

KL's udspil på beredskabsområdet i
lyset af det nye nationale risikobillede



Et robust beredskab i en ustabil verden

Maj 2025

Et robust beredskab i en ustabil verden

© KL

1. udgave, 1. oplag 2025

KL

Weidekampsgade 10
2300 København S

+45 3370 3370

kl@kl.dk

kl.dk

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Foto: AdobeStock, Colourbox

Produktionsnr. 831058

ISBN: 978-87-94514-67-5-pdf

Indhold

Et robust beredskab i en ustabil verden	4	Øvrige elementer i en styrket beredskabsplanlægning, der skal arbejdes videre med	10
Hvordan styrker vi de lokale kommunale beredskaber til drift, øvelser og cybersikkerhed	6		
Styrke beredskabet for de sårbare borgere i tre dage	6		
Øvelser og styrket beredskabsplanlægning	8		
Styrket cybersikkerhed	9		

Et robust beredskab i en ustabil verden

Det Nationale Risikobillede 2025 og de seneste trusselsvurderinger fra Forsvarets Efterretningstjeneste efterlader ingen tvivl:

Vi befinder os i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed og i en verden, der er blevet langt mere utryk og ustabil. Truslen mod vores land er den største siden 2. verdenskrig, og vores borgere, infrastruktur og institutioner er truede af særligt cyberangreb og forsyningsnedbrud.

Derfor er der mere end nogensinde brug for, at vi styrker vores samfunds robusthed, så vi kan modstå og komme godt igennem de kriser, der kan ramme os. Både nu og i de kommende år.

Kommunerne står i frontlinjen, når det handler om at beskytte borgerne under længevarende kriser og sikre tryghed, information og stabilitet lokalt. Det ansvar tager vi og de dygtige lokale beredskaber dybt alvorligt.

Det nye risikobillede stiller imidlertid nye og større krav til både kommunernes egne beredskaber og til beredskabsplanlægningen på tværs af myndigheder og sektorer.

Derfor har KL og kommunerne ad flere omgange efterspurgt, at regeringen og de statslige myndigheder oversætter det meget overordnede nationale risikobillede til håndgribelige og praktiske anbefalinger til kommunerne. Hvilke scenarier skal vi fx prioritere at forberede os mest på? Hvor mange dage skal vi have nødberedskab til sårbare borgere? Og hvem er i målgruppen for særlige indsatser?

Alt det har kommunerne brug for at vide. Så vi kan forberede os selv og danskerne bedst muligt, så vi kan skaffe det nødvendige materiel, og så vores beredskab kan øve sig på de relevante krisesituationer.

Samtidig efterspørger vi også et styrket nationalt samarbejde om beredskabsplanlægningen. Både for at være bedst muligt rustede til situationen nu og her, men også så vi kan justere beredskabet, når og hvis trussels- og risikobilledet forandrer sig.

Vi har brug for en klar ansvarsfordeling på tværs af sektorer, så det står helt klart, hvem der gør og siger hvad, når krisen rammer, og vi fx mister strømforsyningen. Og så skal der et endnu større fokus på at få oplyst befolkningen om alvoren af det trusselsbillede, Danmark befinder sig i. For når vi først står midt i en stor krisesituation, er det for sent.



Det er vigtigt, i lyset af situationens alvor, at vi får klare svar og retningslinjer.

KL fremlægger derfor nu et udspil til, hvad der er brug for, hvis vores lokale beredskab og samfundsrobusthed skal kunne matche de risici og trusler, vi som land står over for. Både nutidige og fremtidige. Det handler konkret om:

- at staten udmelder klare scenarier og tidshorisonter til kommunerne for, hvad vi skal være beredt på
- at der kommer klare anbefalinger og vejledning vedrørende kommunernes ansvar for sårbare borgere
- at der arbejdes videre med anbefalinger og rammer for de øvrige dele, der skal styrke vores samfundssikkerhed og beredskab – herunder bl.a. en plan for krisekommunikation til alle borgere, inddragelse af civilsamfundet og erhvervsliv, miljøkatastrofer, plan for beskyttelsesrum mv.

- at der gennemføres flere øvelser i og mellem kommuner, regioner, staten og andre relevante aktører
- at kommunerne tilføres varige midler til at robustgøre det lokale kommunale beredskab – til drift, øvelser og cybersikkerhed.

På de kommende sider udfolder vi nærmere, hvad der inden for de mest centrale områder er brug for, hvis vores lokale beredskaber i de kommende år skal være robuste til at kunne klare de kriser, der må ramme vores land.

Vi gør det inden for tre emner: 1) beskyttelse af sårbare borgere, 2) øvelser og styrket beredskabsplanlægning samt 3) cybersikkerhed.

Vores samfunds robusthed starter lokalt, men skal løftes i fællesskab. Det kræver lederskab og klare rammer. Vi ser frem til de videre drøftelser med regeringen og Folketinget.

Hvordan styrker vi de lokale kommunale beredskaber til drift, øvelser og cybersikkerhed

Med udgangspunkt i, at vi skal fokusere og højne beredskabet dér, hvor det er vigtigst, tager vi udgangspunkt i følgende tre områder:

1. Styrke beredskabet for de sårbare borgere i tre dage
2. Øge frekvensen af øvelser og styrke beredskabsplanlægningen – også på tværs af kommuner, regioner, staten og andre aktører
3. Styrke cybersikkerheden

Styrke beredskabet for de sårbare borgere i tre dage

KL ønsker, at alle borgere sikres og stilles lige i forbindelse med en eventuel krisesituation. Det er i tråd med Styrelsen for Samfundssikkerheds anbefalinger om hjemmeberedskab. Det vil kræve, at kommunerne sikrer, at sårbare borgere på plejehjem og kommunale botilbud samt sårbare borgere i eget hjem, der modtager kommunal hjælp og støtte til daglig, understøttes i at kunne klare sig i tre dage.

Det er KL's vurdering, at skal kommunerne kunne tage vare på de sårbare borgere i forbindelse med kriser af op til tre dages varighed, er der blandt andet behov for:

- At de ca. 380.000 borgere, som er afhængige af medicinsk udstyr, bliver hjulpet, såfremt de har udstyr, der kræver strøm.
- Etablering af nødstrømsdrevne evakueringscentre, som etableres for at håndtere borgere, som kan have brug for en indsats, der ikke kan understøttes i eget hjem grundet mangel på strøm mv. Det forudsættes, at regionerne håndterer patienter med respiratorer og dialyse.
- Mad, medicin og transport til sårbare borgere, herunder til de ca. 40.000 plejehjemsbeboere og de ca. 20.000 borgere på kommunale botilbud.
- Alternativer til nødkald og digitale låse. I Aarhus Kommune er der fx 3.000 borgere med nødkald, mens Viborg Kommune har 1.700 digitale låse i hjemmeplejen, der låses op cirka 1 mio. gange årligt.
- Opbevaring og udlevering af medicin til de omkring 22.000 borgere, der er i behandlingsforløb for stofmisbrug, herunder antabus og metadon til borgere tilknyttet misbrugscentrene.



- Samarbejde med regionerne om borgere med respirator- og/eller dialysebehov. Det er centralt, at det primære ansvar følger behandlingsansvaret, og at der er aftaler om, hvordan der samarbejdes om patientgruppen før, under og efter en evt. krisesituation. På landsplan er der omkring 650 hjemmedialysepatienter. Der er ikke landsdækkende opgørelser over respiratorpatienter, men i Region Midtjylland er 200 borgere i eget hjem i respiratorbehandling.
- En plan for de op mod 8.000 borgere, der får iltbehandling i eget hjem.
- Indkøb og drift af generatorer til nødstrøm, power banks, radioer mv. til opretholdelse af livsvigtig kommunikation og strømforsyning til evakueringscentre.

Ovenstående vurdering kræver en drøftelse med regeringen og Folketing af det ressourcetræk, det lægger på kommunerne og en afklaring af den økonomi, det kræver. Det forudsætter for det første vejledning og anbefalinger, hvilket også handler om en afgrænsning af målgruppen. For det andet kræver det forventningsafstemning og tydelig kommunikation, og for det tredje inddragelse af erhvervsliv og civilsamfundet, fx i forhold til de sårbare grupper, som kommunen ikke er i kontakt med.

Beredskab for sårbare borgere

Skal vi have et robust tredages beredskab til sårbare borgere på plejehjem og botilbud vil det betyde, at kommunerne skal anskaffe et lager af mad, drikke- og brugsvand samt hygiejneprodukter såsom toiletposer og vådservietter.

For at sikre kommunikation i krisetilfælde vil det være nødvendigt at anskaffe flere SINE-radioer eller satellittelefoner samt flere FM-radioer i alle kommuner. Dertil kommer indkøb af et antal power banks i alle kommuner.

Den helt store post i kommunernes tre dages beredskab vil være indkøbet af generatorer. Behovet for nødgeneratorer er essentielt til kritiske funktioner, fx på et eller flere plejehjem pr. kommune, til rådhuset med kritiske datasystemer mv. Desuden nævnes nødgeneratorer i det nationale risikobillede som afgørende for at sikre fortsat drift af visse kritiske funktioner på bl.a. plejehjem og botilbud.

Øvelser og styrket beredskabsplanlægning

Det opdaterede risikobillede og trusselsniveau øger behovet for at styrke øvelser af krisescenarier, så vi som samfund er klar til at håndtere en reel krise, når den opstår. Det stiller også større krav til at styrke vores beredskabsplanlægningskapacitet samt koordinere planerne på tværs af kommuner. Der er derfor behov for at styrke beredskabsplanlægnings- og krisestyringskapaciteten i både kommuner og kommunale redningsberedskaber.



Det er meldt ud, at øvelser skal prioriteres i kommunernes beredskabsplanlægning, men det er ikke meldt ud i hvor stort et omfang, eller hvordan de skal udformes. I Aftale om beredskabsområdet 2025-2026 fra 15. januar er der sat midler af til Beredskabsstyrelsen til at lave flere tværgående øvelser, der modsvarer det komplekse trussels- og risikobillede, vi står med. KL vurderer, at det komplekse og høje risikobillede også sætter krav til, at kommunerne højner deres øvelsesmæssige kapacitet. Der er behov for øvelser i den enkelte kommune, på tværs af kommuner, og på tværs af kommuner, regioner og staten. Operative øvelser i fortsat drift og krisestyring er nødvendige i fredstid for at komme eventuelle udfordringer og problemer i forkøbet.

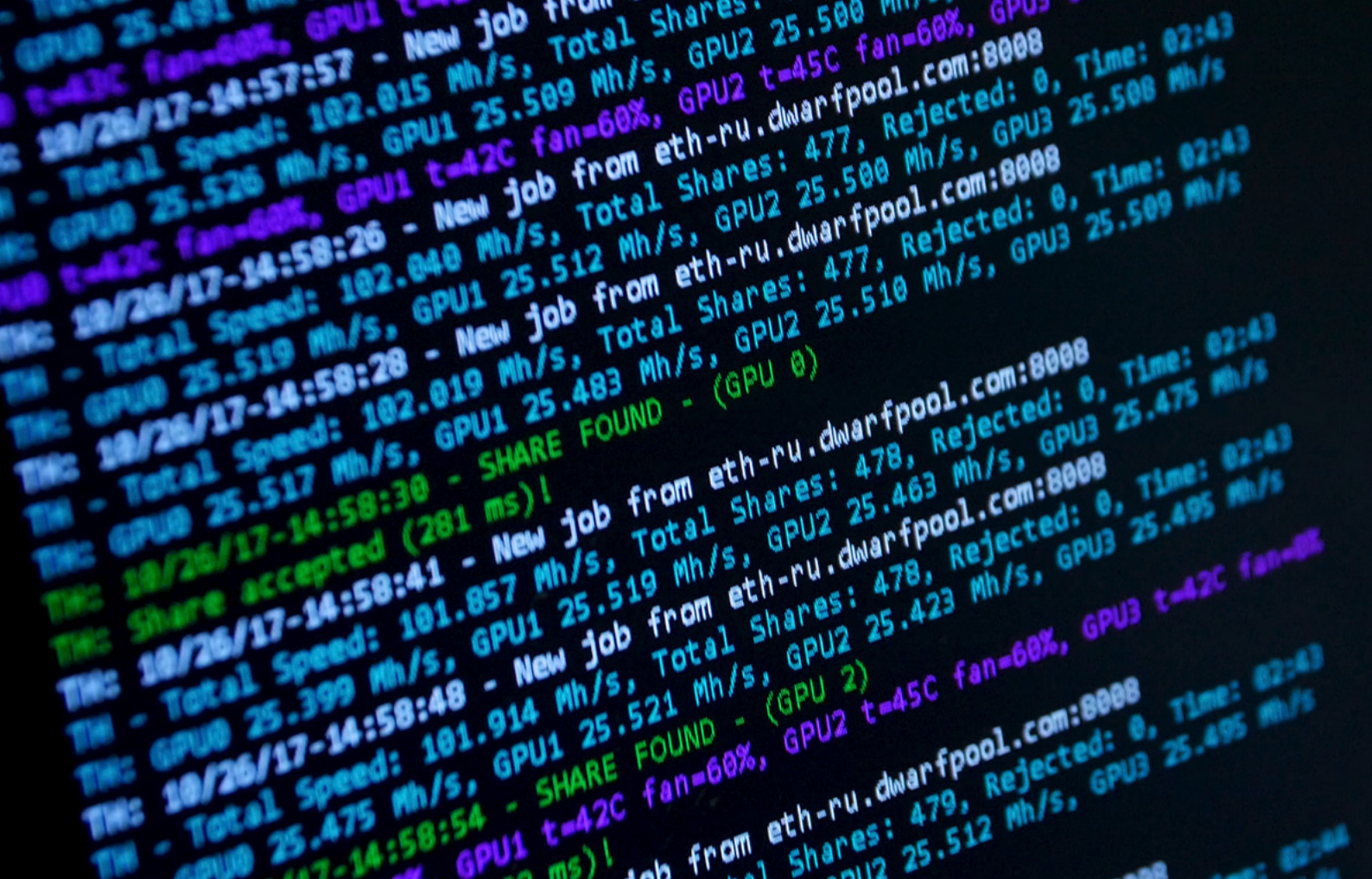
Det er KL's vurdering, at der er behov for svar på følgende:

- Rammer for kommunale krisestyringsfaciliteter og ressourcer
- Krav til øvelser og evaluering
- Behov for indkøb af separat fungerende kommunikationssystemer, som kan uddeles til relevante kommunale/lokale folk med kritiske funktioner, så koordinering og ledelse fortsat kan driftes
- Rammer for et nationalt samarbejde på tværs af kommune, region, civilsamfund og beredskaber

Hvis kommunerne skal højne deres øvelsesmæssige kapacitet og styrke beredskabsplanlægningen efter det øgede trusselsniveau, vil det kræve et betydeligt ekstra ressourcetræk end det eksisterende. Derfor er der behov for en drøftelse med regeringen og Folketinget om hvilket niveau, vi skal lægge os på, og hvilken økonomi der følger med.

Øvelser i kommunerne

KL vurderer, at øvelser af krisescenarier i forhold til det komplekse risiko- og trusselsbillede, vi står med, vil medføre et øget ressourcetræk. Det medfører et større behov for at øve flere og forskellige scenarier samt håndteringen af disse. Der er tale om både øvelser internt i kommunen, fx med institutioner, med sundhedsberedskab og på tværs af kommuner, regioner og staten. Kommunen skal desuden sikre tæt koordinering med det lokale redningsberedskab i forhold til beredskabsplanlægning samt på tværs af kommunerne. Det kan fx være øvelser af strømsvigt i en længere periode, kriseøvelser og nedbrud af mobilnet. Øvelserne skal opdateres og udføres løbende og i det omfang, som det giver mening i forhold til opdateringer, som vil påvirke kommunikationen eller krisestyringen.



Styrket cybersikkerhed

Kommunerne skal kunne opretholde tilstrækkelig drift til borgere og medarbejdere i kritiske situationer – også under cyberangreb. Idet der endnu ikke er klare udmeldinger om krav til dette, er det KL's vurdering, at der som minimum er behov for svar på følgende:

- Tydelige minimumskrav til niveau for cybersikkerhed i kommunerne. Undlad f.eks. "bør" og fokuser på "skal" i vejledninger for NIS2
- Kendskab til varslinger og nationalt vurderede sårbarheder
- Klare meldinger om scenarier for cyberberedskab
- Tydelig beskrivelse af kommunernes rolle i det danske cyberforsvar i nationale krisesituationer
- National kapacitet til at bistå med at sikre genopretning i kommuner efter cyberangreb, som en del af cyberforsvaret

Hvad kræver styrket cybersikkerhed

Håndtering af hændelser og underretningspligt af hændelser kræver meget af alle kommuner. Evnen til at opdage angreb, fx ved at se på netværkstrafik og i logfiler, kræver systemer og mandskab. Endvidere kræver pligten til at underrette centrale myndigheder inden for 24 timer, at der implementeres vagtordning i alle kommuner.

NIS2 arbejder med grundlæggende sikkerhed. Basale eller grundlæggende tiltag inden for sikkerhed skal være på plads. Fællesskaber, skabeloner og samarbejde vil gøre det nemmere for flertallet at komme i mål, men kommunerne står overfor en stor opgave med gennemførslen af NIS2.

Der er brug for styrkelse af backup samt afprøvning og test af beredskabsplaner. Mange kommuner er godt med, men sikring af backup på et sted langt fra egen matrikel samt forvaltningernes test af genskabte systemer udestår.

Compliance til NIS2 kræver 6-8 politikker og mere end 15 procedurer, der er dokumenteret fulgt. Dette er en stor administrativ opgave. Et vigtigt element i compliance er uddannelse, træning og awareness-programmer, herunder for direktionerne, som får det juridiske ansvar for, at kommunen kan opretholde drift under cyberangreb.

Øvrige elementer i en styrket beredskabsplanlægning, der skal arbejdes videre med

Udover bedre vejledning i forhold til sårbare borgere, flere øvelser og styrket cybersikkerhed er der en række yderligere elementer, der er behov for at arbejde videre med, herunder:

- At staten udmelder klare scenarier og tidshorisonter for forberedelse til kommunerne.
- Et samarbejdsforum, hvor kommuner, ministerier og andre relevante aktører kan tale sammen, så samarbejdet på tværs af sektorer bliver styrket og kommunikationen udadtil samles.
- En national ramme og plan for, hvordan der kommunikeres ved større kriser, og hvem der kommunikerer om hvad til borgerne. Herunder også for kommunikation mellem myndighederne. Her bør staten tage et ansvar for den ramme, som kommunerne kan udføre deres del af.
- Derudover skal der være et særskilt fokus på kommunikation og støtte til konkrete borgergrupper. Kommunerne oplever ved alle typer af hændelser, at borgere kontakter kommunen for svar og støtte.
- En plan for opretholdelse af mobilnet og fastnet til internet
- Udmelding om drift af kritisk digital infrastruktur som fx medicin-kort, MitID mv.
- Fokus på den tværgående krisestyring mellem sektorer og niveauer i lyset af de ofte sektoroverskridende kriser. Her er det fx vigtigt, at sundhedsberedskabet i højere grad samtænkes med redningsberedskabet, og at man styrker den koordinerende kompetence og viden.
- En plan for krisekommunikation på tværs af hele samfundet. Det er vigtigt, at der ikke blot er planer for intern krisekommunikation, men at der også er en klar plan for kommunikation mellem fx kommuner og styrelser.
- Svar på, hvilken rolle civilsamfundet og erhvervslivet spiller i en styrket krisehåndtering. KL ser et stort potentiale i at styrke beredskabet gennem tæt samarbejde med civilsamfund og erhvervsliv, der kan løfte en del af ansvaret for beredskabet. Men det kræver en forventningsafstemning af, hvornår og hvordan kommunerne kan inddrage dem.
- En styrket indsats i forhold til de potentielle lokale miljøkatastrofer og gener ved fx spildevand.
- En plan for behovet for beskyttelsesrum, og hvad vi skal bruge dem til – herunder hvis der bliver behov for klargøring, opdatering mv.

Dette ser vi frem til at drøfte yderligere med regeringen, regionerne og andre relevante aktører.



**KL's anbefalinger til kommunernes
beredskabsplanlægning på baggrund af det
opdaterede risikobillede og trusselsniveau**

KL har udarbejdet konkrete anbefalinger til kommunernes beredskabsplanlægning ud fra 1) Nedbrud på energiforsyning og 2) Cyberangreb.

1. Planlæg ud fra energi- og forsyningsmangel i kortere og længere lokale tidsperioder, herunder i første omgang med særligt fokus på at håndtere livsvigtige funktioner for sårbare borgere.
2. Planlæg for og vær rustet til at tage vare på særligt sårbare borgere i kommunens varetægt i tre dage. Det gælder både borgere i eget hjem og borgere, der bor på kommunale institutioner, herunder særlig opmærksomhed på borgere uden nære pårørende.
3. Omfanget af tiltag anbefales at svare til det, der er meldt ud fra Beredskabsstyrelsen til borgere i eget hjem. De skal kunne klare sig i 3 dage med vand, mad, medicin, alternativ elforsyning mv.
4. I lyset af den alvorlige situation anbefaler KL, at alle kommuner starter dette arbejde med det samme, også selvom der udestår en række ubesvarede spørgsmål, og at der endnu ikke er nationale vejledninger.

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S

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

Produktionsnr. 831058
ISBN: 978-87-94514-67-5-pdf

