

Hvad kan vi lære af Finlands tilgang til beredskab?

Finland har altid været et foregangsland, når det kommer til beredskab og totalforsvar. Det er en del af det finske DNA – et karaktertræk, som gennemsyrrer samfundet, men som ikke føles militaristisk og påtvunget. Artiklen gennemgår Finlands tilgang til beredskab og samfundsresiliens med fokus på kommunernes, regionernes og samfundets rolle, samt hvad vi kan lære af det i Danmark. Artiklen er alene udtryk for forfatterens personlige synspunkter.



Af **Alexander S. Christoffersen**
ambassaderåd på den danske ambassade i Finland

Finlands Comprehensive Security-model

Finland har, hvad de selv kalder en helhedsorienteret tilgang til sikkerhed: en tværgående beredskabsmodel, der samler myndigheder, erhvervsliv, NGO'er og borgere om at beskytte samfundets vitale funktioner. Modellen er ikke opstået ud fra et pludseligt behov, født ud af Ruslands krig mod Ukraine, men som resultat af over hundrede års historisk erfaring.

For at forstå Finlands tilgang må man forstå landets historie. Finland er et ”ungt” land i en nordisk sammenhæng, og først i marts 2026 havde Finland været flere dage uafhængigt, end det har været et storfyrstendømme i det russiske kejserdømme i årene 1809-1917. Uafhængigheden fra Rusland er en definerende milepæl i den finske nationale identitet, men det er især erfaringerne fra krigene med Sovjetunionen under Vinterkrigen og Fortsættelseskrigen (1939-1945), som har indlejret en dybt forankret beredskabskultur. Her lærte man, at hele samfundet – ikke blot forsvaret – skal være forberedt. Den kolde krig skærpede yderligere tilgangen, hvor dyder som tillid og pragmatisme er nødvendige, hvis et lille land skal kunne afskrække en stærkere modstander.

Siden da er principperne løbende kodificeret i *Sikkerhedsstrategien for samfundet* (Security Strategy for Society), der nu foreligger i sin femte udgave (2025). Strategien beskriver Finlands nuværende koncept for Comprehensive Security-modellen, der i dag udgør et obligatorisk curriculum inden for nationalt beredskab og samfundsresiliens verden over. Modellen definerer syv samfundsvitale funktioner og 56 strategiske opgaver med henblik på at give alle aktører en fælles ramme for implementering af helhedsorienteret sikkerhed. Modellen er både et strategisk koncept og et praktisk styringsværktøj, der skal guide samfundet i tilfælde af angreb, naturkatastrofer, strømafbrydelser og hybridangreb.

De vitale funktioner og strategiske opgaver fordeles således:

- Ledelse og beslutningsevne (3 strategiske opgaver)
- Psykologisk resiliens (7 strategiske opgaver)
- Befolkningens funktionsevne og velfærdsydelser (3 strategiske opgaver)
- Økonomi, infrastruktur og forsyningsikkerhed (20 strategiske opgaver)
- Intern sikkerhed (16 strategiske opgaver)
- Forsvarsevne (2 strategiske opgaver)
- International og EU-aktivitet (5 strategiske opgaver)

Hvem gør hvad? Kommuner og regions rolle i det finske beredskab

Finland er ca. 8 gange så stort som Danmark og med en tilsvarende eller faktisk lidt mindre befolkningsstørrelse. Det stiller høje krav til planlægning, koordinering og logistik, hvilket gør forberedelse til en nationalsport. Man er vant til at tænke i ”plan B” og dermed sikre redundans, fordi opgaver tager tid at gennemføre – fx hvis man skal køre 50-100 km ad småveje til nærmeste supermarked, tankstation eller hospital. Samtidig ligger ca. 1/3 af Finland nord for polarcirklen, så sne og kulde er også faktorer, der skal indtænkes i hverdagen.

Geografi, natur og vejrforhold betyder, at den enkelte borger og familie først og fremmest har ansvar for egen sikkerhed. Her er det finske ord *sisu* centralt. Det betyder udholdenhed, viljestyrke eller kampånd, og er et personlighedstræk, der knytter sig til den finske folkekarakter. Samtidig er Finland en velfærdsstat, som minder om resten af Norden, hvor services og ydelser er en del af den sociale kontrakt.

Finland har 308 kommuner, hvoraf mere end halvdelen har under 6.000 borgere. I 2023 overførte man ansvaret for sundhedsvæsen,

” Som man kan læse i Sikkerhedsstrategien for samfundet er forskellige ministerier ansvarlige for deres respektive strategiske opgaver, men i næsten alle opgaver har kommunerne en defineret rolle.

social velfærd og redningstjenester fra kommunerne til 21 velfærdsregioner. Det betyder ikke, at kommuner og regioner er passive modtagere af nationale direktiver – de er aktive og lovpligtige beredskabsaktører med konkrete opgaver under både normale og ekstraordinære forhold.

Som man kan læse i *Sikkerhedsstrategien for samfundet* er forskellige ministerier ansvarlige for deres respektive strategiske opgaver, men i næsten alle opgaver har kommunerne en defineret rolle. Tag for eksempel opgave nr. 41 ”sikring af vandforsyning” – rent drikkevand og en stabil vandforsyning er klart defineret som en strategisk opgave, hvor fødevareministeriet sikrer vandforsyning, sundhedsministeriet sikrer kvaliteten af drikkevandet, og miljøministeriet står for spildevand. Det er her kommunernes rolle at kvalitetssikre, teste, forsyne og koordinere tiltag i tilfælde af forurening af den enkelte vandkilde. Ligeledes har regionerne en klart defineret rolle i strategisk opgave nr. 48 ”sikring af adgang til social- og sundhedsydelser” i koordinationsmed andre myndigheder og hospitaler.

Ifølge den finske beredskabslov har alle kommuner pligt til at udarbejde beredskabsplaner, iværksætte forberedende foranstaltninger og sikre, at de kan opretholde lovpligtige ydelser som skolevæsen og affaldssortering under kriser. Planerne varierer fra kommune til kommune, og indeholder typisk en beskrivelse af ”normalbilledet”, en konkret risikoprofil for området, samt beskrivelser af, hvordan nationale krav implementeres lokalt. Det kan være ifm. kritisk infrastruktur, dialog med forsvaret om indkaldelse af reserven, private aktørers ansvar, hvordan kommunalbestyrelsen kommunikerer i tilfælde af strøm- og netværksnedbrud osv. Ofte vil der være en offentlig tilgængelig version, men med klassificerede annexer, der beskriver yderligere detaljer. Der er en tendens i planerne til, at opgaven bliver forankret helt ned i organisationen, så selv enheder med ned til 50 personer, har deres egen beredskabsplan, og som så spiller ind i kommunens, regionens, og dermed nationens beredskab.

Kommunerne har ofte en beredskabsansvarlig, som sammen med kommunalbestyrelsen koordinerer beredskabsarbejdet lokalt. Regionerne koordinerer beredskab på tværs af aktørerne i deres geografiske område, arrangerer øvelser og understøtter kommunernes planlægning. Regionale beredskabskomitéer, der samler politi, redningstjenester og frivillige organisationer, sikrer den tværgående koordinering. Daglige måltider spiller en vigtig rolle i Finland: Alle børn op til 18 år har krav på et måltid i skolen, og det samme gælder ældre på plejehjem.

Civilsamfundets og erhvervslivets rolle

Erhvervslivet er en aktiv og uundværlig del af den finske beredskabsmodel. Virksomheder driver kritisk infrastruktur, producerer fødevarer og leverer centrale services. Forsyningsikkerhed har altid haft en central rolle. Geografien er afgørende – 98 % af al import til Finland sker via søvejene, hvilket i praksis gør landet til en ø. Derfor har man prioriteret national fødevarerproduktion, og Finland har en selvforsyningsgrad på ca. 80 %, herunder 114 % på korn, 140 % på mejeri og 97 % på kød. Tal, der overrasker, når man tænker på, at landet er dækket af 75 % skov og 10 % søer. Det efterlader ikke megen plads til landbrugsjord, når det finske grundfjeld udgør fundamentet for landets geologi og landskab. Man må også konstatere, at man ikke har en tradition for økologisk landbrug – til gengæld er agurken i supermarkedet finsk.

Det finske nationale nødforsyningskontor, NESAs (National Emergency Supply Agency), spiller en central rolle. NESAs koordinerer samarbejdet mellem privat og offentlig sektor, fører tilsyn med nationale nødlagre, sikrer kritiske systemer og opretholder produktion af vigtige varer og services. Samtidig overvåger organisationen den internationale udvikling og samarbejder med udenlandske myndigheder. NESAs bidrager også til samfundets robusthed gennem konkrete initiativer. Fx kører man i øjeblikket et projekt, hvor NESAs medfinansierer generatorer til tankstationer. Det giver tankstationen mulighed for at operere ved strømsvigt, men det giver også kommunen et ekstra feltkøkken, der kan

producere skolemadpakker i tilfælde af krig. NESAs betalte også transportvirksomhederne, der sejler fra Estland og Sverige til Finland med varer og turister, under coronapandemien, da restriktionerne gjorde, at turisterne ikke kunne sejle og dermed ikke betale.

Siden 1993 har Finland haft en national forsyningssikkerhedsfond uden for statsbudgettet, administreret af NESAs. Fonden er finansieret gennem punktafgifter for elektricitet, kul, naturgas, benzin og brændselsolie. Med fondens indtægter kan NESAs opretholde drift af forskellige nødlagre, fx korn (6-9 måneders nationalt forbrug), benzin (6 måneder), medicin, værnemidler mm. NESAs laver 4-års kontrakter med private firmaer, som står for løbende at drive nødlagrene, og sørger for, at de indgår i national produktion og forbrug, så der løbende er udskiftning, og at intet bliver for gammelt. Lidt på samme måde som man anbefaler et 72-timers beredskab i private husholdninger; hav ekstra vand, mad, batterier mm. i skabet og udskift løbende. Man ser ikke mange deciderede ”prepperkits” i butikkerne i Finland.

NESAs administrerer også et omfattende offentlig-privat partnerskab med sektorpuljer, hvor virksomheder og offentlige aktører udveksler information, deltager i øvelser og koordinerer forsyningsberedskabet. Det gælder sektorer som energi, transport, sundhed, fødevarer og finans. Udover at der er en tradition i det finske erhvervsliv for at tænke på sin rolle i samfundet, er der også forretningsfordele ved at deltage. Ved øvelserne træner man sin egen virksomheds robusthed, fx når forsynings- eller kommunikationslinjer bliver afskåret. Personlige netværk på tværs og langs sektorerne kan både være vitale i en nødsituation, men kan også skabe forudsætninger for den næste ordre eller forretningsaftale. Her er Finlands befolkningsstørrelse en fordel – folk kender hinanden.

Danmark er begyndt at få øjnene op for Forsvarets reserve som bro mellem civile og militære kompetencer. I Finland er princippet langt mere udbredt, da værnepligt gælder for alle mænd. De fleste indgår efterfølgende i reserven og deltager løbende i genopfriskning. Ofte betaler virksomhederne løn under tjenesten som en del af den sociale kontrakt – til gengæld får de medarbejdere med styrkede kompetencer.

Frivillige organisationer som Det Finske Røde Kors, Nationalt Forsvarstræningsforbund (MPK), Kvindernes Nationale Beredskabsforening og Nationalt Redningsforbund (SPEK) spiller centrale roller. MPK tilbyder borgerrettede kursusforløb i førstehjælp, brandslukning, selvforsvar og overlevelsesteknik og understøtter kommuner i beredskabsopgaver. Tilmeldingen til frivillige beredskabskurser nåede et rekordhøjt niveau i foråret 2022, hvor 50.000 deltog – som reaktion på Ruslands invasion af Ukraine. Undertegnede deltog selv i en frivillig 25-km march med opbakning i februar, sammen med 70 andre, der prioriterede at bruge eftermiddagen i minus 25 grader. MPK leverede rute, checkpoints og laksesuppe ved målet.

Man kan ikke tale om Finlands beredskab uden at nævne bunkere, eller rettere sagt beskyttelsesrum. Faktisk har vi ikke et rammende ord på dansk for, hvad præcist Finland har – måske ”civilbeskyttelsesfaciliteter”. Dem har Finland 50.500 af med kapacitet til 4,8 mio. mennesker. På landet har man ofte egne kældre, og der er derfor ikke 100 % dækning – til gengæld har man plads til 900.000 i Helsingfors, hvilket betyder 130 % kapacitet i hovedstaden. Den bedste måde at beskrive faciliteterne på er som store håndboldhaller, der er forbundet med hinanden, og hvor man kan dyrke sport, gå i legeland, spise i cafeteria, gå i svømmehal og meget mere. Den største forskel fra et sportskompleks, man kunne finde i en dansk kommune, er, at hele herligheden

” NESAs administrerer også et omfattende offentlig-privat partnerskab med sektorpuljer, hvor virksomheder og offentlige aktører udveksler information, deltager i øvelser og koordinerer forsyningsberedskabet.

” Den største forskel fra et sportskompleks, man kunne finde i en dansk kommune, er, at hele herligheden ligger 30-50 meter under jorden, og at man skal igennem et par blåmalede eksplosions-sikre døre for at komme ind.

ligger 30-50 meter under jorden, og at man skal igennem et par blåmalede eksplosions-sikre døre for at komme ind. De forskellige aktiviteter skaber indtægter til løbende vedligehold, og samtidig sikrer den finske tilgang, at det er ”normalt” for borgere at benytte sit beskyttelsesrum – det er ikke anderledes, end når man skal i fitness. Så i en nødsituation er nervevejene allerede banet for, hvad man skal gøre, når luftsirenerne lyder.

Hvad kan vi lære af Finland?

Danmark kan ikke kopiere den finske model, men kan lade sig inspirere af centrale principper. Det, man ser finske kommuner gøre, er at tilpasse nationale risikovurderinger til lokale behov, planlægge for forskellige situationer lige fra strømnedbrud til krig, styrke forsyningssikkerhed gennem krav til leverandører samt sikre et veletableret netværk af private og offentlige aktører. Det første, vi skal indse i Danmark, er dog, at det koster tid og kræver ressourcer.

Mindset: Vi kan vende ”beredskabspyramiden” om. I stedet for at tænke på, hvilke nationale og statslige krav og vilkår der definerer det lokale beredskab, bør vi tænke over, hvordan den enkelte borger kan spille en rolle. Her er den nye 72-timers anbefaling til hjemmeberedskab en milepæl, fordi den rykker ved danskernes mindset. Det mindset skal vi tage videre i hele samfundet, så virksomheder, institutioner og organisationer alle reflekterer over, hvilken rolle de spiller i tilfælde af en nødsituation.

Træning og øvelse: i Finland er man vant til at træne og øve beredskab. Her spotter man sårbarheder i sin organisation, finder ud af, hvem der gør hvad, og styrker generel ledelse og kommunikation på tværs. Det tager tid væk fra andet – tid, som kunne bruges på at forretningsudvikle, sagsbehandle eller kerneopgaven. Her kan man med fordel se på sin organisationskultur, så man åbner for at afse mere tid til at øve og træne procedurer, dilemmaer og krisestyring.

Lovgivning, regler og standarder: Der sker faktisk mange rigtige ting i Danmark lige nu. Etableringen af det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab kan bidrage til at gennemføre og koordinere regulering samt sikre implementering af initiativer i samfundet, ligesom regeringens akutpakke på 1,2 mia. kr. i 2026 til beredskabsområdet forhåbentligt kan finansiere konkrete tiltag i staten, regionerne og kommunerne. Anbefalingerne i det nye ministeriums ”Taktskifte for Danmarks redningsberedskab” med pejlemærker indenfor krav, organisering og rammer er også en god start. Det samme gælder KL’s rapport ”Beredskab i front – kend kommunens ansvar”, der sætter vigtige ord på, hvad vi mangler i Danmark: øget klarhed om ansvar og roller, bedre harmonisering på tværs af kommuner, øget kendskab til trusler og risici, og ikke mindst et skridt væk fra ”compliancehandlinger” henimod bredt forankrede aktiviteter, der styrker beredskabskulturen i hele organisationen.