

# Beredskab i front – kend kommunens ansvar



**Beredskab i front – kend kommunens ansvar**

© KL

1. udgave, 1. oplag 2026

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

+45 3370 3370

kl@kl.dk

kl.dk

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: Colourbox, Sofie Wegger Jespersen/Forsvaret, Lars Skjoldan/Forsvaret, Theis Nielsen/Forsvaret

Produktionsnr. 831083

ISBN: 978-87-94514-87-3-pdf

# Indhold

|                                                         |           |                                                             |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forord</b> .....                                     | <b>4</b>  | <b>5. Det borgernære beredskab</b> .....                    | <b>16</b> |
| Forfatterne bag analysen .....                          | 5         |                                                             |           |
| <b>1. Indledning</b> .....                              | <b>6</b>  | <b>6. Dansk civilt beredskab i nordisk perspektiv</b> ..... | <b>18</b> |
| <b>2. Det kommunale sektoransvar</b> .....              | <b>8</b>  | Det kommunale niveau .....                                  | 18        |
| Beredskabsopgaver og lovgrundlag .....                  | 9         | Det regionale niveau .....                                  | 19        |
| <b>3. NATOs resiliensmål</b> .....                      | <b>12</b> | Forskelle på Danmark og Norge/Sverige .....                 | 20        |
| <b>4. EU's indflydelse på kommunernes beredskab</b> ... | <b>14</b> | <b>7. Konklusion</b> .....                                  | <b>22</b> |

# Forord

Beredskab fylder i dag på tværs af alle sektorer som aldrig før. Kommunerne mærker tydeligt, hvordan hændelser ét sted hurtigt kan få konsekvenser et andet – uanset om det handler om forsyning, sundhed, socialområdet, skoler eller cyber. Sektoransvarsprincippet er fortsat et solidt fundament, men vores sammenhængende samfund betyder, at kommunerne i stigende grad er afhængige af, at planlægningen også sker på tværs af sektorer og myndigheder, når vi skal beskytte borgerne under længerevarende hændelser. Et samlet udgangspunkt for beredskabsopgaven er med til at styrke den tværgående beredskabsplanlægning og sikre den nødvendige prioritering.

De seneste års udvikling med et mere komplekst risikobillede og stigende sårbarhed i kritiske funktioner understreger behovet for, at kommuner og sektormyndigheder i fællesskab styrker beredskabsplanlægningen. Nationale vurderinger og analyser giver et vigtigt overblik, men de skal oversættes til en kommunal kontekst, hvor de konkrete driftsopgaver, borgernes hverdag og de lokale forhold træder tydeligt frem. Det er en væsentlig forudsætning for, at kommunerne kan løfte deres beredskabsopgaver effektivt, at staten leverer klare og konkrete retningslinjer, som kommunerne kan tage afsæt i.

Det kræver koordinering og samarbejde at løfte kommunernes beredskabsplanlægning til et niveau, der afspejler de trusler, som vi ser ind i. Det kræver også en forståelse af, hvordan sektoransvaret fungerer i praksis, og hvordan kommunerne skal indgå som en integreret del af de enkelte sektors planer, ikke kun som sidste led i en kæde, men som centrale aktører i at sikre robusthed. Kun med et samlet blik på tværs af sektorer kan vi sikre, at indsatser, prioriteringer og ressourcer rettes mod de mest presserende udfordringer.

På den baggrund er denne analyse blevet til. Den er udarbejdet af Rasmus Dahlberg, ph.d. i katastrofevidenskab, og Andreas Hagedorn Krogh, ph.d. i offentlig forvaltning, samt centrale aktører i det kommunale beredskab. Formålet er at give et nuanceret grundlag for, hvordan kommunerne kan arbejde mere struktureret og sammenhængende med deres beredskabsopgaver – både inden for eget ansvarsområde og på tværs af sektorer.

## Behov for tydelighed og fælles forståelser

Analysen kan ikke stå alene. Den viser, hvordan kommunerne kan begynde arbejdet, men også hvor vigtigt det er, at statslige myndigheder og sektorer fortsat leverer mere konkrete scenarier, forventninger og rammer for planlægningen. Kommunerne er klar til at bidrage til et mere robust samfund, men de skal vide, hvilken varighed, hvilket geografisk omfang og hvilke konsekvensniveauer de skal planlægge efter. Sammenhæng i beredskabet kræver fælles billeder af, hvad vi forbereder os på. Denne analyse er et skridt på vejen – mod bedre forståelse, stærkere koordination og et mere robust Danmark.

Med venlig hilsen



Martin Damm,  
Formand



Kristian Vendelbo,  
Adm. direktør



## Forfatterne bag analysen



**Rasmus Dahlberg** er ph.d. i katastrofevidenskab og viceleder og lektor ved Center for Samfundssikkerhed og Resiliens (SECURE) på Roskilde Universitet. Debattør, foredragsholder og forfatter til mange bøger og artikler om beredskab og samfundssikkerhed. Medlem af Ekspertudvalget for beredskabsområdet i Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab.



**Andreas Hagedorn Krogh** er ph.d. i offentlig forvaltning, lektor i samfundssikkerhed og leder af Center for Samfundssikkerhed og Resiliens (SECURE) på Roskilde Universitet. Hans forskning fokuserer på offentlig styring og tværsektorielt samarbejde i krise- og beredskabssammenhænge. Han er forfatter til en lang række videnskabelige artikler om netværksstyring, offentlig-privat samarbejde og frivilliges rolle i beredskabet.



# 1. Indledning

Beredskab er mere end blå blink. Begrebet dækker over alle tiltag og aktiviteter, som styrker kommunens evne til fortsat at kunne levere ydelser og opretholde kritiske funktioner under kriser og ultimativt under krig. Formålet med beredskabsplanlægning og krisestyringsevne i en kommune er således at bidrage til den brede samfundssikkerhed, som betegner et samfunds evne til at opretholde basale funktioner, opfylde basale behov og sikre menneskeliv, sundhed og grundlæggende værdier under ekstraordinære belastninger, kriser og krig.<sup>1</sup>

Denne rapport analyserer og diskuterer, hvilken rolle kommunerne spiller i Danmarks civile beredskab. Indledningsvis analyseres det kommunale sektors ansvar, hvorefter NATO og EU's krav og forventninger til dansk modstandsdygtighed beskrives fra et kommunalt perspektiv. Herefter diskuteres de danske kommuners styrkeposition på beredskabsområdet sammenlignet med det lokale myndighedsniveau i de øvrige nordiske lande, inden fokus rettes mod det borger-nære beredskab særligt i forhold til sårbare borgere.

Rapporten er baseret på offentligt tilgængelige kilder i form af lovgivning, vejledninger og rapporter, som er analyseret ud fra forfatterens fagligheder inden for samfundssikkerhed og offentlig styring. Hertil kommer et mindre antal interviews med centrale iagttagere og aktører i det kommunale beredskab. KL har bidraget med adgang til ekspertviden samt faktatjek af rapportens indhold, mens analyser og vurderinger er forfatterens.

1 Denne definition på samfundssikkerhed bygger på NordForsk-publikationen Societal Security in the Nordic Countries (2013): <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:707865/FULLTEXT01.pdf>. Samfundssikkerhedsbegrebet er udfoldet i rapporten Samfundssikkerhed i Danmark (<https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/samfundssikkerhed-i-danmark---det-robuste-og-sikre-samfund-i-en-ny-sikkerhedspolitisk-virkelighed/>) samt i Rasmus Dahlbergs kapitel i antologien Hjemmefronten: Forsvarets nationale opgaver frem mod 2035 (Djøf Forlag 2024).





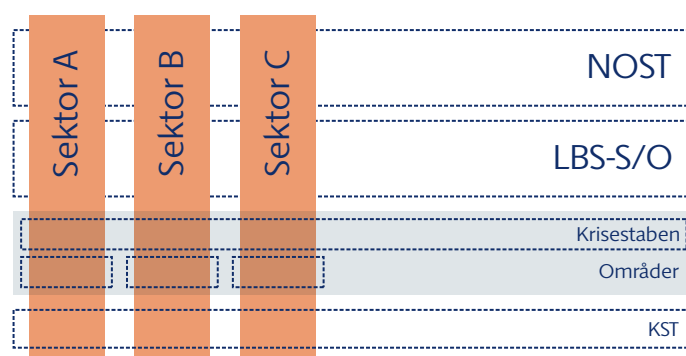


## 2. Det kommunale sektoransvar

Danmarks civile beredskab hviler på *sektoransvarsprincippet*, ifølge hvilket den myndighed, der har ansvaret for noget til daglig, fastholder dette ansvar i ekstraordinære situationer såsom kriser og – ultimativt – krig. Princippet blev lovfæstet i 1959 med *lov om civil beredskab*, som var en konsekvens af Danmarks medlemskab af NATO ti år tidligere, og optræder i dag i beredskabslovens §24: "De enkelte ministre skal hver inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af større ulykker og katastrofer, herunder udarbejde beredskabsplaner". Dette udgør definitionen på *civil beredskab*. Sammen med det militære forsvar, civilforsvaret (hvis formål var at beskytte befolkningen mod katastrofer og krigshandlinger) og politiet udgjorde det civile beredskab *totalforsvaret* under den kolde krig. Dette organiserende princip skulle sikre samtænkning og optimal ressourceudnyttelse på tværs af samfundet.

Fra et kommunalt perspektiv bemærkes det, at begrebet "sektor" i beredskabssammenhæng er synonymt med "ministerområde". Det slog Rigsrevisionen fast i sin beretning til Statsrevisorerne om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer fra april 2014, hvori det hedder: "Beredskabsloven nævner ikke begrebet sektor, men der er i praksis sat lighedstegn mellem ministerområder og samfundets sektorer."<sup>2</sup> Ud fra denne definition kan kommunerne *ikke* siges at udgøre en egen sektor i beredskabsmæssig forstand. Men kommunerne er samtidig myndigheder, der indgår i Danmarks samlede civile beredskab med selvstændigt ansvar for beredskabs- og kontinuitetsplanlægning inden for eget område på tværs af sektoropdeling. I praksis ses kommunerne ofte som en sektor, fx i forbindelse med migrantkrisen i 2015, hvor ansvaret for at modtage og huse ca. 12.000 flygtninge landede hos kommunerne.

**Figur 1.1**  
**Det kommunale sektoransvar**



Det kommunale beredskabsansvar (markeret med gråt) går på samme tid på tværs af sektorer og udgør i praksis en selvstændig sektor, hvilket kan være kilde til forvirring.

Sektoransvarsprincippet spejles på kommunalt niveau, ved at de enkelte forvaltningsområder typisk har egne beredskabsplaner og krisestyringsmekanismer. Hver kommune har desuden en *krisestab* eller en anden tværgående krisestyringsenhed, som aktiveres ved længerevarende hændelser, der involverer flere forvaltningsområder. En sådan krisestyringsenhed kan endvidere "deles" af flere kommuner gennem de tværkommunale samarbejder om redningsberedskabet. Det kommunale krisestab er imidlertid ikke en officiel betegnelse, og der optræder kun en overordnet omtale heraf i *Retningslinjer for indsatsledelse* (REFIL).<sup>3</sup> Den kommunale krisestab kan sammenlignes med andre sektorspecifikke krisestabe, eksempelvis politiets *kommandostation*

<sup>2</sup> [www.rigsrevisionen.dk/revisiionssager-arkiv/2014/apr/beretning-om-statens-planlaegning-og-koordinering-af-beredskabet-for-stoerre-ulykker-og-katastrofer](http://www.rigsrevisionen.dk/revisiionssager-arkiv/2014/apr/beretning-om-statens-planlaegning-og-koordinering-af-beredskabet-for-stoerre-ulykker-og-katastrofer)

<sup>3</sup> [www.brs.dk/globalassets/brs--beredskabsstyrelsen/dokumenter/indsats--retningslinjer-o.l/2023/-retningslinjer-for-indsatsledelse-.pdf](http://www.brs.dk/globalassets/brs--beredskabsstyrelsen/dokumenter/indsats--retningslinjer-o.l/2023/-retningslinjer-for-indsatsledelse-.pdf)





(KSN) og sundhedsberedskabets regionale *akutmedicinsk koordinationscenter* (AMK), som imidlertid er officielle betegnelser. Det gælder også den *Nationale Operative Stab* (NOST) og de *Lokale Beredskabsstabe* (LBS), hvor koordinationen mellem sektorer sker på henholdsvis lands- og politikredsniveau. Det er ifølge REFIL det kommunale *redningsberedskab*, som er fast medlem af LBS. På det taktiske niveau er det kommunale redningsberedskabs indsatsleder (ISL BRAND) dels ansvarlig for koordination med øvrige myndigheder, først og fremmest politiets og sundhedsberedskabets indsatsledere (ISL POL og ISL SUND) på skadestedet, dels bindeled til kommunens krisestab. Ifølge REFIL træffer de enkelte sektorer beslutning om, hvorvidt de har behov for at etablere egen ledelsesstruktur i baglandet. I denne forstand er kommunerne altså en sektor.

Kommunen kan således på samme tid opfattes som et *niveau* i sektorinddelingen og som en *selvstændig* sektor, hvilket skaber uklarhed om rollefordelingen. Jævnfør sektoransvarsprincippet er hver sektor ansvarlig for beredskabsplanlægning og krisestyring inden for egen søjle, mens *samarbejdsprincippet* pålægger alle myndigheder at indgå i det koordinerende arbejde med andre sektorer. Kommunerne er imidlertid ikke repræsenteret i NOST, hvilket afspejler en opfattelse af, at kommunerne *ikke* er en sektor i den nationale krisestyingsorganisation, mens det i forhold til LBS er op til lokal forhandling på strategisk niveau, hvordan den tværgående stab sammensættes.<sup>4</sup>

Spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne er en sektor eller ej i beredskabssammenhæng, forekommer at være kilde til en vis forvirring. Dette forhold bør afklares for at styrke sammenhængskraften i det civile beredskab generelt. Hvis kommunerne er en sektor, bør de repræsenteres i NOST sammen med de øvrige sektormyndigheder – hvis ikke bør organiseringen af det decentrale civile beredskab gentænkes på anden vis (se herunder).

## Beredskabsopgaver og lovgrundlag

Kommunalbestyrelsen er forpligtet under *Beredskabslovens* §25 til mindst hvert fjerde år at udarbejde/revidere sin beredskabsplan, som skal indsendes til *Beredskabsstyrelsen*. Samtidig skal der nedsættes en beredskabskommission, som varetager den “umiddelbare forvaltning af redningsberedskabet”, af enten den enkelte kommune eller af flere kommuner i fællesskab, hvis redningsberedskabet er samordnet. Som beskrevet i *Dimensioneringsbekendtgørelsen* fastlægger kommunalbestyrelsen niveauet for redningsberedskabets opgavevaretagelse (serviceniveau) på baggrund af identifikation og analyse af lokale risici (risikoprofil).<sup>5</sup>

4 Kommunerne er kun omtalt ét sted i National Beredskabsplan (version 7.1), nærmere bestemt omkring sammensætningen af de lokale beredskabsstabe.

5 [www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1085](http://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1085)

Redningsberedskabet skal i henhold til *Beredskabslovens* §12 kunne yde en forsvarligt forebyggende, begrænsende og afhjælpende indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder terror- og krigshandlinger. Ifølge REFIL skal det kommunale redningsberedskab kunne indsættes mod ulykker som fx brande og eksplosionsulykker, sammenstyrtningsulykker, togulykker, flyulykker, skibsulykker ved kaj, naturkatastrofer og uheld, der kan medføre udslip og spredning i miljøet af farlige stoffer (CBRNE-hændelser) på landjorden, i søer, i vandløb og i havne. Derudover skal det kommunale redningsberedskab kunne indsættes i forbindelse med frigørelse af fastklemte ved trafikuheld samt være forberedt på at modtage, indkvartere og forpleje evakuerede og andre nødstedte. "Evakuerede" betyder i denne forbindelse personer, som politiet beslutter at flytte fra ét område til et andet i forbindelse med en indsats, mens "andre nødstedte" dækker over eksempelvis rejsende, som på grund af vejret er ude af stand til at nå deres destination og derfor må indkvarteres midlertidigt.

**Figur 1.2**  
**Kommunalt beredskab og redningsberedskab**



Kommunalt beredskab er et bredt begreb, som rummer mere end blot redningsberedskabet. Det omfatter kommunens samlede ansvar for planlægning for fortsat drift under kriser mv.

Som nævnt i indledningen udgør redningsberedskabet imidlertid kun en del af kommunens samlede beredskabsansvar, som er beskrevet i en række andre lovgivninger. *Sundhedsloven* definerer således sundhedsvæsenets ansvar i ekstraordinære situationer såsom kriser og krig, herunder det regionale og kommunale sundhedsberedskab. Sundhedsstyrelsen er den sektoransvarlige myndighed på sundhedsområdet og varetager ved større hændelser den nationale håndtering og koordinering samt vejleder og rådgiver og kommuner om sundhedsberedskabet både i planlægnings- og akutfasen. Af lovens §210 fremgår det, at kommunalbestyrelsen skal planlægge og gennemføre sådanne foranstaltninger, at der sikres syge og tilskadekomne nødvendig behandling i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger. Planen skal vedtages af kommunalbestyrelsen.

*Ældrelovens* §13 omfatter levering af "mindst ét dagligt måltid mad i form af en hovedret" til omfattede personer i eget hjem samt madordning til beboere på plejehjem og lignende, hvilket er et eksempel på en service, som kommunen må planlægge for også at kunne levere under kriser. Ifølge *Serviceovens* §80 og *Beredskabslovens* §17 skal kommunen også sørge for genhusning af borgere, som fx har mistet deres bolig i en brand, og som ikke selv er i stand til at løse boligproblemet gennem sit forsikringselskab eller på anden vis. Politiet anmoder ved behov kommunen, som træffer afgørelsen om genhusning. Ved større ulykker og katastrofer kan der også opstå behov for krisestøtte til evakuerede, pårørende og andre nødstedte. I sådanne tilfælde kan det kommunale redningsberedskab eller politiet via AMK få aktiveret det regionale sundhedsberedskabs eller kommunale *psykosociale beredskab*. Der findes endvidere et *gejstligt beredskab* bestående af præster og imamer, som kan støtte ved kriser. Ved alvorlige hændelser kan indsatsledelsen foranledige etablering af et Evakuerings- og Pårørendecenter (EPC), som normalt oprettes af kommunen i en dertil egnet kommunal bygning. I et EPC forestår politiet sædvanligvis koordinering og registrering, mens region og kommune står for den psykosociale indsats, støtte og opfølgning.

Kommunalbestyrelsen har, jævnfør *Havmiljølovens* §35, også ansvaret for håndtering af forureningsulykker på land, langs kyststrækninger og i havne, mens det kystnære havmiljøberedskab udføres af Beredskabsstyrelsen under det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab. Ansvarer omfatter beredskabsplanlægning for sanering (oprensning) af kyststrækninger. Der findes endvidere en række ekspertberedskaber, som det kommunale beredskab kan modtage rådgivning og støtte fra ved konkrete indsatser. Det drejer sig om *Strålebeskyttelse* (SIS) i Sundhedsstyrelsen i relation til radioaktive stoffer og *Center for Biosikring og Bioberedskab* (CBB) ved Statens Serum Institut på det biologiske område. Beredskabsstyrelsen driver endvidere *Kemisk Beredskab* og *Nukleart Beredskab*, som rådgiver og støtter ved kemiske og nukleare hændelser. Endelig råder Forsvaret over *Ammunitionsrydningstjenesten* (EOD).





Kommunernes beredskabsansvar er således bredt og fragmenteret. Særligt forsyningssikkerheden på især el-området har siden Ukraine-krigens udbrud i 2022 været i fokus. Allerede i oktober 2022 opfordrede Energistyrelsen og Beredskabsstyrelsen kommunerne til at "foretage en gennemgang af kritiske funktioner og processers afhængighed af energi, gennemgå planer og procedurer i tilfælde af strømafbrydelse samt sikre, at redningsberedskabet har tilstrækkelige beholdninger af brændstof til at kunne varetage deres opgaver".<sup>6</sup>

6 [www.kl.dk/media/42jolgpp/informationsmail-om-energiforsyningssituationen-nr-5.pdf](http://www.kl.dk/media/42jolgpp/informationsmail-om-energiforsyningssituationen-nr-5.pdf)

Kapitel 5 i *Elforsyningsloven* definerer Energinet som systemansvarlig virksomhed med ansvar for elforsyningssikkerheden i Danmark, mens netselskaberne er ansvarlige for at opretholde teknisk kvalitet i distributionen og for at beskytte kritiske IT-systemer.<sup>7</sup> Vand- og spildevandsområdet er kendetegnet ved et meget stort antal små og store forsyningsselskaber med varierende grad af beredskabsmodenhed, både hvad digital og fysisk sikkerhed angår. Forsyningsselskaber kan – men skal ikke – tilmelde sig SektorCERT-samarbejdet. Implementeringen af NIS2- og CER-direktiverne forventes at styrke beredskabsniveauet i forsyningssektoren, som dog fortsat udfordres af et stort antal selskaber – nogle med meget begrænsede kapaciteter og kompetencer på beredskabsområdet.

7 [www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1248](http://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1248)



# 3. NATOs resiliensmål

I lyset af Ruslands annektering af Krim besluttede stats- og regeringslederne på NATO-topmødet i Warszawa i 2016 syv såkaldte *Basic Requirements for Resilience* (resiliensmål), som skulle bidrage til alliansens samlede afskrækkelse gennem blandt andet styrkelse af medlemslandenes civile beredskab til understøttelse af den militære operationsevne (Artikel 3). Også i det første årti af NATOs eksistens sås et stærkt fokus på opbygning af den civile modstandsdygtighed (jævnfør den danske lov om civilt beredskab), og vedtagelsen af de syv resiliensmål markerer en tilbagevenden til den kolde krigs helhedsorienterede robusthedsforståelse.<sup>8</sup> Tankegangen er, at uden modstandsdygtige samfund vil alliancen ikke kunne opretholde militær mobilitet og kampevne. *Værtsnationsstøtte* (HNS) er et godt eksempel herpå, for uden robusthed i fx civile transportsystemer ville et vigtigt transitland som Danmark ikke kunne yde den fornødne støtte til allierede.<sup>9</sup>

De syv resiliensmål er meget overordnede og anvendes først og fremmest af NATO som guidelines til medlemslandene, men det bemærkes, at alliancen i de seneste år har lagt stadig større vægt på forventningerne til civilt beredskab, ligesom der ses et tæt samarbejde med EU på beredskabsområdet. Senest har NATO-landene på topmødet i Haag i juni 2025 besluttet at sætte en procentsats på udgifter til øvrige sikkerhedsudfordringer ud over de rent militære budgetter – nærmere bestemt 1,5 procent af BNP. Det er i skrivende stund fortsat uklart, hvad disse præcist dækker over, men beskyttelse af kritisk infrastruktur, forsvarsindustri og civilt beredskab og resiliens nævnes i det officielle communiqué fra topmødet.<sup>10</sup>

Læs mere om NATOs resiliensmål i rapporten *Resiliens som afskrækkelse*, udgivet i september 2025 af SECURE ved Roskilde Universitet: [https://ruc.dk/sites/default/files/2025-09/SECURE\\_Rapport\\_1\\_RUC\\_sep\\_2025.pdf](https://ruc.dk/sites/default/files/2025-09/SECURE_Rapport_1_RUC_sep_2025.pdf)

Det må formodes, at det igangværende resiliensarbejde i NATO videreføres og forstærkes i de kommende år. Grundtanken i resiliensmålene er, at der er "metodefrihed" for de enkelte lande, men at alle NATO-medlemmer vurderes hvert andet år på efterlevelsen ud fra de samme kriterier. Siden 2020 har resumeerne af disse vurderinger ikke været offentligt tilgængelige for Danmarks vedkommende.<sup>11</sup>

**Det første resiliensmål** omhandler videreførelse af regeringsevnen bredt forstået, herunder beredskabsplanlægning og krisestyringsorganisation på statslig, regional og kommunalt niveau. Sektoransvaret i Danmark kan ses som en måde at efterleve dette resiliensmål. Kontinuitetsplanlægning og krisestyringsevne på kommunalt niveau er som beskrevet herover et anliggende for kommunalbestyrelsen uden specifikke statslige krav.

**Det andet resiliensmål** omhandler energiforsyningssikkerhed i form af stabilitet, diversifikation og forbundethed i energisystemer. Resiliensmålet rejser spørgsmålet om, hvilket ansvar de enkelte kommunale forsyningsvirksomheder har for leverance af energi til kommunens borgere og virksomheder. Samtidig stiller den ændrede sikkerhedspolitiske situation nye og større krav til ledelses- og analysekapaciteten i de enkelte forsyningsvirksomheder, når konfliktende hensyn til grøn omstilling, effektivitet, prislofter og beredskab skal balanceres.<sup>12</sup>

Håndtering af ukontrollerede menneskestrømme, som udgør NATO's **tredje resiliensmål**, aktualiseres af fx Finland og Polens anklager mod nabolandene Rusland og Belarus om at opfordre til og støtte migration til EU-lande. Da syriske migranter i 2015 væltede ind over Danmarks grænser, løste enkelte kommuner store beredskabsopgaver på forespørgsel fra politiet, som er sektoransvarlig myndighed for grænsekontrol, men sendte opgaven med indkvartering og forplejning videre til de berørte kommuner, som også endte med at afholde udgifterne.<sup>13</sup>

8 [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)

9 <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/danmark-som-transitland-i-nato/>

10 [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_236705.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm)

11 [www.fmn.dk/da/arbejdsmraader/internationalt-samarbejde/nato/forsvarsplanlagning-i-nato/](http://www.fmn.dk/da/arbejdsmraader/internationalt-samarbejde/nato/forsvarsplanlagning-i-nato/)

12 [www.mercuriurval.com/da-dk/institute/insights/ledelsesmassige-forhindringer-for-gron-omstilling/](http://www.mercuriurval.com/da-dk/institute/insights/ledelsesmassige-forhindringer-for-gron-omstilling/)

13 [www.berlingske.dk/indland/kommuner-raser-regning-for-migrantkrisetoerres-af-paa-os](http://www.berlingske.dk/indland/kommuner-raser-regning-for-migrantkrisetoerres-af-paa-os)



**Det fjerde resiliensmål** omhandler fødevarer- og vandforsyningssikkerhed, hvilket er særdeles relevant for kommunerne, som har den direkte berøringsflade med borgere og virksomheder under kriser. I mange kommuner har redningsberedskabet en såkaldt BILKA-nøgle, hvilket dækker over aftaler med et eller flere store supermarkeder, som i akutte situationer tillader en indsatsleder eller en beredskabsdirektør at hente fx flaskevand, madvarer, tæpper og andre fornødenheder. Mens fødevarerforsyningen helt overvejende er lagt ud til markedskræfterne, er el-, vand- og varmeforsyning og spildevandsafledning i Danmark et kommunalt ansvar, som i praksis varetages af tusindvis af små og store forsyningsselskaber.

**Det femte resiliensmål** vedrørende håndtering af massetilskadekomst er særligt relevant for regionerne, som har hovedansvaret for sundhedsberedskabet, men Sundhedslovens §210 omtaler som nævnt også det kommunale ansvar på området under kriser og krig. NATO har i dette resiliensmål fokus på både sygdomsudbrud i form af fx globale pandemier som COVID-19, der kan overbelaste sundhedsvæsenet og svække samfundets robusthed, og direkte konsekvenser af krigshandlinger i eget eller omkringliggende lande, som skal kunne håndteres. For kommunernes vedkommende skal der planlægges for at kunne levere borgernære sundhedsydelser (genoptræning, sygepleje i eget hjem, forebyggende indsatser mv.) også i ekstraordinære situationer, fx hvis det regionale sundhedsvæsen skulle foretage masseudskrivning for at aflaste sygehusene, som var på tale under COVID-19.

**Det sjette resiliensmål** sigter mod at styrke robustheden i medlemslandenes civile kommunikationssystemer – både mellem myndigheder, internt i kommunen og mellem myndigheder og borgere. NATO's fokus på området skyldes primært behovet for at kunne dekonflikte civil og militær kommunikation under krise og i krig, mens robuste kommunikationssystemer såsom beredskabsnettet SINE (der anvendes i begrænset omfang af nogle få kommuner) bidrager til den samlede resiliens i det civile beredskab. Den borgerrettede beredskabskommunikation blev styrket væsentligt i april 2023, da Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet lancerede Cell-Broadcast systemet Sliiren, som gør det muligt for myndigheder at sende beredskabsmeddelelser direkte ud til alle mobiltelefoner i et afgrænset område.<sup>14</sup>

**Det syvende og sidste resiliensmål** om robuste civile transportsystemer har også et kommunalt aspekt, da mere end 90 procent af godstransporten i Danmark sker via vejnettet grundet landets lidenhed. Motorveje, motortrafikveje og de fleste landevejsstrækninger er en del af statsvejnettet, men den militære mobilitet afhænger også af kommunale veje, når nationale eller allierede styrker fx skal transporteres fra en NATO modtagehavn (SPOD) til en udskibningshavn (SPOE). Stillet over for hybridtrusler om sabotage mod infrastruktur kan en kommunal forvaltnings evne til hurtigt og effektivt at udbedre skader på vejnettet således være afgørende i en krise- eller krigssituation.<sup>15</sup>

14 [www.brs.dk/da/sirenen/](http://www.brs.dk/da/sirenen/)

15 [www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=40409](http://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=40409)

# 4. EU's indflydelse på kommunernes beredskab

EU er gennem de seneste årtier blevet en meget vigtig aktør på samfundssikkerhedsområdet. En række forordninger og direktiver er blevet vedtaget med henblik på at styrke unionens samlede robusthed over for både naturskabte, teknologidrevne og intentionelle risici og trusler, og gennem enten direkte virkning eller implementering i dansk lovgivning får disse også betydning for det kommunale beredskab.

Senest har Europa-Kommissionen udgivet en beredskabsstrategi, som skal ruste unionen til at forebygge og imødegå både velkendte og nye trusler, herunder de hybride. Strategien, som bygger på Niinistö-rapporten *Safer together* fra oktober 2024, overlapper i høj grad med NATO's syv resiliensmål, eksempelvis hvad forsyningsikkerhed, sundhedsydelser og telekommunikation angår – ligesom EU lægger stor vægt på styrkelse af civil-militært samarbejde i samfundssikkerhed.<sup>16</sup>

Læs den tidligere finske præsident Niinistös rapport, som ligger til grund for EU's tænkning om samfundssikkerhed:  
[https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c\\_en](https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en)

Europa-Kommissionen angiver i beredskabsstrategien tre grundlæggende årsager til, at en sådan overhovedet er nødvendig: For det første er den eksisterende fælleseuropæiske beredskabs- og krisestyringskapacitet helt overvejende reaktiv og savner kompetencerne til såkaldt strategisk fremsynsanalyse, altså at forberede sig på det, der kommer, frem for at reagere på det, der sker. For det andet er de samlede ressourcer inden for unionen fragmenterede og spredt ud over et stort antal aktører, hvilket modarbejder effektiv koordinering, især på tværs af sektorer og landegrænser. Endelig er EU's egne strukturer og mekanismer begrænsede, hvad angår ressourcer og evnen til at opskalere under kriser, især på grund af manglende inddragelse af den private sektor og uhensigtsmæssige ubalancer i nationale beredskabsbudgetter på det strategiske niveau.

Strategien bygger på tre grundpiller: For det første en "all-hazards"-tilgang, som ikke sonder mellem naturskabte, teknologiske og intentionelle risici og trusler, men sigter mod at anvende de samme planer og systemer til at håndtere alle former for fare – hvad der på dansk også kaldes helhedsorienteret beredskabsplanlægning. For det andet en "whole-of-government"-tilgang, der fremmer horisontalt samarbejde mellem civile og militære myndigheder samt vertikalt samarbejde mellem kommuner, regioner, stater og EU. For det tredje en "whole-of-society"-tilgang, som sigter mod at udvikle en tværsektoriel styringsstruktur og beredskabskultur, der inddrager borgere, lokalsamfund, civilsamlingsorganisationer, erhvervsliv og vidensinstitutioner i opbygning af resiliens. Disse tre styrende principper ligger til grund for 63 konkrete tiltag, som skal gennemføres inden for de kommende tre år.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_856](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_856)





Disse fordeler sig på syv temaer: 1) Fremsynsanalyse, 2) Resiliens i kritiske samfunksfunktioner, 3) Borgerberedskab, 4) Offentligt-privat samarbejde, 5) Civilt-militært samarbejde, 6) Krisestyring og 7) Modstandsdygtighed gennem partnerskaber, først og fremmest med NATO.<sup>17</sup>

EU påvirker også dansk samfundssikkerhed gennem lovarbejde. Især NIS2- og CER-direktiverne, som begge trådte i kraft 1. januar 2023, har stor betydning for danske kommuner. CER-direktivet forpligter kommunerne til at sikre robusthed i kritiske funktioner som vandforsyning, affaldshåndtering, beredskab og dele af den offentlige forvaltning. Kommuner – eller kommunale forsyningsselskaber – kan blive udpeget som kritiske enheder og skal i så fald leve op til en række nye krav. Det omfatter blandt andet risikovurderinger af fysiske trusler som ekstremt vejr, sabotage og terror, udarbejdelse af beredskabs- og modstandsdygtighedsplaner samt gennemførelse af konkrete foranstaltninger til at mindske sårbarheder. Derudover pålægges kommunerne øget rapportering og samarbejde med nationale myndigheder som Styrelsen for Samfundssikkerhed og Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab.

CER-direktivet hænger tæt sammen med NIS2-direktivet, som stiller skærpede krav til cybersikkerheden hos både offentlige og private aktører, der varetager væsentlige funktioner i samfundet. Omfattelsen af kommunerne i NIS2 medfører, at disse skal sikre høj it-sikkerhed, f.eks. i forhold til digitale borgerservices, teknisk drift og datahåndtering. Direktivet indebærer krav om risikostyring, hændelsesrapportering, sikkerhedsprocedurer og ledelsesmæssigt ansvar for cybersikkerheden.

Sammen betyder de to direktiver, at kommuner i stigende grad skal integrere både fysisk og digital sikkerhed i deres drift og beredskab. Det kræver nye kompetencer, tværgående samarbejde og et nyt syn på beredskab ikke kun som en praksis, men som en juridisk forpligtelse.<sup>18</sup> En udfordring er, at diverse forsyningsarter beredskabsmæssigt hører under forskellige sektorer, hvilket især berører multiforsynings-selskaber.<sup>19</sup>

Styrelsen for Samfundssikkerhed udgav i juli 2025 en vejledning, som skal hjælpe kommunerne med at efterleve NIS2-loven.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip\\_25\\_856](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_25_856)

<sup>18</sup> <https://samsik.dk/nye-vejledninger-om-anvendelsesomraadet-og-ledelsens-rolle-under-nis-2-loven/>

<sup>19</sup> [www.danva.dk/hoeringssvar/hoeringssvar/hoeringssvar-2024/lov-om-kritiske-enheder-modstandsdygtighed/](http://www.danva.dk/hoeringssvar/hoeringssvar/hoeringssvar-2024/lov-om-kritiske-enheder-modstandsdygtighed/)

<sup>20</sup> <https://samsik.dk/ny-vejledning-skal-hjaelpe-kommuner-med-nis-2-loven/>

# 5. Det borgernære beredskab

I den stærkt decentraliserede offentlige forvaltning i Danmark har kommunerne et udstrakt ansvar for velfærdsopgaver inden for blandt andet ældreområdet, børne- og ungeområdet, socialområdet og sundhedsområdet såvel som fysisk og teknisk offentlig infrastruktur. Dermed har kommunerne også et stort ansvar og en bred vifte af opgaver i forberedelserne til og håndteringen af større samfundskriser.

Når en krise opstår, er kommunernes opgave todelt: De skal både opretholde kritiske samfunksfunktioner og håndtere de akutte kriseudfordringer. En væsentlig kommunal opgave under en krise er således at sikre fortsat drift og kontinuitet i de kommunale sundhedsydelser, uddannelsestilbud, sociale tilbud og mange flere. Til det formål skal kommunerne udvikle og vedligeholde beredskabsplaner, som koordineres med de nationale strategier på området. Foruden opretholdelsen af de almindelige funktioner og ydelser i videst mulig omfang skal kommunerne dog også forberede sig på at håndtere en række specifikke kriseopgaver, herunder kriselogistik, ressourcestyring, evakuering og nødhjælp til særligt udsatte borgere, krisekommunikation og information til de berørte lokalsamfund.<sup>21</sup>

Den stærkt decentraliserede offentlige sektor gavner det danske samfunds robusthed på en række punkter. Kommunernes lokale kendskab og ekspertise gør det muligt at tilpasse løsninger til lokale behov, hvilket kan være en fordel i en krisesituation, hvor hurtig, fleksibel og dynamisk tilpasning af indsatsen er afgørende. Dette så vi et eksempel på, da Danmark i oktober 2023 blev ramt af endnu en stormflod, hvor flere kystnære områder blev oversvømmet. Her viste kommunerne deres evne til at mobilisere ressourcer hurtigt. Lokale beredskaber iværksatte evakueringer, opstillede midlertidige dæmninger og sikrede kritisk infrastruktur såsom veje og elnet. Kommunernes tætte kontakt til lokale virksomheder og borgere var afgørende for at koordinere hjælpearbejde og formidle opdateret information, alt sammen i tæt samarbejde med nationale myndigheder. Det bekræfter en central tese i den internationale forskning i samfundsresiliens, nemlig at lokalsamfund med stærke sociale netværk, et højt niveau af tillid og tætte bånd til lokale myndigheder generelt klarer sig bedre igennem kriser.<sup>22</sup>

21 Styrelsen for Samfundssikkerhed udgav i oktober 2025 en vejledning i beredskabsplanlægning for sårbare borgere møtet på kommuner og regioner: <https://samsik.dk/wp-content/uploads/2025/10/Beredskabsplanlaegning-for-saarbare-borgere.pdf>

22 Se fx Daniel P. Aldrich & Michelle A. Meyer (2015), Social capital and community resilience, *American Behavioral Scientist*, 59(2), 254–269. Se også Andreas H. Krogh & Christian Lo (2023), Robust emergency management: The role of institutional trust in organized volunteers, *Public Administration*, 101(1), 142–157.





Som sådan fungerer kommunerne som en vigtig underligger på de statslige myndigheders sektoransvar. Kommunerne er borgernes primære kontaktpunkt i en krise og spiller en nøglerolle i at skabe sammenhæng mellem lokale og nationale beredskabsindsatser. Gennem samarbejde med politiet, det statslige redningsberedskab og regionernes sundhedsberedskab kan de sikre en koordineret og effektiv indsats, der både mobiliserer frivillige og imødekommer borgernes behov. Endvidere kan kommunerne sikre, at nationale krisehåndteringsstrategier og -politikker tilpasses og forankres lokalt, hvilket øger deres effektivitet og sikrer en mere smidig implementering. Deres i forvejen tætte samarbejde med civilsamfundet kan udnyttes til opbygning af beredskabskapacitet, der øger samfundets samlede robusthed.

Endelig giver den betydelige decentrale beslutningskompetence i forvaltningen mulighed for hurtig respons, hvilket ofte er afgørende i forsøgene på at mindske krisers omfang og konsekvenser. Forskere ved Roskilde Universitet har med begrebet "robust styring" tydeliggjort, hvordan dynamisk samspil mellem styringsniveauer og sektorer styrker lokale aktørers evne til effektivt at mobilisere ressourcer og netværk med henblik på at udvikle og iværksætte innovative løsninger før, under og efter kriser.<sup>23</sup>

23 Nielsen, R. Øjvind og Torfing, J. (2025), Hvordan kan vi skabe robuste svar på krise og turbulens? Læring fra lokale svar på coronakrisen, *Økonomi & Politik*, 98(2), 15–27.

Trods de mange fordele udfordrer kombinationen af sektoransvarsprincippet og den udprægede decentralisering i den danske offentlige forvaltning imidlertid også krisestyringen på en række områder. I praksis kan der opstå strategisk fragmentering, silotænkning og betydelige koordineringsproblemer, hvilket er særligt problematisk, når kriser strækker sig over sektor- og kommunegrænser. Hvis den enkelte kommune eller den kommunale sektor som sådan alene prioriterer egne ansvarsområder uden at tage tilstrækkeligt højde for det tværgående koordinationsbehov, så bliver den samlede kriserespons redundant og ineffektiv. Desuden kan geografiske uligheder i kriseeffekter, indsats og ressourceforbrug føre til, at visse kommuner kan blive overbelastede, mens andre ikke aktiveres fuldt ud.

Der er derfor behov for en stærk organisatorisk infrastruktur for vertikalt og horisontalt samarbejde, som involverer stat, regioner og kommuner, og som tillige understøtter dialog og samskabelse på tværs af myndigheder, virksomheder, civilsamfundsorganisationer, foreninger og borgernetværk. I det daglige understøtter de fælleskommunale beredskabsselskaber det tværkommunale samarbejde på beredskabsområdet, og hvert andet år trænes både den horisontale og den vertikale koordinering i de nationale krisestyringsøvelser (KRISØV), hvor relevante aktører simulerer håndteringen af en større fiktiv krise og drager læring derfra.

I beredskabsaftalen fra januar 2025 blev der afsat midler til flere tværgående øvelsesaktiviteter omkring komplekse trusler som fx hybridangreb, sabotage og cyberangreb mod kritisk infrastruktur, herunder en større national krisestyringsøvelse i 2025. Aftalen har endvidere ført til, at Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab i foråret 2025 nedsatte et forum for erhvervslivet og et forum for civilsamfundet, som drøfter, hvordan private virksomheder og civilsamfundsorganisation kan bidrage til samfundssikkerhed og beredskab. Dette arbejde forventes at føre frem til en bedre forståelse af roller, opgaver og ansvarsfordeling på tværs af sektorerne.



# 6. Dansk civilt beredskab i nordisk perspektiv

Med Sverige og Finlands indtræden i NATO er der skabt gode vilkår for nordisk samarbejde i hele det civilt-militære spektrum, hvad beredskab og samfundssikkerhed angår. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab indgik i marts 2025 en samarbejdsaftale med Finland, og under Folkemødet på Bornholm i juni underskrev ministeren en hensigtserklæring om at styrke samarbejdet om civilt beredskab og samfundssikkerhed med den svenske minister for civilt forsvar.<sup>24</sup> Derudover har der siden 2009 eksisteret et nordisk politisk initieret samarbejde om beredskab, der udspringer af Haga-erklæringen, og Nordisk Ministerråd vil i den kommende tid forøge sit fokus på samarbejde om beredskab og samfundssikkerhed.<sup>25</sup> Med sammenlignelige samfundssystemer er det således oplagt at se på, hvordan beredskabsansvaret er organiseret i Danmarks nabolande.

## Det kommunale niveau

De 357 norske kommuner skal integrere beredskabshensyn i hele den kommunale planstrategi i dialog med regionale og statslige myndigheder. Staten sætter rammerne gennem lovgivning, retningslinjer og økonomiske tilskud og har ansvar for at følge op på, om kommunerne lever op til den såkaldte beredskabsplikt. I Norge har kommunerne et generelt og lovfæstet ansvar for samfundssikkerhed og beredskab, fastlagt i bl.a. *sivilbeskyttelsesloven*, *sundhedsberedskabsloven* og *brand- og eksplosionsvernloven*, og de spiller en central rolle som lokale koordinatore i håndteringen af både dagligdags hændelser og ekstraordinære kriser.<sup>26</sup> Ifølge *forskrift om kommunal beredskabsplikt* skal de udarbejde risiko- og sårbarhedsanalyser (ROS-analyser) og på den baggrund udvikle mål, strategier og operative beredskabsplaner. For at styrke koordineringen anbefales det, at kommunerne etablerer kommunale *beredskabsråd* – en opfordring som 80 procent af kommunerne har fulgt.<sup>27</sup> Disse råd samler lokale beredskabsaktører, herunder politi, brandvæsen, helsemyndigheder og frivillige organisationer, og sikrer et helhedsorienteret samarbejde.

24 <https://mssb.dk/nyheder/2025/marts/danmark-og-finland-vil-samarbejde-taettere-om-civilt-beredskab-og-beskyttelse-af-kritisk-infrastruktur/>  
<https://mssb.dk/nyheder/2025/juni/danmark-og-sverige-vil-samarbejde-taettere-om-civilt-beredskab-og-samfundssikkerhed/>

25 [www.brs.dk/da/arbejdsopgaver/indsats-ved-ulykker-og-katastrofer/internationalt-arbejde/internationalt-samarbejde/nordisk-samarbejde/](http://www.brs.dk/da/arbejdsopgaver/indsats-ved-ulykker-og-katastrofer/internationalt-arbejde/internationalt-samarbejde/nordisk-samarbejde/)

26 [www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/?ch=4](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/?ch=4)

27 [www.dsb.no/ros-og-beredskap/kommuner/kommuneundersokelsen/kommuneundersokelsen-2025/](http://www.dsb.no/ros-og-beredskap/kommuner/kommuneundersokelsen/kommuneundersokelsen-2025/)



Sveriges 290 kommuner har ligeledes et omfattende og lovfæstet ansvar for at opretholde samfundets funktioner under både fredstids-kriser og i tilfælde af krig. Den nye foreslåede lov om *kommuners og regioners grundlæggende beredskab* (LKRB), der træder i kraft i 2027, skal sikre, at alle kommuner og regioner har en ensartet og formålsbestemt evne til at udføre deres opgaver og opretholde vitale tjenester i krisesituationer. Kommunerne skal gennemføre regelmæssige risiko- og sårbarhedsanalyser, udarbejde planer og iværksætte forberedende tiltag, så de kan sikre fortsat drift af samfundskritiske funktioner – såsom sundhedsvæsen, ældrepleje og skoledrift – under alvorlige hændelser. Denne evne betegnes som "grundlæggende verksamhedsförmåga" og skal være tilpasset lokale forhold samt kommunens strategiske betydning i et krise- eller krigsscenario. I særlige tilfælde, såsom ekstrem ressourceknaphed, forventes kommunerne at kunne opretholde centrale tjenester i mindst to uger med egne midler. Planlægningen skal ske i samordning med statslige myndigheder, og der skal være etableret en samordningsfunktion i hver kommune.<sup>28</sup>

## Det regionale niveau

På regionalt plan er Norge fra 1. januar 2024 opdelt i 15 forvaltningsenheder kaldet *fylker* (amter).<sup>29</sup> Hvert fylke ledes af en *statsforvalter* (tidligere "fylkesmann"), som fungerer som statens repræsentant og fører tilsyn med efterlevelse af regeringens og Stortingets vedtagelser, mål og retningslinjer, herunder det civile beredskab. Statsforvalterne er statslig sektormyndighed med styrings- og vejledningsopgaver over for kommunerne inden for blandt andet civilt beredskab.<sup>30</sup> Sveriges 21 län administreres hver af en *länsstyrelse*, der – ligesom i Norge – fungerer som statens decentralte stedfortrædere med ansvar for at tilse, at Riksdagens og regeringens mål efterleves på beredskabsområdet. I spidsen for hvert län sidder en *landshövding*, som er udpeget af regeringen. Både Norge og Sverige er også inddelt i regioner, som for Norges vedkommende består af 15 fylkeskommuner, der – ligesom de danske regioner – ledes af folkevalgte forsamlinger, primært med ansvar for videregående skoler, kulturminde og amtsveje. I 2002

28 [www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/09/sou-202465/](https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/09/sou-202465/)

29 [www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/fylkesinndelingen-fra-2024/id2922222/)

30 [www.regjeringen.no/no/dep/dfd/org/etater-og-virksomheter-under-digitaliserings-og-forvaltningsdepartementet/underliggende-etater/fylkesmannsembetene/id440428/](https://www.regjeringen.no/no/dep/dfd/org/etater-og-virksomheter-under-digitaliserings-og-forvaltningsdepartementet/underliggende-etater/fylkesmannsembetene/id440428/)



gennemførtes i Norge en helsereform, som overførte ansvaret for sundhedsvæsenet fra fylkeskommunerne til staten, hvorefter Norge blev inddelt i fem sundhedsregioner, der siden blev reduceret til fire.<sup>31</sup> Sveriges 21 regioner har, som i Danmark, først og fremmest ansvaret for sundhedsområdet og ledes også af folkevalgte forsamlinger. Geografisk er henholdsvis fylker/fylkeskommuner i Norge og regioner/län i Sverige sammenfaldende.<sup>32</sup>

## Forskelle på Danmark og Norge/Sverige

Der er mange ligheder, men også væsentlige forskelle på organisationen af forvaltningen i Danmark i forhold til især Norge og Sverige, hvad det civile beredskab angår. Mest udtalt ses forskellene på regionalt niveau, hvor begge nabolande ud over regionale administrative enheder ledet af folkevalgte har et decentralt statsligt forvaltningsniveau med ansvar for planlægning af det civile beredskab over for kriser og med en tilsynsrolle over for det kommunale niveau. Dermed fungerer statsforvalterne i Norge og landshøvdingene i Sverige som bindeled mellem det statslige og kommunale niveau, hvorved regionale hensyn tilgodeses, samtidig med at koblingen mellem nationale retningslinjer og lokalt ansvar styrkes. Dette forhold er anderledes uklart i Danmark, hvor fx kommunale beredskabsplaner mindst hver fjerde år skal indsendes til Beredskabsstyrelsen, men ikke *godkendes*. Til sammenligning fremgår det af de norske beredskabsmyndigheders vejledning til kommunerne vedr. beredskabsplanlægning, at statsforvalterne fører tilsyn med, om kommunerne følger bestemmelserne og forpligtelserne i lovgivningen.<sup>33</sup>

De norske fylkers og de svenske läns rolle kan, for det civile beredskabsområdes vedkommende, sammenlignes med de danske *civilregioner*, som fra 1960 til 2003 fungerede som decentrale forvaltningsenheder under ledelse af udpegede *regionsamtmænd*. Disse udgjorde, sammen med regionscheferne fra det militære forsvar, civilforsvaret og politiet, den regionale *totalforsvarsledelse*. Under kriser og krig var det regionsamtmændenes opgave at prioritere og koordinere anvendelsen af regionens civile ressourcer i samspil med de øvrige regionsledere – med uddelegeret ansvar og ultimativt fuld kompetence til at træffe nødvendige beslutninger, hvis kontakten til regering og centrale myndigheder skulle blive afbrudt. I fredstid bestod civilregionernes opgave i at koordinere planlægningen af det regionale civile beredskab. Fra 2003 til 2007 lå opgaven i politiregionerne, som blev nedlagt ved politireformen i 2007. Siden da har det koordinerende ansvar været placeret hos politidirektørerne i landets 12 politikredse, mens det egentlige planlægningsarbejde i løbet af 2000'erne dels blev skubbet ud i sektorerne, dels ned til kommunerne.<sup>34</sup>

I denne forbindelse er det væsentligt at sondre mellem *planlægning af det civile beredskab* og den egentlige *krisehåndtering* i mere eller mindre akutte beredskabssituationer. Hvor planlægning er en langstrakt, fortsat proces, som forudsætter strategisk tænkning, analysekapacitet, ressourceprioritering og monitorering, retter krisehåndteringen sig mod procedureanvendelse, stabsorganisering og koordinering mellem sektoransvarlige aktører under tidspres ud fra ufuldstændige informationer. Den tværsektorale lokale krisestyring foregår som beskrevet herover under politiets koordinerende ledelse i de *lokale beredskabsstabe* (LBS), hvilket ses som en afprøvet og velfungerende mekanisme. Spørgsmålet er imidlertid, om planlægningen af det decentrale civile beredskab på tværs af sektorerne, som siden slutningen af 2000'erne også er sket i regi af LBS, er optimalt organiseret i dag. Der findes både et operationelt og et strategisk niveau af LBS, men hverken publikationerne *Retningslinjer for Indsatsledelse*, *Retningslinjer for Krisestyring* eller *National Beredskabsplan* definerer nærmere, hvordan planlægningsansvaret for det decentrale civile beredskab udmøntes i praksis. Heri angives blot, at det strategiske niveau af LBS har ansvar for at fastlægge den endelige sammensætning af staben på både strategisk og operationelt niveau. LBS'erne blev etableret i

31 <https://ugeskriftet.dk/videnskab/sundhed-og-sundhedsvaesenet-i-norge/www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/sykehus/innsikt/oversikt-over-landets-helseforetak/id485362/>

32 Til sammenligning er Finland administrativt inddelt i 19 regioner uden styrende beredskabsansvar over kommunerne, mens koordineringen sker i et antal regionale komitéer og fora ud fra det *comprehensive security concept*, som finsk civilt beredskab følger. [www.defmin.fi/en/topical/press\\_releases\\_and\\_news/finland\\_s\\_comprehensive\\_security\\_reinforced\\_through\\_new\\_security\\_strategy\\_for\\_society.14801.news#81a2121d](http://www.defmin.fi/en/topical/press_releases_and_news/finland_s_comprehensive_security_reinforced_through_new_security_strategy_for_society.14801.news#81a2121d)

33 [www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/veileder/veileder\\_til\\_forskrift\\_om\\_kommunal\\_beredskapsplikt.pdf](http://www.dsb.no/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/veileder/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf)

34 [www.altinget.dk/forsvar/artikel/historiker-de-lokale-beredskabsstabe-skal-professionaliseres-og-udvides](http://www.altinget.dk/forsvar/artikel/historiker-de-lokale-beredskabsstabe-skal-professionaliseres-og-udvides)



2000'erne og var og er med deres stabsstruktur skabt til at håndtere kortvarige, afgrænsede kriser af enten varslet eller uvarslet karakter. Fraværet af en driftsorganisation med sekretariat og lignende omkring LBS'erne gør dem mindre egnede til at varetage den løbende og langsigtede planlægningsopgave, som det aktuelle tilspidsede og komplekse trussels- og risikobillede kræver.

Samtidig har Danmark, i modsætning til Norge og Sverige, adskilt den geografiske inddeling af den regionale krisestyringsstruktur (politikredsniveau) fra planlægningsopgaven vedrørende det decentrale civile beredskab, som dels sker i kommunerne, dels i regionerne for sundhedsberedskabets vedkommende. Dette er konsekvensen af en udvikling, som har fundet sted fra begyndelsen af 1990'erne og særligt i 2000'erne, hvor meget af beredskabsansvaret blev skubbet ud i kommunerne og ned i sektorerne, mens den regionale struktur for planlægningen af det civile beredskab i fredstid forsvandt i takt med, at sontringen mellem civile og militære kriser og mellem krig og fred blev opgivet. Læg dertil etableringen af et større antal fælleskommunale beredskabsselskaber efter strukturreformen i 2016, hvilket har

skabt endnu en administrativ og geografisk inddeling af Danmark på beredskabsområdet. Endelig er det statslige redningsberedskab geografisk opdelt på en måde, som hidtil næsten (men også kun næsten) har fulgt regionsgrænserne, hvilket dog med etableringen af Region Østjylland ikke længere gør sig gældende, da denne omfatter både Beredskabsstyrelsen Hovedstaden, Sjælland og Bornholm.

Koblingen mellem det kommunale niveau og det statslige bør styrkes gennem en mere entydig organisering, hvad ansvaret for planlægning af det decentrale civile beredskab angår, enten gennem en styrkelse af LBS i form af sekretariatsfunktioner til understøttelse af det løbende planlægningsarbejde og ikke mindst tydeligere mandat til at definere minimumsniveauer med videre, eller ved en større strukturreform omfattende etablering af nye administrative og/eller geografiske enheder for det decentrale danske civile beredskab.

# 7. Konklusion

Danskerne blev i juni 2024 opfordret til at opbygge et hjemmeberedskab til tre døgn, hvilket efterfølgende også er indskrevet som et punkt i Europa-Kommissionens nye samlede beredskabsstrategi. Spørgsmålet er imidlertid, om kommuner også skal "preppe" vand og mad til 72 timer på vegne af særligt udsatte og sårbare borgere. Styrelsen for Samfundssikkerhed opfordrede den 10. april 2025 kommunerne til at styrke planlægningen med henblik på at reducere konsekvenser ved nedbrud i adgangen til kritiske ressourcer. I fraværet af konkrete scenarier og bindende nationale retningslinjer foregår den kommunale beredskabsplanlægning imidlertid uensartet, da man ikke har et ens billede på tværs af kommunerne af, hvilke scenarier man skal forberede sig på at modstå. Nogle kommuner foretager meget vidtgående forberedelser, mens andre imødeser, at nationale retningslinjer skal give en klar retning for deres beredskabsplanlægning.

Siden begyndelsen af 1990'erne er det civile beredskab i Danmark imidlertid blevet organiseret og dimensioneret ud fra en fredstidsopfattelse. Ansvar er decentraliseret og fragmenteret i et sådant omfang, at det på visse områder i dag er vanskeligt at lokalisere præcist. Af Beredskabslovens §25 fremgår det dog, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde en plan for kommunens beredskab, og derfor er der ingen tvivl om, hvor det overordnede ansvar er placeret, nemlig hos den enkelte kommunes politiske ledelse. Det er således kommunalbestyrelsens pligt at beslutte et passende beredskabsniveau, hvilket forudsætter et indgående kendskab til både trusler og risici samt sårbarheder, eksponering og kapaciteter. Den enkelte kommune må således sørge for at tilvejebringe det fornødne vidensgrundlag og analysekapacitet, således at prioriteringer kan foretages på et sagligt velfunderet grundlag. Sådant planlægning udgør kernen i kommunens samlede beredskab – og derfor er det afgørende, at der ikke er tale om "compliancehandlinger", hvor planen blot skal opfylde lovens minimumskrav, men en bredt forankret aktivitet, som fremmer beredskabskulturen i hele organisationen.

Omfanget og vigtigheden af denne opgave bør anerkendes på nationalt plan. Staten kan med fordel styrke den decentrale samfundssikkerhed gennem etablering og understøttelse af lokal kompetenceudvikling gennem efter- og videreuddannelse, oprettelse af en national eller regional støttestruktur samt allokering af midler øremærket til udvikling af det civile beredskab på kommunalt og regionalt niveau.

Første skridt ude i de enkelte kommuner er at foretage et internt review af de eksisterende kompetencer og kapaciteter og på baggrund heraf hurtigst muligt at tilpasse organisationen til virkelighedens krav. Næste skridt er at opdatere eksisterende beredskabsplaner og udarbejde nye, således at planlægningsgrundlaget er tilstrækkeligt. Bemærk i den forbindelse, at planer i form af dokumenter i sig selv har begrænset værdi, hvis de blot samler støv på en hylde eller i et arkiv, mens planlægning som proces i udgangspunktet altid styrker resiliens gennem forøget opmærksomhed, identifikation af sårbarheder og tilvejebringelse af overblik over fx kapaciteter, udvikling af organisationen.





KL  
Weidekampsgade 10  
2300 København S

+45 3370 3370  
kl@kl.dk  
www.kl.dk

Produktionsnr. 831083  
ISBN: 978-87-94514-87-3-pdf

