kan variere på tværs af nationale grænser, og at disse afspejler forskellige forventninger, typisk nedefra og op, og udvist lederskab, typisk oppefra og ned. Spørgsmålet om de forandrede styringstanker bag beredskabet spiller dermed ind på det filosofiske forhold vedrørende kontrakt og forventninger mellem individ og samfund, som typisk varierer fra land til land.

## Udfordringer og overskrifter på workshoppen

Efter at have diskuteret forskellige dimensioner af den foregående fremstilling førte workshoppen til en identifikation af en række konsekvenser og udfordringer inden for den internationale institutionsudvikling med henblik på politikker for det robuste og sikre samfund. Hertil blev der i mindre omfang diskuteret og foreslået muligheder udledt af de identificerede konsekvenser og udfordringer. Som led i workshoppen blev der ydermere udarbejdet en række tematiserende overskrifter, som blev knyttet til de identificerede konsekvenser, udfordringer og muligheder. Overskrifterne strukturerer fremstilling og sammenfatning sammen med konsekvenser, udfordringer og muligheder.<sup>33</sup>

En række konsekvenser og udfordringer blev samlet under overskriften **planlægning**. Disse henviser samlet til behovet for fortsat udvikling af metoder og processer til planlægning i forbindelse med beredskabsarbejdet også i en international kontekst, herunder tillige i relation til undersøgelse af de begrænsninger, der måtte være i relation til udviklingen af metoder og processer, samt retter opmærksomheden mod, hvordan prioriteringer identificeres og foretages.<sup>34</sup> I den forbindelse blev opmærksomheden som en generel effekt af diskussionen af de internationale institutionsudviklinger henledt på, at disse medfører udfordringer i relation til koordination og styring, i relation til institutioner og i relation til det begrebsmæssige grundlag for politikområdet.

Samtidig blev der stillet et spørgsmål om, hvordan behovet for en central koordinering af krav til beredskabspolitikken formuleres, og hvem eller hvilke institutioner der specifikt oplever sådanne behov. Hertil kom, især udledt af udviklingen inden for EU, en identifikation af fremvæksten af mere komplekse metoder (herunder risikoanalyse) og et skift i deres anvendelse fra lavere til højere niveauer (fra lokale og nationale sektorer til EU-niveau), herunder spørgsmålet om den manglende viden om begrænsninger og muligheder ved disses anvendelighed, blandt andet i forhold til niveauskiftet. I relation hertil blev planlægning i

relation til forebyggelse i forbindelse med kritisk infrastruktur (herunder mere fokus på fysisk planlægning), operative kapaciteter, øvelser og uddannelse, evaluering og *contingency planning* inden for HNS ligeledes identificeret som udfordring. Samtidig blev spørgsmålet stillet om, hvad der karakteriserer god planlægning i NATO og EU, blandt andet set fra nationalt niveau, og hvordan denne bedst koordineres.

Hertil blev der identificeret en bekymring for, at det supranationale niveaus egendynamik kan komme til at være for aktivt dagsordensættende i forhold til reelle behov, som også skal ses i relation til hensynet til effektivitet, *burden sharing*, adgang til ressourcer samt grænseoverskridende opgaver. Endvidere blev det øgede fokus på cybertrusler bragt i spil i forhold til planlægning, ikke mindst fordi udfordringen i sin natur kan involvere både det nationale niveau og EU og NATO samt statslige og private aktører.

En anden overskrift for de samlede konsekvenser og udfordringer er ”**cyberhjemmeværn**” som metafor for udvikling af modeller for beredskab. Når begrebet stod i citationstegn, var det, fordi det blev brugt både direkte om en idé om borgerinddragelse i cyberbeskyttelse, indlejret eksempelvis i hjemmeværnet, og som et eksempel på en model for, hvordan andre typer af beredskabsrelaterede aktiviteter med fordel fremadrettet kan udvikles med udgangspunkt i borger- og civilsamfundsinddragelse. Overskriften dækker hovedsageligt over nationale effekter af internationale tendenser og dagsordensætning.<sup>35</sup> Den er relateret til, men ikke overlappende med, overskriften om forholdet mellem stat og borger, idet den sidste også indeholder mere principielle overvejelser. Her er der tale om eksempelvis spørgsmålet om befolkningen som *first responder*, herunder også i forbindelse med en fremtidig revision af brandvæsenets struktur som konsekvens af forholdet mellem udfordringer i forbindelse med økonomi og rekruttering.

Endvidere blev borgerinddragelse i forbindelse med IKT-beskyttelse og altså dermed måden, IKT anvendes på, tematiseret, og deltagerne identificerede behovet for at fokusere på distribueret IKT-sikkerhed, altså de spørgsmål vedrørende sikkerhed og for den sags skyld hensynet til privatlivets fred, som udspringer af allestedsnærværende IKT-netværk. Parallelt hermed blev markedet for sikkerhed i IKT-produkter identificeret og en mulighed for inspiration fra crashtest på biler identificeret som model for, hvordan IKT-produkters sikkerhed kan styrkes gennem en markedsmechanisme. Endvidere blev behovet for beskyttelse

af kritisk infrastruktur nævnt som et tværsektorielt behov, hvori der blev set at være en mulighed i at styrke robustheden i anvendelsen af IKT-produkterne.

Blandt de tematiske overskrifter identificeret på workshoppen findes også **internationalisering og globalisering** som en samlebetegnelse for de mange forskellige elementer, som kendetegner og stammer fra den internationale institutionsudvikling i bred forstand med særlig vægt på dem, der ud over blot at være dagsordensættende i form af *best practices* også indeholder dynamikker, der er specifikt internationale. De konkrete elementer her indeholder direkte workshoppens bagvedliggende tema, nemlig spørgsmålet om potentielt institutionelt overlap mellem EU og NATO samt deres relative roller i den mere overordnede internationale institutionsudvikling inden for det beredskabspolitiske område.

Herunder blev der identificeret et behov for mere konsistens mellem EU's og NATO's initiativer, dvs., at begge parter kunne tænkes at spille en rolle i forbindelse med det øgede fokus på cybertrusler, men at dette også kunne tænkes at involvere private aktører. Samtidig blev udsigterne for bedre koordination mellem EU og NATO også skitseret på et kontinuum gående fra *deconfliction* over informationsdeling, koordination og koncertering til overlappende og delte indsatser.

Der blev spurgt om, hvad god planlægning kan anses for at være i henholdsvis NATO og EU i forbindelse med beredskabspolitikkerne, og hvordan denne bedst koordineres på dette niveau set fra det nationale niveau. Herunder blev der udtrykt bekymring for, om det overnationale niveau tiltager for meget i betydning i forhold til hensyn til effektivitet, *burden sharing* og adgang til ressourcer samt grænseoverskridende opgaver med videre. Parallelt hermed noterede workshoppen sig også eksistensen af en tendens til en kombination af privatisering og internationalisering af markeder, som forandres af og må forholde sig til både de genstande, beredskabspolitikken omfatter, og de løsningstiltag, den tilbyder. Endelig blev selv den internationale institutionelle dagsordenssætning identificeret som en udfordring for velfærdsstaten, blandt andet med henvisning til mulig manglende merværdi, mens uformelt diplomati blev foreslået som fremadrettet mulighed i denne forbindelse.

Herunder blev en række specifikke politikområder identificeret som konsekvenser og udfordringer, navnlig spørgsmålet om energisikkerhed (energiforsyningsikkerhed) i NATO, cybersikkerhed i NATO og EU og EU's interne sikkerhedsstrategi (og spørgsmålet om, hvad

disse tre ville få af udgiftsmæssige konsekvenser, om nogen). Hertil blev spørgsmålet rejst om, hvorvidt udvidelsen af dagsordenen i EU-regi ville pege frem mod flere og større fælles EU-kapaciteter (såsom brandfly). I relation til de specifikke sektorer er *smart grids* et tema, der inden for elsektoren kan udfordre sektoransvarsprincippet. Området med farlige og giftige substanser (HNS) påkalder sig et større operativt samarbejde på EU-niveau.

Inden for IKT-området ses at være behov for samarbejde inden for beredskabsplanlægning, krisesikring med videre. Denne sidste observation indeholder to muligheder, den ene sektorspecifik og omhandlende den ønskelige mulighed for at styrke robustheden af komplekse IKT-net, den anden mere generisk og omhandlende muligheden for at styrke og udvikle kontakterne til andre internationale organisationer end EU og NATO. Dermed knytter denne mulighed også an til en identificeret udfordring eller konsekvens, som omhandler behovet for tværnational koordination på et lavere niveau end EU. Behovet for tværnational koordination på et lavere niveau end EU udsprang blandt andet af en observation om nordisk samarbejde inden for elsektoren. Her kan man, foreslå det, måske hente inspiration fra den nordiske elsektor, og fremgangsmåden kunne være at identificere sådanne mellemniveauer per sektor. Man bør i den sammenhæng nøje overveje de uudnyttede fordele ved styrkede bilaterale og regionale samarbejder (herunder paralleller inden for it- og telesektorerne).

Endvidere blev flere af workshoppens identificerede konsekvenser og udfordringer samlet under overskriften **tværsektorialitet – udfordring af sektorprincippet**. Begrebet, som her indleder overskriften, dækker identifikation af udfordringer i form af, at politikområder og genstande for beredskabspolitikken er under forandring. Overskriften stiller dermed det generiske spørgsmål, om denne selv i nogen grad enten må forandres, eller om der løbende må sættes spørgsmålstejn ved en mulig fleksibilitet i sektoransvarsprincippet.

Under overskriften findes dels den allerede nævnte observation om, hvordan *smart grids* inden for elsektoren kan ses at være en udfordring for sektorprincippet, dels en observation om tværsektorielle behov inden for beskyttelse af kritisk infrastruktur, herunder særligt med henvisning til en mulighed for at styrke robustheden i anvendelsen af IKT-produkter. Videre elementer er risikokommunikation, et emne, som rækker på tværs af sektorerne (eller i alle tilfælde er fælles for sektorerne, fordi det omhandler den almene beredskabspolitik).

Den næste overskrift peger på **forholdet mellem borgerne og staten (myndighederne)**.

Denne er relateret til, men ikke overlappende med, spørgsmålet om cyberhjemmeværn som metafor for udvikling af beredskabsmodeller. De temaer, der slås an under denne overskrift, falder inden for to forskellige grupperinger.

På den ene side er der de konkrete, sektorspecifikke konsekvenser og udfordringer særligt med henblik på IKT, nemlig i form af borgerinddragelse i IKT-beskyttelse (måden, IKT anvendes på), hvor distribueret IKT-robusthed kunne være en mulighed. Denne sektor går igen for det første i form af identifikationen af udfordringen ved et marked for sikkerhed i IKT-produkter, hvor der som nævnt ovenfor foreslås muligheden for at introducere en model for IKT-sikkerhed formet efter crashtest for biler som et ekstra parameter ved (privat)indkøb. For det andet går den igen i det øgede fokus på cybertrusler på såvel højt som lavt niveau, som igen sætter spørgsmålstejn ved mulighederne, nemlig i form af de officielle myndigheders og den private sfæres, herunder privatsektorens, rolle samt med hensyn til, om det bedste løsningsniveau er det nationale (danske), eller om EU og/eller NATO kan spille roller i denne sammenhæng.

På den anden side tematiseres forholdet mellem stat og borger i denne sammenhæng som et spørgsmål om det politiske indhold af de forandrede internationale dagsordener. Herunder spørges om, hvordan og hvorvidt man kan påvirke den internationale dagsorden, og det konstateres, at denne agenda afføder både ressourcespørgsmål og netværksspørgsmål. Samtidig identificeres de økonomiske omkostninger ved den internationale robusthedsdagsorden som en udfordring eller konsekvens, og der spørges om, hvad omkostningerne er ved *resilience*, og om der er typer af *resilience*, som koster mere eller mindre end andre typer. En relateret, men anden konsekvens er det perciperede internationale fokus på at gøre mere, som igen afføder udfordringen med, om der kan gøres mindre eller prioriteres bedre, og om tingene kan gøres anderledes, end den internationale dagsorden trækker i retning af.

Den næste overskrift, der kom ud af arbejdet på workshopen, var spørgsmålet om forandrede ressourcer sammenfattet som **pris, økonomi og omkostninger**. De konsekvenser og udfordringer, der blev rubriceret under denne overskrift, var i vidt omfang emner på den internationale beredskabspolitiske scene, som i de senere år er flyttet enten (mest) op eller ned i hierarkiet over politiske prioriteringer. Disse emner påkalder sig med andre ord et

eftersyn med hensyn til, om de midler, der er tildelt dem, relativt modsvarer deres absolutte vigtighed i forhold til den aktuelle politiske prioritering. Herunder identificeres det øgede fokus på klimatilpasning, *smart grids* inden for elsektoren, behovet for en meningsfuld EPCIP, energiforsyningssikkerhed (i NATO), cybersikkerhed (i EU og NATO), intern sikkerhedsstrategi (i EU) samt spørgsmålet om EU-fælles kapaciteter til respons som eksempelvis brandfly, men også med muligheden for noget større og mere. I det sidste tilfælde blev der angivet en mulighed for stordriftsfordele, mens der i forbindelse med IKT blev noteret en juridisk udfordring.

Den følgende overskrift er overvejende EU-relateret, idet den stiller to spørgsmål: **Hvad er kritisk infrastruktur, og hvem definerer det?** Emnet kom op ad flere omgange under diskussionerne og samler sig på den ene side omkring behovet for en overordnet kritisk stillingtagen til begrebet kritisk infrastruktur: hvordan det defineres, hvem der har eller påtager sig eller har fået retten til at definere, hvordan kritisk infrastruktur skal forstås og identificeres, hvilke foranstaltninger der skal træffes, og på hvilket niveau som følge heraf. Et eksempel herpå var den identificerede udfordring af behovet for en ”meningsfuld” EPCIP.

På den anden side var der en mere implementeringsrettet gruppe af identificerede udfordringer og konsekvenser, herunder behov for mere fokus på kritisk infrastruktur som fysisk planlægning, en mulighed for mere formelle processer i forbindelse med etablering af sikkerhedsledelsessystemer, et øget fokus på krisestyring, blandt andet i form af tematisering af roller og ansvar, koordination og krisekommunikation samt borgerinddragelse og transportaspektet. Endelig blev kritisk infrastruktur nævnt som en dimension af planlægning, nemlig som del af strengen risikovurdering, scenarier og forebyggelse.

En yderligere overskrift befattede sig med en effekt af de internationale forandringer, som udspringer af det handlingsrum, de forskellige tendenser efterlader, nemlig i form af muligheden for at fokusere på, hvordan man, i et økonomisk klima med **nedskæringer og effektiviseringer, kan gøre tingene anderledes eller måske endda gøre mindre**. Herunder blev den udvidelse af beredskabsdagsordenen, som den internationale institutionsudvikling indeholder, tematiseret i form af en identificeret udfordring, som er det eksisterende fokus på at ”gøre mere”.

Det heraf affødte spørgsmål er, om der i realiteten kan gøres mindre, om der kan prioriteres, og om tingene kan gøres anderledes. Samtidig blev EU's eget ønske om synlighed set som et tema, der kunne stå i vejen for reel opgaveløsning, fordi der var en risiko for, at politikudviklingen her ville skabe udbud af flere løsningsmodeller og måske i den sidste ende også mere efterspørgsel. Herunder var der en fremadrettet mulighed for, at der ville blive skabt forpligtelse til udrykning samt tvungne tilmeldinger til EU-fælles kapaciteter.

Dette ledte til det mere grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt vi har sikker viden om omkostningerne ved den internationale udbuds- og efterspørgselsdynamik, og hvor pålideligt det datagrundlag er, som der træffes beslutninger på. Konkret tilvækst på den internationale dagsorden sås i form af energiforsyningsikkerheden i NATO, cybersikkerhed i NATO og EU og EU's interne sikkerhedsstrategi, alle tilknyttet det lakoniske spørgsmål "penge?". Samtidig, understregedes det på workshoppen, skal denne tilvækst ses i lyset af en mulig aftagende betydning af en parameter, som ellers har været dimensionerende eller motiverende for mange af dagsordensudviklingerne over de sidste ti år, nemlig en mulig aftagende konventionel terrortrussel.

En anden overskrift identificerede et valg mellem forskellige institutionelle forankringer af internationalt beredskabssamarbejde ved at pege på **nordisk kontra EU/NATO**. Den første udfordring identificeret i relation til denne overskrift var den legale, nemlig nationale juridiske forhindringer for mere samarbejde på tværs af grænserne. En anden udfordring omfattede behovet for tværnational koordination på et lavere niveau end EU, og der blev spurgt om, hvorvidt man i den forbindelse kunne hente inspiration fra den nordiske elsektor, og om muligheden for fordele ved styrket regionalt eller bilateralt samarbejde.

En anden udfordring af mere filosofisk karakter omhandlede den politiske udfordring ved, at risikotænkningen, som den kommer til udtryk i politisk retorik, ikke afspejles i befolkningen, og der blev påpeget en mulighed, der lå i en reformulering af både "krisepolitik" og udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Endelig blev overskriften **krisestyring** nævnt, en overskrift, som er i familie med både planlægning, de af overskrifterne, der relaterer sig til særligt forholdet mellem Danmark og EU, og endelig den om forholdet mellem stat og borger. Herunder blev omkostningerne ved robusthedsdagsordenen i dens internationale inkarnation som "resilience" identificeret som

en udfordring, og der blev spurgt, hvad omkostningerne ved sådan en dagsordensudvikling ville være, herunder om nogle versioner af dagsordenen ville modsvare forskellige udgiftsniveauer. Endvidere blev den konkrete krisestyringsprocesmodel tematiseret, blandt andet i relation til, hvilke myndigheder der har hvilket omfang af ansvar for hvilke opgaver, spørgsmålene om koordination og krisekommunikation samt borgerinddragelse og transport.

Diskussionerne på workshopen afspejlede dermed tydeligt, at beredskabsfeltet er et komplekst politikområde med mange enkeltkomponenter og administrative niveauer, som hver især har betydning for det samlede billede. Samtidig viste diskussionerne, at der også er et voksende kompleks af opgaver og løsninger, som dansk beredskabspolitik fremover vil blive nødt til løbende at forholde sig til, som stammer fra den internationale udvikling af styringstanker og den mere formelle institutionsudvikling, især i EU.



## Sammenfatning

Det danske beredskabspolitiske univers og herunder den danske beredskabspolitik i bred forstand er under forandring i disse år. Det sker blandt andet under indtryk af forandringerne i den samlede vestlige konstellation af offentlige og private styringstanker i almindelighed og i dennes konsekvenser for tanker om beredskabets natur i særdeleshed. En ikke uvæsentlig faktor i at mediere udviklingen i disse tanker udgøres af den formelle internationale institutionsudvikling inden for visionen om det robuste og sikre samfund, herunder i form af politikudviklingen inden for EU, NATO og sammenlignelige lande.

Center for Militære Studier afholdt derfor 6. december 2011 en ekspertpraktikerworkshop med henblik på at diskutere denne internationale udvikling. Hensigten med workshoppen har været at sondere terrænet i den internationale institutionsudvikling inden for dagsordenen om det robuste og sikre samfund med henblik på en diskussion af forhold med særlig interesse for det brede danske beredskabspolitiske univers.

Som det fremgår af ovenstående gennemgang af de forskellige syntetiserede overskrifter fra CMS' workshop, så er det et mangefacetteret sæt af konsekvenser og udfordringer, dansk beredskabspolitik står over for. Her er observationer vedrørende det supranationale niveau i form af udfordringer relateret til eventuelle danske forpligtelser i forbindelse med et øget ambitionsniveau for fælleseuropæiske kapaciteter. Andre berører kritisk effekten på nationalt niveau af initiativer såsom EPCIP i forhold til implementering og de tilgrundliggende analyser. Men her er også udfordringer, som kommer til udtryk vedrørende relationen mellem stat og myndigheder på den ene side og individerne på den anden. Dette både i form af tematisering af grundlæggende spørgsmål om principper for, hvordan beredskabet bør organiseres, og i form af, hvilke nationale modeller der herunder bør være for borgerinddragelse i forskellige dimensioner.

EU udgør i forbindelse med den internationale institutionsudvikling et særligt tilfælde, dels fordi de dagsordener, som gennemføres her, er juridisk forpligtende for Danmark, dels fordi der her mere end andre steder er en synlig ambition om en kobling af de elementer, der i den nye robusthedstænkning fører til forslaget om, at det muligt at lave interne sikkerhedsstrategier baseret på en samlet risikoanalyse på meget højt organisatorisk niveau,

det vil sige langt over det konkrete organisatoriske niveau, risikoanalysen var udviklet til, såsom på nationalt eller supranationalt niveau.

Det er på denne måde interessant, at udviklingen af en helhedsorienteret beredskabsplanlægning på samme tid har kunnet udgøre grundlaget for udvikling og sikring af beredskab som noget lokalt forankret – og samtidig i kraft af anvendelsen af de heraf afledte risikomålingssystemer på nationalt og supranationalt niveau har kunnet udgøre grundlaget for intern sikkerhedsplanlægning på samfundsmæssigt niveau. Der er grund til også fremadrettet at følge denne udvikling og i mindst lige så høj grad, som det sædvanligvis er tilfældet, at evaluere fordele og ulemper ved konkrete politikudviklingsforslag især i EU-sammenhæng for at vurdere, hvad konsekvenserne kan tænkes at blive for dansk beredskabspolitik.

## Litteraturliste

- Alvaro de Vasconcelos (red.). *The European Security Strategy 2003-2008. Building on Common Interests*. Paris: EU-ISS, 2009.
- Beredskabsstyrelsen. *Helhedsorienteret beredskabsplanlægning*. Birkerød: 2009.
- Boin, Arjen og Mark Rhinard. "Managing Transboundary Crises: What Role for the European Union?" *International Studies Review*, 10(1), 2008, 1-26.
- Bracken, Paul, Ian Bremmer og David Gordon (red.). *Managing Strategic Surprise*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.
- Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 1998).
- Center for Militære Studier. *Projekthåndbog*, 2010.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (red.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (London: Ashgate, 2010).
- Christensen, Tom og Per Lægreid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review* vol. 67 (6). November/december 2007.
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the Congressional Research Service, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Community Approach on the prevention of natural and man-made disasters*. COM(2009) 82 final. Brussels: 23 February, 2009.
- Commission of the European Communities. *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying document to the Communication "Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance*. SEC(2010) 1242 final. Brussels: 26 October, 2010.
- Commission of the European Communities. *Commission Staff Working Paper. Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*. SEC(2010) 1226 final. Brussels: 21 December, 2010.
- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU International Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*. COM(2010) 673 final. Brussels: 22 November, 2010.

- Commission of the European Communities. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance*. COM(2010) 600 final. Brussels: 26 October, 2010.
- Commission of the European Communities. *Establishing a framework programme on "Security and Safeguarding Liberties" for the period 2007-2011*. COM(2005) 124 final. Brussels: 4 June, 2005.
- Commission of the European Communities. *GREEN PAPER ON A EUROPEAN PROGRAMME FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION*. COM(2005) 576 final. Brussels: 17 November, 2005.
- Commission of the European Communities. *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Union Civil Protection Mechanism*, 20.12.2011. COM(2011) 934 final. Brussels: 20 December 2011.
- Council of the European Union. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. Brussels: 12 December, 2003.
- Council of the European Union. "Council Directive 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection". *The Official Journal of The European Union* L 345/54. Brussels: 29 December, 2001.
- Council of the European Union. "THE STOCKHOLM PROGRAMME – AN OPEN AND SECURE EUROPE SERVING AND PROTECTING CITIZENS". *Official Journal of the European Union* C 115/1. Brussels: 4 May 2010.
- Cummings, Stephen og Urs Daellenbach. "A Guide to the Future of Strategy? The History of Long Range Planning". *Long Range Planning* vol. 42 (2). April 2009.
- Den Europæiske Union. *Strategi for den indre sikkerhed for Den Europæiske Union. Mod en europæisk sikkerhedsmodel*. Bruxelles: marts 2010.
- Federal Emergency Management Agency. *Guide for All-Hazard Emergency*. State and Local Guide (SLG) 101. Washington: 1996.
- Forsvarsministeriet. *Produktions- og ydelseskontrakt for 2011 mellem Forsvarsministeriet og Center for Militære Studier/Københavns Universitet*. København: januar 2011.
- Foucault, Michel. *Naissance de la biopolitique*. Paris: Gallimard, 2004.
- Foucault, Michel. *Sécurité, territoire, population*. Paris: Gallimard, 2004.

- Godschalk, David R. og David J. Brower. "Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, januar 1985.
- Hayek, F.A. *Vejen til Trældom*. København: Gyldendal, 1946.
- Hood, Christopher og Guy Peters. "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". *Journal of Public Administration Research and Theory* vol. 14 (3). June 2004.
- Indenrigsministeriet. *Analyse af beredskabet. Bilagsbind II*, København: Indenrigsministeriet, 1997.
- Kiechel III, Walter. *The Lords of Strategy*. Cambridge, MA: Harvard Business Press, 2011.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. *Meddelelse fra Kommissionen om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur*. KOM(2006) 786 endelig. Bruxelles: 12. december 2006.
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. *Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis – Fem skridt hen imod et mere sikkert EU*. KOM(2010) 673. Bruxelles: 22. november 2010.
- Lindström, Marlene. "The European Programme for Critical Infrastructure Protection". *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies*. Stefan Olson (red.). Dordrecht, Holland: Springer, 2009.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *National security strategy and work programme 2007-2008*. Haag: 2007.
- Minzberg, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press, 1994.
- Monteyne, David. *Fallout Shelter: Designing for Civil Defense in the Cold War*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011.
- National Research Council (U.S.)/Committee on Emergency Management, United States, "The role of science and technology in emergency management", (Washington, DC: National Academy Press, 1982).
- Relyea, Harold C. *Continuity of Government: Current Federal Arrangements and the Future*. Washington: Congressional Research Service, 2005.
- Patashnik, E.M. "Planning, the Politics of". *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 1977: 11483-11584. Tilgået d. 22. september 2011 på <http://dx.doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01194-3>.
- Schwartz, Peter. *Inevitable Surprises*. New York: Gotham Books, 2003.

- Sikich, Geary W. *It Can't Happen Here: All Hazards Crisis Management Planning*. Tulsa: Penwell Corp, 1993.
- Taleb, Nassim Nicholas. *The Black Swan*. London: Penguin, 2007.
- Udvalget for National Sårbarhedsudredning, Beredskabsstyrelsen. *National Sårbarhedsudredning*. Birkerød: januar 2004.
- Van der Heijden, Kees. *Scenarios. A Guide to the Strategic Conversation*, 2. udgave. London: John Wiley & Sons, 2005.
- Waugh, Jr., William L. "Terrorism and the all-hazards model". *Journal of Emergency Management* vol. 3 (2): 8-10. March/April 2005.
- Weick, Karl og Kathleen Sutcliffe. *Managing the Unexpected*. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

## Appendiks

Efter at deltagerne havde diskuteret forskellige dimensioner af den foregående fremstilling, førte workshoppen til en identifikation af en række konsekvenser og udfordringer inden for den internationale institutionsudvikling med henblik på politikker for det robuste og sikre samfund. Hertil blev der i mindre omfang diskuteret og foreslået muligheder udledt af de identificerede konsekvenser og udfordringer. Som led i workshoppen blev der ydermere udarbejdet en række tematiserende overskrifter, som blev knyttet til de identificerede konsekvenser, udfordringer og muligheder. Disse overskrifter med tilhørende konsekvenser og udfordringer samt muligheder er anført nedenfor.<sup>36</sup> Overskrifterne har samtidig udgjort grundlaget for fremstilling og sammenfatning ovenfor.

<b>Overskrift</b>	<b>Konsekvenser og udfordringer</b>	<b>Muligheder</b>
<b>Planlægning</b>	Koordinerings- og styringsudfordring. Institutionel udfordring. Konceptuel udfordring.	
	Behov for central koordinering af krav	Hvem oplever behov? Hvordan formuleres behov?
	Komplekse metoder (risikoanalyse osv.) Skift i anvendelse fra lave til høje niveauer.	Viden om effektbegrænsninger, muligheder ved disse.
	God planlægning i NATO/EU? Hvem koordinerer 'god planlægning' i NATO/EU, når man sidder på nationalt niveau?	Bekymring for, at overnationalt niveau bestemmer for meget, versus effektivitet, burden sharing, adgang til ressourcer, cross- border etc.
	Planlægning: risk assessment, scenarier Forebyggelse – CI, operative kapaciteter, øvelser og uddannelse, evaluering, contingency planning – HNS	
	Mere fokus på CI – fysisk planlægning.	
	Etablering af sikkerhedsledelsessystemer.	Formel proces
	Øget fokus på cybertrusler	DK vs. EU/NATO: løsning? Stat vs. privat sektor

<b>”Cyberhjemmeværn”: metafor for udvikling af beredskabsmodeller</b>	Påvirke den internationale dagsorden: Hvilke emner drøftes, og hvordan drøftes de? Ressourcespørgsmål. Netværksspørgsmål	
	Befolkningen som first responder – en trend. Ny struktur for brandvæsnet – rekruttering/økonomi.	
	Borgerinddragelse i IKT-beskyttelse (måden, IKT anvendes på)	Distribuerer IKT-robusthed
	Beskyttelse af kritisk infrastruktur (tværsektorielle behov).	Styrke robustheden i anvendelse af IKT-produkter
	Marked for sikkerhed i IKT-produkter.	Ekstra parameter ved indkøb (crashtest for biler)
	Konventionel terrortrussel aftagende?	
<b>Internationalsisering og globalisering</b>	International institutionel dagsordenssætning. Udfordring for velfærdsstat: viden, påvirkning, relevans, suverænitet? (Manglende merværdi)	Uformelt diplomati
	Behov for konsistens mellem EU og NATO	
	God planlægning i NATO/EU? Hvem koordinerer "god planlægning" i NATO/EU, når man sidder på nationalt niveau?	Bekymring for, at overnationalt niveau bestemmer for meget, versus effektivitet, burden sharing og adgang til ressourcer, cross-border osv.
	Koordinerings - og styringsudfordring. Institutionel udfordring. Konceptuel udfordring.	
	EU-/NATO-samarbejde: deconfliction, sharing into, coordination, concertion, overlapping/shared efforts.	
	EU-level "fælles" capabilities (response), brandfly, større/mere?	
	Privatisering/internationalisering af markeder	
	Behov for tværnational koordination på lavere niveau end EU	Inspiration fra nordisk elsektor? Identificér mellemlig niveau pr. sektor. Fordele ved styrket regionalt/bilateralt samarbejde (it-/teleparalleller).



	Øget fokus på cybertrusler	DK vs. EU/NATO: løsning? Stat vs. privat sektor
	Tyngde: Arktis (DNK) kontra manglende ressourcer. SAR, miljø, energi, terror.	
	Temaer: energy security (NATO), cyber security (NATO, EU), intern sikkerhedsstrategi (EU), penge?	
	Globalt samarbejde på IKT-området. Samarbejde inden for beredskabsplanlægning, krisesikring mv.	Kontakt til andre internationale organisationer end EU og NATO. Styrkelse af robustheden i de komplekse IKT-MET
	Elsektor: Smart grids bryder med sektoransvar	
	HNS. Større operativt samarbejde i EU.	
<b>Tværasektorialitet: udfordring af sektorprincippet</b>	Beskyttelse af kritisk infrastruktur (tværasektorielle behov).	Styrke robustheden i anvendelse af IKT-produkter
	Befolkningsrobusthed: Færre har en relevant uddannelse i forbindelse med katastrofer.	
	Elsektor: Smart grids bryder med sektoransvar	
	Tyngde: Arktis (DNK) kontra manglende ressourcer. SAR, miljø, energi, terror.	
	Risikokommunikation: Hvem? Hvordan? Hvilke konsekvenser – dårlige/gode? Risikokultur: foranderligt – farligt.	
<b>Forholdet mellem borgerne og staten (myndigheder)</b>	Borgerinddragelse i IKT-beskyttelse (måden, IKT anvendes på)	distribueret IKT-robusthed
	Påvirke den internationale dagsorden: Hvilke emner drøftes, og hvordan drøftes de? Ressourcespørgsmål. Netværksspørgsmål	
	Krisestyring: roller og ansvar, koordination, krisekommunikation – borgerinddragelse, transport	
	Øget fokus på cybertrusler	DK vs. EU/NATO: løsning? Stat vs. privat sektor?
	Marked for sikkerhed i IKT-produkter.	Ekstra parameter ved

		indkøb (model som for bilcrashtest)
	Finansielle omkostninger ved "resilience". Hvad koster resilience? Er der typer af resilience, der koster mere/mindre end andre?	
	Fokus på at gøre mere! Kan der gøres mindre/prioriteres? Kan tingene gøres anderledes?	
<b>Pris, økonomi og omkostninger</b>	Behov for øget fokus på klimatilpasning	
	Behov for meningsfuld EPCIP	
	EU-level "fælles" kapaciteter (respons), brandfly, større/mere?	Er der stordriftsfordele? IKT: juridisk udfordring
	Energiforsyningssikkerhed (NATO), cybersikkerhed (NATO, EU), integreret sikkerhedsstrategi (EU), penge?	
	Elsektor: Smart grids bryder med sektoransvar	
	Konventionel terrortrussel aftagende?	
<b>Hvad er kritisk infrastruktur – hvem definerer det?</b>	Mere fokus på CI – fysisk planlægning.	
	Etablering af sikkerhedsledelsessystemer.	Formel proces
	Krisestyring: roller og ansvar, koordination, krisekommunikation – borgerinddragelse, transport	
	Behov for meningsfuld EPCIP	
	Planlægning: risk assessment, scenarier Forebyggelse – CI, operative kapaciteter, øvelser og uddannelse, evaluering, contingency planning – HNS	
<b>Nedskæring, effektivisering, gøre anderledes, mindre</b>	Temaer: energy security (NATO), cyber security (NATO, EU), integreret sikkerhedsstrategi (EU), penge?	
	Fokus på at gøre mere! Kan der gøres mindre/prioriteres? Kan tingene gøres anderledes?	
	Konventionel terrortrussel aftagende?	
	Internationalt udbud og efterspørgsel:	Mere viden

	omkostninger? (Vs. vækst). At det måles, kan man stole på tal?	
	EU-visibilitet som tema/i vejen for opgaveløsning – skaber mere udbud og måske efterspørgsel	Skabt forpligtelse til udrykning, tvungne tilmeldinger
<b>Nordisk kontra EU/NATO</b>	(Nationale) juridiske forhindringer for mere samarbejde	
	Tyngde: Arktis (DNK) kontra manglende ressourcer. SAR, miljø, energi, terror.	
	Politisk at tackle, at befolkningen ikke påvirkes af en risikotænkning. Generelt f.eks. politisk retorik, der udspringer af risikotænkning	Reformulering af "krisepolitik" og udenrigs- og sikkerhedspolitik
	Behov for tværnational koordination på lavere niveau end EU	Inspiration fra nordisk el-sektor? Identificér mellemniveau pr. sektor. Fordele ved styrket regionalt/bilateralt samarbejde (it-/tele-paralleller).
<b>Krisestyring</b>	Finansielle omkostninger ved "resilience". Hvad koster resilience? Er der typer af resilience, der koster mere/mindre end andre?	
	Krisestyring: roller og ansvar, koordination, krisekommunikation – borgerinddragelse, transport	

## Scoring af konsekvenser og udfordringer

Deltagerne i workshoppen fik mulighed for at angive en score for henholdsvis 'likelihood' (sandsynlighed) og 'impact' (vægt eller effekt) for hver af de 41 identificerede konsekvenser og udfordringer på en skala fra et til fem, hvor fem er højest. Omkring fyre procent (16) blev scoret på de to dimensioner. Disse er plottet ind i skemaet nedenfor, som kan anvendes som et heuristisk redskab med henblik på udvikling af idéer.<sup>37</sup> Konsekvenser og udfordringer med samme score er angivet ud for forskellige bullet points, mens foreslåede tilhørende muligheder er angivet i hårde klammer.

Figur 3. Scoring af konsekvenser og udfordringer				
	2	3	4	5 (størst impact)
5 (størst likelihood)		<ul style="list-style-type: none"> <li>Trend: befolkningen som first responder. Ny struktur for brandvæsnet, rekruttering og økonomi.</li> <li>Risikokommunikation: Hvem? Hvordan? Hvilke konsekvenser – dårlige/gode? Risikokultur: foranderligt – farligt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Større operativt samarbejde i EU inden for hazardous and noxious substances (HNS)</li> </ul>	
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mere fokus på kritisk infrastruktur (CI): fysisk planlægning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Komplekse metoder (risk analysis etc.). Skift i anvendelse fra lave til høje niveauer. [Viden om effekter, begrænsninger, muligheder]</li> <li>Beskyttelse af kritisk infrastruktur (tværsektorielle behov). [Styrke robustheden i anvendelse af IKT-produkter]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>God planlægning i NATO/EU? Hvordan koordineres "god planlægning" i NATO/EU, når man sidder på nationalt niveau? Bekymring for, at overnationalt niveau bestemmer for meget, versus effektivitet, burden sharing, adgang til ressourcer, X-border etc.</li> <li>Finansielle omkostninger ved "resilience". Hvad koster resilience? Er der typer af resilience, der koster mere/mindre end andre?</li> <li>Etablering af sikkerhedsledelsessystemer. [Formel proces]</li> </ul>	
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Befolkningsrobusthed: Færre har relevant uddannelse i forbindelse med katastrofer</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>EU-level "fælles" capabilities (response), brandfly, større/mere?</li> <li>Globalt samarbejde på IKT-området. Samarbejde = beredskabsplanning, krisesikring mv. [Kontakt til andre internationale organisationer end EU og NATO. Styrkelse af robustheden i de komplekse IKT-MET]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Borgerinddragelse i IKT-beskyttelse (måden, IKT anvendes på) [Distribueret IKT-robusthed]</li> </ul>
2		<ul style="list-style-type: none"> <li>EU-/NATO-samarbejde: fra deconfliction og informationsdeling til koordination, koncertering og overlappende/delte indsatser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marked for sikkerhed i IKT-produkter. [Ekstra parameter ved indkøb, som crashtest for biler]</li> </ul>	

# Noter

<sup>1</sup> Rapportøren ønsker at takke de medvirkende i workshoppen, herunder ikke mindst Khan Jahier (NATO) og Jennifer Giroux (Center for Security Studies, ETH Zürich), samt Forsvarsministeriets Beredskabskontor, Kasper Borg Nielsen, Danmarks EU-repræsentation i Bruxelles, Henrik G. Petersen og Mads Ecklon, Beredskabsstyrelsen, ph.d.-studerende Kristian Knus Larsen, ph.d.-studerende Josefine Kühnel Larsen og videnskabelig assistent Marie Dørup Olsen, alle CMS, for input undervejs samt rådgiver Georg Güntelberg, stud.scient.pol. Jacob Petersen og stud.scient.pol. Lasse Poulsen for assistance i forbindelse med projektets og workshoppens afvikling. Taksigelsen betyder ikke, at rapportøren ikke alene bærer ansvaret for indholdet af afrapporteringen.

<sup>2</sup> Forsvarsministeriet, *Produktions- og ydelseskontrakt for 2011 mellem Forsvarsministeriet og Center for Militære Studier/Københavns Universitet* (København: januar 2011) 4.

<sup>3</sup> Center for Militære Studier, *Projekthåndbog*, 2010.

<sup>4</sup> Den samlede liste over inviterede institutioner udarbejdet i samråd med Forsvarsministeriet indbefattede: Politiets Efterretningstjeneste, Udenrigsministeriet, Forsvarsakademiet, Beredskabsstyrelsen, Energistyrelsen, Sundhedsstyrelsen, IT- og Telestyrelsen, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Københavns Universitet, Udenrigsministeriet, Transportministeriet, CBRN-Instituttet, GovCERT og Koordineringsforum for Klimatilpasning.

<sup>5</sup> Den analytiske indledning blev givet af hovedforfatteren til denne rapport, mens de to ekspertoplæg blev givet af henholdsvis forsker Jennifer Giroux fra ETH, Zürich, og stabsofficer Khan Jahier, NATOs hovedkvarter i Bruxelles.

<sup>6</sup> Herunder den mulige udvikling af rammerne for EU-NATO-samarbejdet, som blev behandlet i et af ekspertoplæggene på workshoppen.

<sup>7</sup> Ved 'styringstanker' skal her forstås en anvendt version af Michel Foucaults begrebsapparat vedrørende den dybe konstituering af den politiske virkelighed og dens mulighedsbetingelser for forandring over tid, således at begrebet dog stadig kan læses mundret som 'tanker om styring' uden anden hensyntagen til den anvendte betydning, jf. Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population* (Paris: Gallimard, 2004); *Naissance de la biopolitique* (Paris: Gallimard, 2004).

<sup>8</sup> Se eksempelvis E.M. Patashnik, "Planning, the Politics of", *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 1977: 11483-11584, tilgået d. 22. september 2011 på <<http://dx.doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01194-3>>; Stephen Cummings og Urs Daellenbach "A Guide to the Future of Strategy? The History of Long Range Planning", *Long Range Planning*, vol. 42 (2), Apr. 2009: 234-263; Henry Mintzberg, *The Rise and Fall of Strategic Planning* (New York: The Free Press, 1994); F.A. Hayek, *Vejen til Trældom* (København: Gyldendal, 1946).

<sup>9</sup> Se f.eks. Christopher Hood og Guy Peters, "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14 (3), Jun. 2004: 267-282; Tom Christensen og Per Lægreid (red.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (London: Ashgate, 2010).

<sup>10</sup> Kees van der Heijden, *Scenarios. A Guide to the Strategic Conversation*, 2. udgave, (London: John Wiley & Sons, 2005).

<sup>11</sup> Se f.eks. Tom Christensen og Per Lægreid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, vol. 67 (6), november/december 2007: 1059-1066.

<sup>12</sup> David Monteyne, *Fallout Shelter: Designing for Civil Defense in the Cold War* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011).

<sup>13</sup> Disse programmer fortsætter i forandret form, se i øvrigt: Harold C. Relyea, *Continuity of Government: Current Federal Arrangements and the Future* (Washington: Congressional Research Service, 2005).

<sup>14</sup> National Research Council (U.S.)/Committee on Emergency Management, United States, "The role of science and technology in emergency management" (Washington, DC: National Academy Press, 1982): 49-74; David R. Godschalk og David J. Brower "Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, vol. 45, Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration, januar 1985: 64-71. Jf. også f.eks. de senere Geary W. Sikich, *It Can't Happen Here: All Hazards Crisis Management Planning* (Tulsa: Penwell Corp, 1993); Federal Emergency Management Agency, *Guide for All-Hazard Emergency*, State and Local Guide (SLG) 101 (Washington: 1996).

<sup>15</sup> Se eksempelvis Indenrigsministeriet, *Analyse af beredskabet. Bilagsbind II* (København: Indenrigsministeriet, 1997): 15-98.

<sup>16</sup> Beredskabsstyrelsen, *Helhedsorienteret beredskabsplanlægning* (Birkerød: Beredskabsstyrelsen, 2009).

<sup>17</sup> Begrebet intern sikkerhedspolitik er filosofisk og politologisk problematisk, fordi det blandt andet potentielt indebærer, at man som politiker eller embedsmand kan anskue et ellers meget varieret felt af politi-, beredskabs-, grænse-, immigrations- og retssikkerhedsopgaver og -problematikker og andre opgaver og problematikker fra ét samlet perspektiv. Hertil kommer, at begrebet sikkerhedspolitik i sig selv argumenterer for, at dagligdags politik er sat i bero, fordi der her er ting, som påkalder sig særlig interesse og dermed ret til eksempelvis særlige beføjelser såsom

---

undtagelsestilstand. Se eksempelvis Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 1998).

<sup>18</sup> Se eksempelvis den hollandske sikkerhedsstrategi: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *National security strategy and work programme 2007-2008* (Haag: 2007).

<sup>19</sup> Udvalget for National Sårbarhedsudredning, *National Sårbarhedsudredning* (januar 2004).

<sup>20</sup> Den præcise karakter af solidaritetsbestemmelsen (Lissabon-traktatens art. 222) er endnu ikke fastlagt.

<sup>21</sup> Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy* (Brussels: 12 Dec. 2003). Denne indenrigsrettede dynamik var imidlertid fraværende så sent som i EU-ISS' evaluering af sikkerhedsstrategien i 2009; jf. Alvaro de Vasconcelos (red.), *The European Security Strategy 2003-2008. Building on Common Interests* (Paris: EU-ISS, 2009).

<sup>22</sup> Commission of the European Communities, *Establishing a framework programme on "Security and Safeguarding Liberties" for the period 2007-2013*, COM(2005) 124 final (Brussels: 4 June 2005); Commission of the European Communities, *GREEN PAPER ON A EUROPEAN PROGRAMME FOR CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION*, COM(2005) 576 final (Brussels: 17 Nov. 2005); Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, *Meddelelse fra Kommissionen om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur*, KOM(2006) 786 endelig (Bruxelles: 12. december 2006); Council of the European Union, "Council Directive 2008/114/EC on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection", *The Official Journal of The European Union*, L 345/54, 8 Dec. 2008.

<sup>23</sup> "Europæisk kritisk infrastruktur er den kritiske infrastruktur, der er klassificeret som værende af højeste betydning for Fællesskabet, og hvis afbrydelse eller ødelæggelse vil påvirke to eller flere medlemsstater eller en enkelt medlemsstat, hvis den kritiske infrastruktur er beliggende i en anden medlemsstat. Det kan have konsekvenser på tværs af grænserne som følge af den gensidige afhængighed mellem indbyrdes forbundet infrastruktur på tværs af forskellige sektorer. Der vil ved hjælp af direktivet blive indført en procedure for indkredsning og klassificering af europæisk kritisk infrastruktur og en fælles fremgangsmåde til vurdering af behovet for at forbedre beskyttelsen af denne type infrastruktur (Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, *Meddelelse fra Kommissionen om et europæisk program for beskyttelse af kritisk infrastruktur*, KOM(2006) 786 endelig (Bruxelles: 12. december 2006) 4. samt 3.). Se også Marlene Lindström, "The European Programme for Critical Infrastructure Protection" i Stefan Olson (red.) *Crisis Management in the European Union. Cooperation in the Face of Emergencies* (Dordrecht, Holland: Springer, 2009) 37-59.

<sup>24</sup> Jf. i øvrigt Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper. Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, SEC(2010)1226 final (Brussels: 21 Dec. 2010); Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying document to the Communication "Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance"*, SEC(2010)1242 final (Brussels: 26 Oct. 2010).

<sup>25</sup> Council of the European Union, "THE STOCKHOLM PROGRAMME – AN OPEN AND SECURE EUROPE SERVING AND PROTECTING CITIZENS", *Official Journal of the European Union*, C 115/1, 4 May 2010; Den Europæiske Union, *Strategi for den indre sikkerhed for Den Europæiske Union. Mod en europæisk sikkerhedsmodel* (Bruxelles: marts 2010).

<sup>26</sup> Den Europæiske Union 7. Det noteres fremadrettet (p. 31), at "yderligere udvikling, overvågning og gennemførelse af strategien for den indre sikkerhed må blive en af de prioriterede opgaver for Den Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI). Desuden vil Kommissionen i henhold til Stockholmprogrammet overveje, om det er muligt at oprette en fond for den indre sikkerhed for at fremme gennemførelsen af strategien for den indre sikkerhed."

<sup>27</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, *Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis – Fem skridt hen imod et mere sikkert EU*, KOM(2010) 673, (Bruxelles: 22. november 2010).

<sup>28</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 14. Det sidste er også fastlagt i Rådets konklusioner om en fællesskabsramme for katastrofeforebyggelse i EU, november 2009.

<sup>29</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 15.

<sup>30</sup> Commission of the European Communities, *Proposal for a DECISION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Union Civil Protection Mechanism*, 20.12.2011, COM(2011) 934 final (Brussels: 20 Dec. 2011).

<sup>31</sup> Commission of the European Communities 47.

<sup>32</sup> DG er en forkortelse for direction générale (eller generaldirektorat) og er betegnelsen for Kommissionens 'ministerier'. Se mere om de enkelte DG'er her [[http://ec.europa.eu/about/ds\\_da.htm](http://ec.europa.eu/about/ds_da.htm)].

<sup>33</sup> Overskrifterne *tværgående planlægning* samt *nationalt niveau* blev foreslået, men ikke tildelt konsekvenser og udfordringer. Den identificerede konsekvens og udfordring vedrørende Arktis med henblik på ressourceudfordringer for

---

dansk politik for området i relation til SAR, miljø, energi og terror er udeladt fra fremstillingen. Den arktiske beredskabsudfordring deler mange karakteristika med andre identificerede konsekvenser og udfordringer i form af muligheder for internationalt samarbejde og institutionsopbygning. Fokus er imidlertid i denne afrapportering snævert på Danmark og ikke på Rigsfællesskabet, derfor udeladelsen. Arktis-komponenten kan dog genfindes i tabellen nedenfor.

<sup>34</sup> Denne overskrift er relateret til overskriften ”tværgående koordination”, som blev foreslået, men ikke tildelt konsekvenser og udfordringer.

<sup>35</sup> I relation hertil blev overskriften ”nationalt niveau” foreslået, men ikke tildelt konsekvenser og udfordringer.

<sup>36</sup> Overskrifterne *tværgående planlægning* samt *nationalt niveau* blev foreslået, men ikke tildelt konsekvenser og udfordringer.

<sup>37</sup> Den identificerede konsekvens og udfordring vedrørende Arktis falder uden for Beredskabsstyrelsens ressortområde. Den er derfor udeladt af skemaet (scoret som L3/I4). Den identificerede konsekvens og udfordring vedrørende risikokommunikation blev kun scoret på *impact* og er tildelt en score på fem på *likelihood*, da den har karakter af en grundlæggende udfordring.