

Godkendt af Hovedstadens Beredskabs Bestyrelse
13. januar 2016

HOVEDSTADENS BEREDSKAB

TERRORSTRATEGI

Indhold

Introduktion	4
FØR hændelsen – identifikation, samarbejde og bevidsthed	6
Anbefalinger før hændelsen	7
UNDER hændelsen - effektiv håndtering af hændelse.....	8
Anbefalinger under hændelsen	9
EFTER hændelsen - Kommunen tilbage til normal drift.....	10
Anbefalinger efter hændelsen	11

Introduktion

Danmark har de seneste år befundet sig i et konstant højt terrorberedskab. Terrorhændelsen i februar 2015 ved Krudttønden og synagogen understreger, at der er personer, der er i stand til at planlægge og udføre terrorhandlinger i hovedstadsområdet. Ligeledes har den seneste terrorhændelse i Paris den 13. november 2015 understreget alvoren og den kapacitet, der findes i vores samfund, når formålet er gennemvold at skabe frygt og utryghed. Udviklingen i det samlede terrorbillede og de forskellige strategier som terroristerne anvender, betyder, at det er helt nødvendigt, løbende at analysere og evaluere på hændelserne i forhold til konstant at vurdere, hvorvidt det eksisterende beredskab er gearret til at imødekomme de trusler, der måtte opstå.

Terrorister og voldelige ekstremister har som mål at skabe alvorlig frygt hos befolkningen og lægge pres på de offentlige myndigheder. Selvom det konkrete ansvar for terrorbekæmpelsen ligger hos Politiet og Forsvaret, så starter og slutter hændelsen altid i en kommune. Derfor har den kommunale organisation en vigtig rolle både før, under og efter et terrorangreb. En effektiv bekæmpelse af terrorisme og håndtering af terrorangreb vil derfor kræve en koordineret indsats mellem myndighederne, og hvor den kommunale organisation vil spille en afgørende rolle for et godt resultat.

Generelt set kan man tale om, at der er tre områder i forhold til bekæmpelse af terrorisme:

1. Forebygge terror (modvirke og mindske intentionen om at begå eller støtte et terrorattentat)

2. Forhindre terror (modvirke eller mindske kapaciteten til at begå terror)
3. Vanskeliggøre terror (opretholde et passende niveau til beskyttelse af individer og sikre strategier, der mindsker samfundets sårbarhed før terrorattentat)

Disse tre forhold er naturligvis væsentlige i kampen for så vidt muligt at forhindre fundamentet for at terror opstår. Men det ændrer ikke på behovet for, at der er et effektivt beredskab, der kan håndtere en terrorhændelse, og som hurtigt og effektivt er i stand til at begrænse de samfundsmæssige konsekvenser af terrorhændelsen. Herunder at iværksætte den tryghedsskabende indsats for at få samfundet som helhed tilbage til en normal situation og fortsat drift af samfundets funktionalitet.

I nedenstående beskrivelse af kommunens opgavesæt i forhold til ovenstående er der følgende anbefalinger til før, under og efter en hændelse.

Målsætning og afgrænsning

Det overordnede formål med terrorstrategien er at skabe et robust og 'resilient' samfund, der er rustet til at håndtere en given terrorhændelse. Strategien bygger på følgende mål:

1. Identifikation og analyse af risiko, sårbarhed og konsekvenser i forhold til byens funktionalitet.
2. Samarbejde med relevante myndigheder, organisationer og aktører, fx politi, SSP, arbejdsformidling, undervisnings-, social- og sundhedssektoren, boligforeninger, idrætsforeninger, kulturinstitutioner, mv.

3. Opdage og afværge eventuelle terrorhandlinger, før de får chancen for at finde sted, ved at skabe bevidsthed blandt byens borgere, ansatte og aktive.
4. Håndtere et eventuelt terrorangreb på bedste mulige vis ved at etablere en effektiv organisation, koordination og ledelse under og efter en hændelse. Herunder sikre at hele ledelsesorganisationen kender beredskabets opgaver og ansvar samt eget ansvar.
5. Sikre at byen kommer tilbage til normal tilstand hurtigst muligt ved at identificere og gennemføre tryghedsskabende tiltag efter en terrorhændelse.

De første tre målsætninger tager udgangspunkt i at forebygge, forhindre og vanskeliggøre et terrorattentat, dvs. det handler om forskellige tiltag **før** hændelsen. Den 4. målsætning, at håndtere et terrorangreb, fokuserer på at mindske konsekvenserne af et eventuelt terrorangreb, dvs. det handler om forskellige tiltag **under** en pågående hændelse. Den 5. og sidste målsætning fokuserer på at minimere de efterfølgende konsekvenser af en eventuel terrorhandling, dvs. det handler om forskellige tiltag **efter** hændelsen.

Denne strategi tager udgangspunkt i eksisterende planer, systemer og strukturer.

FØR hændelsen

Identifikation, samarbejde og bevidsthed

Identifikation, og analyse af risici og konsekvenser

Et første skridt er en systematisk tilgang i arbejdet med identifikation og analyse af risici, konsekvenser og afhængigheder i tilfælde af uønskede og uventede hændelser. Formålet med dette risiko- og sårbarhedsarbejde er at minimere sårbarheden i byens/kommunens funktionalitet med særlig fokus på risikoobjekter, mulige mål for terrorhandling, og samfundsvigtige virksomheder og funktioner. Dette arbejde foregår allerede i Hovedstadens Beredskab og i beredskabssamarbejdet med forvaltningerne i København. Hovedstadens Beredskabs operative ledelse monitorer dagligt risikobilledet i forhold til beredskabsniveauet og er løbende i kontakt med politiet omkring deres vurderinger af trusselsniveauet. Ligeledes eksisterer der et tæt samarbejde med SSP omkring udvikling af hotspots eller andet, der måtte indvirke på den fortsatte drift. Det tætte samarbejde mellem aktørerne medvirker til at sikre, at der løbende bliver analyseret og vurderet på sårbarhederne. Det vil også indgå som et særligt element i den kommende sårbarhedsrapport, hvordan kommunens forvaltninger er rustet til konkrete terrorhændelser.

Set i lyset af de konkrete begivenheder og det fortsatte meget høje trusselsniveau, som PET vurderer, er det nødvendigt, at der i Hovedstadens Beredskab afsættes ressourcer til dybdegående analyser, både af det operative niveau og kommunernes fortsatte drift, der kan supplere monitoreringen af dag til dag trusselsbilledet. Formålet skal bl.a. være, at der udarbejdes en årlig analyse og opdatering af plankompleks vedrørende terror eller oftere efter behov.

Ligeledes bør det prioriteres, at efter en terrorhændelse i de vestlige lande, at der sendes et evalueringsteam bestående af medarbejdere fra Hovedstadens Beredskab samt relevante forvaltninger af sted efterfølgende til at udtrække mest mulig læring af den operative indsats og den efterfølgende samfundsmæssige/kommunale indsats.

Uddannelse og bevidsthed (awareness)

Alle myndigheder og organisationer har et fælles ansvar for at forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Her gælder det særligt om, at vi som samfund og individer står bag holdninger og værdier, som tager markant afstand fra den slags. Kommunen vil i dette tilfælde have et særligt ansvar, da man igennem skoler og andre institutioner har stor berøringsflade med miljøer, hvor der kan ske eksempelvis radikaliserings. Det er også vigtigt, at personalet på og omkring vigtige og sårbare kommunale objekter har en høj grad af opmærksomhed og 'awareness' omkring mistænkelig adfærd, forhold osv. Resultatet fra risiko- og sårbarhedsarbejdet bør efterfølgende ligge til grund for uddannelse i bevidsthed hos nøglefunktioner i kommunen. Ikke alene i forhold til funktioner, der kan opdage radikaliserings, men også nøglefunktioner i/på risikoobjekter eller samfundsvigtige funktioner.

Der bør iværksættes et uddannelsesforløb i opmærksomhed og 'awareness' omkring mistænkelig adfærd og forhold for medarbejdere på væsentlige institutioner, fx Københavns Rådhus, kulturinstitutioner og institutioner med mange unge.

Det bør samtidig overvejes om kommunens medarbejdere i de fremskudte borgernære funktioner har de fornødne kompetencer fx i førstehjælp til at kunne bistå borgere eller kollegaer, hvis der opstår akut brug for hjælp.

Kommunal Beredskabssamordning i Hovedstadens Beredskab (tilsvarende BSkk)

Ekstraordinære/uønskede hændelser, hvad enten de er naturskabte, forårsaget af terrorisme eller andre årsager, tager ikke hensyn til hverken geografiske eller administrative

grænser, ej heller forvaltningsniveauer. Det er derfor nødvendigt, at ansvaret for risiko- og sårbarhedsanalyser formaliseres, planlægges og ressourcettes indenfor et nyt geografisk og administrativt område i Hovedstadens Beredskab – Kommunal Beredskabssamordning i Hovedstadens Beredskab (BSkk). Dagens struktur for beredskabssamordning bør udvides kompetencemæssigt, og få et bredere opgaveperspektiv med mere fokus på indhentning og analyse af information (intelligence), tryghed og krisekommunikation.

ANBEFALINGER FØR HÆNDELSEN

Prioriter ressourcer og tid til systematisk identifikation og analyse af risici, konsekvenser og afhængigheder i byens funktionalitet og samfundsvigtige funktioner. Herunder ressourcer til dybdegående analyser, både af det operative niveau og kommunernes fortsatte drift, der kan supplere monitoreringen af dag til dag trusselsbilledet, således at der minimum årligt kan udarbejdes en analyse af terrorberedskabet og opdatering af plankompleks vedrørende terror.

Planlæg og gennemfør uddannelse for at øge bevidsthed omkring kommunens risici, især i forhold til risikoobjekter, mulige mål for terrorhandling og samfundsvigtige funktioner. Sikre at de kommunale medarbejdere har kompetencer i førstehjælp som minimum ved de borgernære funktioner.

To årlige øvelser på direktionsniveau med det formål at styrke kendskabet til kriseorganisationen, herunder beredskabets opgaver og ansvar samt forvaltningernes ansvar.

En årlig operativ øvelse med henblik på at teste operativ strategi og konkrete objekter.

Udvide og udvikle konceptet for beredskabssamordning i alle kommuner i Hovedstadens Beredskab.

UNDER hændelsen

Effektiv håndtering af hændelse

Fælles krisestyringsorganisation for alle kommuner i Hovedstadens Beredskab

Terrorisme kender ikke kommunegrænser, og en terrorhandling vil med stor sandsynlighed påvirke flere kommuner samtidig. Erfaringerne fra tidligere hændelser peger på, at det er vigtigt med så få parter som muligt i forhold til at opnå den mest effektive håndtering. Med andre ord er det vigtigt at arbejde med en kriseledelsesorganisation, som vil minimere, tab af tempo/moment, tab af information og sociale kontakter i forbindelse med en hændelse. Det er derfor afgørende at udvikle et koncept, hvor alle kommuners kriseledelse i Hovedstadens Beredskab kan samles omkring, og bygget op omkring faciliteter og stabsstruktur i Gearhallen. Konceptet bør tage hensyn til, hvorledes samarbejdet skal ske med den nye fælles trafikcentral på Kalvebod Brygge.

Hovedstadens Beredskab er, som kommunernes krisestyringscentral, gearet til at understøtte kriseledelsen i alle typer af opgaver – det vil sige ikke nødvendigvis konkret brand- og redningsindsatser – men alle opgaver, der risikerer at påvirke kommunernes fortsatte drift. Hovedstadens Beredskab har i forvejen kontakt til politiets stabsfunktioner (KST, KSN, LBS, OPA) samt de administrative stabe og er trænet til at fungere som kommunernes kriseledelse. Strukturen for den kommunale beredskabssamordning bør derfor organisatorisk være placeret meget tæt på den operative ledelsesstruktur (inklusive KSN/LBS, DAS og AC/VC) for at sikre netværk og sociale kontakter før, under og efter en hændelse.

Under en hændelse vil det være meget vanskeligt at kunne komme i kontakt med politiet,

fx omkring sikkerhedsniveauer på Københavns Rådhus. Det er derfor væsentligt, at de aftalte sikkerhedsniveauer kan bestemmes af kommunens krisestyringsledelse. Konkret vil Operationschefen tage direkte kontakt med Rådhusvagten og sikre at det rette sikkerhedsniveau iværksættes.

Koordination og ledelse

International erfaring viser, at terrorhændelser kan blive meget belastende for beredskabet i forhold til ressourcer og ledelseskapacitet. Det er derfor nødvendigt at principperne for indsats- og ledelsessamarbejdet i Storkøbenhavn er opdaterede, planlagte og tydelige i forhold til mandat. Endvidere bør rollen *koordinerende vagtcentral* for hovedstadsområdet tydeliggøres.

ANBEFALINGER UNDER HÆNDELSER

Udvikle et koncept hvor alle kommuners kriseledelse i Hovedstadens Beredskab kan samles omkring, og bygget op omkring faciliteter og stabsstruktur i Gearhallen.

For at sikre et effektivt samarbejde og en effektiv udnyttelse af ressourcerne i kommunerne i Storkøbenhavn, bør "Aftalen mellem kommunerne i Storkøbenhavn om indsats samarbejde for redningsberedskabet" opdateres og udvikles i forhold til nuværende forhold. Endvidere bør begrebet koordinerende vagtcentral tydeliggøres i forhold til mandat og ansvar.

Krisestyringsledelsen / Operationschefen vil ved en given hændelse kontakte Rådhusvagten med henblik på at sikre det rette sikkerhedsniveau.

EFTER hændelsen

Kommunen tilbage til normal drift

Terrorisme og ekstremisme handler for en stor del om at sprede frygt for at opnå politiske mål. Derfor er det at skabe tryghed en logisk måde at bekæmpe terrorisme på. I den sammenhæng er det derfor bemærkelsesværdigt, at politiet og PET - for mange af de terrorbekæmpende aktører - står relativt alene som garant for tryghed. Kommunal bekæmpelse af terrorisme har i mange år været fokuseret på den operative håndtering af en terrorhandling. Da målsætningen med terrorbekæmpelse bl.a. er at skabe tryghed hos befolkningen, er der mange aktører, herunder Københavns Kommune, som har en rolle i det tryghedsskabende arbejde før og efter en terrorhændelse. Det er derfor vigtigt, at man ikke alene taler om tekniske tiltag, når man taler om, at kommunen skal tilbage til normal drift, men i høj grad også om tryghed.

Her handler det særligt om synlighed og tilgængelighed. Det er afgørende, at kommunens personale er aktivt til stede for borgerne. Det gælder fx SSP, beredskabet, telefonhotline, mv. Det handler her om, at personalet i institutionerne og servicecentre bliver betrygget i, at hverdagen er sikker, og at de har kendskab til budskaberne, således at de også aktivt er i stand til at give borgerne tryghed. Der er derfor vigtigt, at der sikres klar og entydig kommunikation fra kommunen. Det forudsætter, at der skabes klare kommunikationslinjer fra kommunens kriseledelse helt ud til de borgerrettede funktioner. Information kan bl.a. være, at vi har sat et beredskab for at afhjælpe hændelsen/yde støtte samt initiativer til kriseberedskab, så fra kommunens side er vi parate til at hjælpe såfremt, der måtte opstå problemer.

ANBEFALINGER EFTER HÆNDELSER

Arbejdet med at skabe tryghed i samfundet efter en terrorhandling skal være en naturlig del i arbejdet med at sikre, at kommunen kommer tilbage til normal drift så hurtigt som muligt. Arbejdet vil dels handle om at understøtte politiet i deres arbejde, dels at arbejde med selvstændige tiltag, hvor kommunen har en selvstændig rolle.

Der bør være en klar strategi for synlighed og tryghedsskabende indsats fra kommunens side. Erfaringerne er, at politiet vil være mærkbart til stede med synlige våben, men borgerne har også behov for at mærke, at samfundet kører videre, og at kommunerne er der både i forhold til at sikre tryghed og fortsat drift.

Det bør iværksættes en evaluering af, hvorvidt der i dag er klare kommunikationslinjer fra kommunens kriseledelse helt ud til de borgerrettede funktioner. Medarbejderne i de borger-nære funktioner skal stilles i stand til at kunne give tryghedsskabende information omkring beredskabet samt bevidste om mulighederne for hjælp såfremt, der måtte opstå problemer.

