

Klimaberedskabet fejler uden borgerinddragelse¹

Samfundssikkerhed under opbrud

Klimaforandringerne betyder, at ekstremt vejr vil blive en af de største udfordringer for det danske beredskab i fremtiden. I denne artikel fremhæves samarbejdet med borgerne som et område, der vil kræve særlig opmærksomhed. I Danmark halter vi i dag efter andre lande, når det gælder fokus på borgerne og engagement af deres ressourcer og potentiale. Der er derfor behov for at udvikle en grundlæggende ny måde at forstå og arbejde med beredskab, hvor bor-

gerne får en meget mere aktiv og central rolle. Yderligere er der behov for at tænke kommunikationen til og med borgere mere aktivt ind i alle myndigheders beredskabsarbejde, og i alle beredskabsindsatser, end tilfældet er det i dag. Artiklen argumenterer for, at dette vil være to oplagte steder at starte, når beredskab og klimatilpasning skal tænkes tættere sammen.

NINA BARON

Lektor, Københavns
Professionshøjskole,
niba@kp.dk

NINA BLOM ANDERSEN

Forskningsleder, Københavns
Professionshøjskole,
nban@kp.dk

Beredskab skal tænkes ind i dansk klimatilpasning

De sidste års storme, stormfloder, skybrud og tørke har vist, at klimaforandringerne konsekvenser allerede kan mærkes her i Danmark. De færreste danskere er ikke længere i tvivl om, at klimaforandringerne er en realitet, og at også vi kommer til at mærke konsekvenserne i form af mere ekstremt vejr (Kystdirektoratet, 2025). Tidligere har antallet og alvorligheden af naturrelaterede hændelser og katastrofer i Danmark været begrænset, men nu oplever vi i stigende grad at blive ramt, og at vi som samfund ikke er i stand at fjerne den risiko, dette skaber, udelukkende ved hjælp af tekniske eller materielle løsninger. Det giver det danske beredskab på alle niveauer samt alle sektorer et nyt ansvar og nye roller i forhold til at håndtere fremtidige klimaudfordringer. Dette vil derfor være et vigtigt fokuspunkt for det nye Ministerie for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB). De bør gå forrest i at finde løsninger og understøtte alle sektorer med klimarelaterede beredskabsopgaver på både nationalt, regionalt og lokalt plan.



Der eksisterer både i befolkningen, hos politikker og i embedsværket, en forståelse af, at klimaudfordringerne her i Danmark er et teknisk problem, som kan afhjælpes af fysiske løsninger

Den franske filosof Bruno Latour (1993) argumenterer for, at den vestlige verdens største udfordring i forhold til at håndtere klimaforandringer er vores fundamentale tro på, at naturen er noget, vi kan kontrollere. Moderniteten bygger på en forståelse af, at alle problemer klares ved hjælp af teknologiske

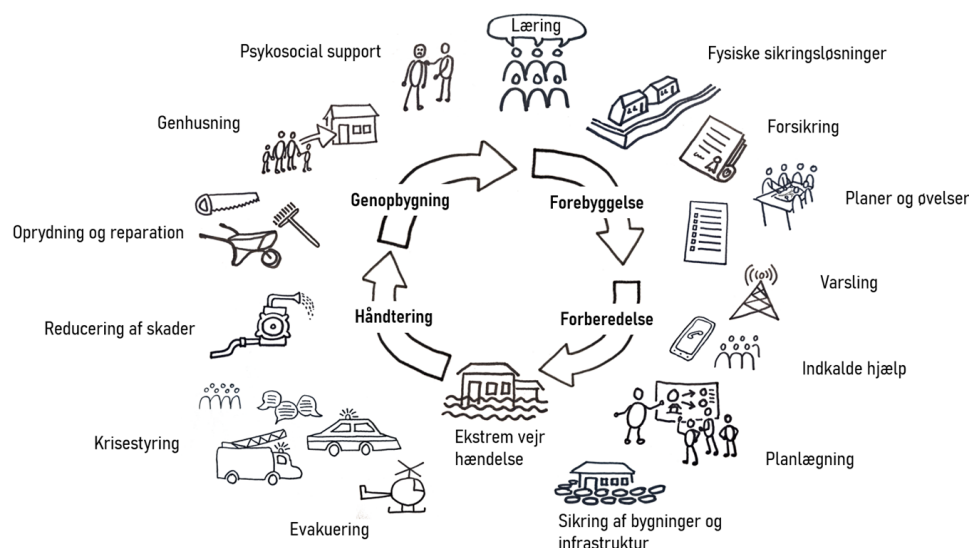
og materielle løsninger. Problemet er, at det igennem historien igen og igen er blevet vist, at dette ikke er sandt, og at naturens kræfter er stærkere end os (ibid). Vi kan derfor ikke forvente at leve et liv helt afkoblet fra naturens kræfter. I stedet må vi lære at tilpasse os den. Latours analyse illustrerer på fin vis de politiske og administrative dilemmaer, der lige nu står tydeligst frem i den dansk klimatilpasningsdebat. Der eksisterer både i befolkningen, hos politikker og i embedsværket, en forståelse af, at klimaudfordringerne her i Danmark er et teknisk problem, som kan afhjælpes af fysiske løsninger. På nationalt niveau er klimatilpasning først og fremmest placeret hos Miljøministeriet, og ude i kommunerne ligger det i de fleste tilfælde i teknik- og miljøafdelingerne. Her er klimatilpasning lig med bygning af diger, regnvandsbassiner eller andre fysiske tiltag. Samtidig ser vi gang på gang, at disse fysiske løsninger ikke er fejlsikre. Under stormfloden i oktober 2023 var der talrige eksempler på gennembrudte diger, og bølger, der slog ind over højvandsmure, og selvom nyere sikringer bygges højere og stærkere, vil der altid være en risiko for, at fysiske barrierer ikke er tilstrækkelige. I denne artikel vil vi derfor argumentere for, at der er et behov at tænke klimatilpasning bredere end udelukkende fysiske tiltag, og her vil vi særligt fremhæve, at et tættere og bredere samarbejde med borgerne er et nødvendigt sted at starte.



I denne artikel vil vi derfor argumentere for, at der er et behov at tænke klimatilpasning bredere end udelukkende fysiske tiltag og her vil vi særligt fremhæve, at et tættere og bredere samarbejdet med borgerne er et nødvendigt sted at starte

Inden for beredskabsforskningen refereres der til den såkaldte katastrofecyklus, når de forskellige elementer af beredskab skal illustreres (figur 1). Her beskrives beredskab som en cirkulær proces bestående af *forebyggelse*, *forberedelse*, *håndtering* og *genopbygning* (Coppola, 2021). *Forebyggelse* henviser netop til de ofte fysiske tiltag, der kan reducere konsekvenser af f.eks. ekstremt vejr. *Forberedelse* til de tiltag, der kan tages, umiddelbart før noget sker, ofte som reaktion på varsler. *Håndtering* til det, der sker under og umiddelbart efter en krise eller katastrofe. *Genopbygning* fokuserer på det, der skal til for hurtigst muligt at vende tilbage til det normale liv efter en hændelse. En overførsel af denne model for beredskab til arbejdet med klimatilpasning kan bruges som udgangspunkt til at tænke i flere og mere forskelligartede løsninger til håndtering af ekstremt vejr, og ikke mindst til at forstå, hvordan borgerne kan spille en meget mere aktiv rolle i at sikre dem selv og deres lokalsamfund mod ekstremt vejr, end de gør i dag.

Figur 1: Katastrofecykklussen



Hvis vi som samfund skal kunne håndtere fremtidens ekstreme vejr, kræver det, at klimatilpasning tænkes bredere end de fysiske tilpasningsløsninger, der dominerer i dag. Der er behov for yderligere fokus på forbedring af forberedelses-, håndterings- og genopbygningsindsatserne. Vi vil argumentere for, at vi som samfund bør arbejde med *alle* disse elementer af klimatilpasning, hvis vi skal blive bedre til at håndtere konsekvenserne af klimaforandringerne i fremtiden. En central udfordring er, at i dag bliver opgaver med *klimatilpasning*, i næsten alle sammenhænge, oversat til *forbyggende* og til dels de *genopbyggende* tekniske tiltag, og derfor placeret i de tekniske styrelser og forvaltninger. Derimod bliver *forberedelsen* til og *håndteringen* af kriser eller katastrofer, herunder ekstremt vejr, set som en beredskabsopgave og derfor placeret i redningsberedskaberne og Beredskabsstyrelsen. Derved bliver disse to dele af klimatilpasning administreret og udviklet af to helt forskellige offentlige systemer og personer, som stort set ikke taler sammen. Det betyder også, at vi i dag ser mange vigtige opgaver, som falder mellem to stole, f.eks. den praktiske og psykosociale støtte til borgere, der har været ramt af ekstreme vejrhændelser (Baron, 2020). Der er i dag ikke nogen administrative enheder, der har ansvar for at bygge bro mellem disse to virkeligheder og derfor ingen koordinering og samarbejde. Dette er en konkret udfordring, der skal overkommes, hvis vi som samfund skal stå stærkere i forhold til at håndtere klimaudfordringerne. Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab (MSSB) vil her have en vigtig opgave med at gå forrest i arbejdet med at række på tværs af nuværende administrative og politiske skel.

Klimaudfordringerne kræver et øget fokus på borgernes rolle i beredskabsarbejdet

I Danmark forventes især oversvømmelser og storme at ske hyppigere og med større intensitet som konsekvens af klimaforandringerne (DMI, 2024). Det, der kendetegner både oversvømmelse og storme, er, at de som oftest rammer store områder og mange mennesker samtidig. I 2023 ramte to stormfloder de danske kyster. I oktober de sydlige og østlige kyster og i december de nordlige kyster. Begge hændelser viste, hvordan de beredskabsmæssige ressourcer skulle strækkes til det yderste, og at det professionelle beredskab blev nødt til at prioritere deres indsats. Dette førte til, at talrige lokalsamfund stod alene uden hjælp udefra, da oversvømmelserne ramte. Dette er udfordringer, som stadig flere borgere har stået over for de sidste år. Det skaber uundgåeligt et nyt forhold mellem borgere og beredskabsmyndigheder, at myndighederne ikke kan leve op til de forventninger, som borgerne har til at modtage hjælp under hændelser, der helt sikkert truer ejendom, men også i nogle tilfælde liv og helbred. På grund af den hidtidige lave forekomst af store alvorlige ulykker og katastrofer i Danmark har denne forventning til relationen mellem borgere og de professionelle beredskabsaktører været svag og uudtalt, men den bør nu etableres, italesættes og konkretiseres. Især er der behov for at sætte gang i en dialog om roller og ansvar mellem borgere og myndigheder. I dag er der stor usikkerhed om, hvem der har ansvar for hvad i forhold til ekstremt vejr og klimatilpasning hos borgere, men i virkeligheden også hos myndighederne (Baron, 2020; Nedergaard og Baron, 2023). Der er et behov for at udvikle en grundlæggende ny måde at forstå og arbejde med beredskab, hvor borgerne får en meget mere aktiv og central rolle i beredskabsarbejdet, og derved i arbejdet med at klimatilpasse Danmark. Behovet taler ind i en generel tendens til at udvikle en tænkning om styring (Torfing, 2020), hvor borgerne på mange forskellige felter inddrages og tager medansvar for at løse fælles opgaver. Men det taler også i høj grad ind i en specifik udvikling indenfor katastrofestyringsområdet, hvor andre lande har årelange erfaringer med, at borgerne integreres og involveres i håndteringen af ikke mindst oversvømmelser fra skybrud, stormfloder og højt grundvand (Mees et al., 2016; Seebauer et al., 2019). Her kan Danmark med fordel lade sig inspirere.

På baggrund af en række nylige danske og internationale forskningsprojekter, der alle har fokuseret på forholdet mellem klimatilpasning og beredskab, vil vi i det følgende udpege særligt to områder, der ville være oplagte steder at starte for MSSB, hvis den danske modstandsdygtighed i forhold til ekstremt vejr skal styrkes. For det første vil vi pege på, hvordan borgere og lokalsamfund kan understøttes i at opbygge kompetencer til at håndtere lokale klimaudfordringer mere selvstændigt. For det andet, hvordan alle samfundets ressourcer, ikke mindst borgernes, kan inddrages gennem en forbedring af den kommunikative indsats.

Lokalsamfund understøttes i at håndtere lokale klimaudfordringer

Stormfloden, der ramte den 20. oktober 2023, medførte oversvømmelser af hjem, veje, havne og landbrugsjord. Veje skyllede væk, og pumpe- og transformatorstationer blev sat ud af drift. Nogle, der særligt oplevede konsekvenserne af denne stormflod, var beboerne på de små øer i det sydfynske øhav. Beboerne fortalte bagefter, at de aldrig havde oplevet en vandstand som denne, og at de inderligt håbede aldrig at skulle opleve det igen.

I perioden fra 2020 til 2024 har det NordForsk-financierede forskningsprojekt CliCNord (The Climate Change Resilience in Small Communities in the Nordic Countries project) fokuseret på, hvordan små afsidesliggende lokalsamfund i de nordiske lande håndterer stigende klimaudfordringer, og hvordan de kan understøttes i at opbygge øget kapacitet til dette (Kongsager et al., 2025). En af projektets otte cases fokuserede på danske småøer (Baron og Kongsager, 2024). Gennem observationer, interviews og workshop med både øboere og lokale myndigheder undersøgte projektet, hvilke udfordringer øerne står over for, og hvilke tiltag og løsninger både øboer og myndigheder i samarbejde kan tage for at imødekomme disse.



Øboerne på de danske småøer i dag står meget alene med opgaven at håndtere de klimaudfordringer, som de oplever, og som vil øges med tiden

Projektet fandt at øboerne på de danske småøer i dag står meget alene med opgaven at håndtere de klimaudfordringer, som de oplever, og som vil øges med tiden. Offentlige ressourcer til fysiske klimatilpasning som diger, sluser og højvandsmure går til områder med større befolkningstæthed, eller som har kritisk infrastruktur. Det samme er tilfældet for de beredskabsmæssige ressourcer, når oversvømmelser rammer. Øboerne står derfor i en situation, hvor de ikke kan forvente hjælp udefra, og de må som lokalsamfund selvstændigt håndtere situationen. En af metoderne, der blev udviklet som en del af projektet, var et format for afholdelse af en række workshop, hvor øboer og lokale myndighedspersoner fra bl.a. kommune og redningsberedskabet blev bragt sammen for at skabe en samlet forståelse af øernes udfordringer samt diskutere, hvad der kunne gøres for at håndtere disse. Gennem en række øvelser og diskussioner blev der sat fokus på roller og ansvar samt på behovet for videre handling.

Workshoppene viste, at en af de største udfordringer i dag, er et manglende samarbejde og koordination mellem øboerne og lokale myndigheder om oversvømmelsessikring og -beredskab. Både mellem myndigheder og øboere, men også myndighederne imellem, er der stor uklarhed om, hvem der har ansvar for at forebygge oversvømmelser, men også for hvem der skal håndtere konsekvenserne, når det ekstreme vejr rammer. Der havde generelt været lille,

og ofte ingen dialog, mellem øboerne og myndigheder om dette, før de arrangerede workshops. Dette pegede derfor også på en række potentialer. Både i projektets case om danske småøer, men også i projektets andre syv cases så vi, hvordan disse typer workshops førte til forbedring af samarbejdet, og til lokale handlinger, der øgede lokalsamfundenes kapacitet til at håndtere de forskellige klimaudfordringer, de stod over for. En af de løsninger, der blev udviklet i casen med fokus på danske småøer, var en udvidelse af øernes allerede etablerede og traditionelle brandberedskab til også at inkludere ekstremt vejr. I dag har alle danske småøer et frivilligt brandvæsen, og de fleste har et akutberedskab, der kan yde førstehjælp, indtil ambulancefolk kan komme frem. Forskningsprojektet viste, at denne tilgang kan overføres til håndtering af ekstremt vejr, men også at dette krævede støtte og hjælp fra professionelle aktører, i øernes case hovedsagelig fra redningsberedskaberne.

Projektets samlede konklusion på tværs af alle de otte cases var, at klimatilpasning i små afsidesliggende samfund kræver en aktiv involvering af de lokale beboere, men også at de lokale myndigheder spiller en central rolle. Der er behov for et tæt samarbejde mellem borgere og myndigheder. I dette samarbejde bidrager borgerne med deres viden om den lokale kontekst, redningsberedskaberne med viden om beredskabsplanlægning og kommunale planlæggere med viden om klimascenarier, fysiske planlægning og ideelt med deres generelle erfaring med borgerinddragelses- og samskabelsesprocesser. Afhængigt af den lokale kontekst skal andre relevante myndigheder og aktører inddrages. I forskningsprojektet så vi eksempelvis, at i nogle cases var forsyningsselskaber, administratorer af større land- eller naturområder eller bygherrer centrale aktører. Derved underbygger vores forskningsresultater yderlige Nielsen og Torfings (i dette temanummer) argument om, at der er behov for opbygning af et meget tættere samarbejde mellem samfundets aktører, samt for en mere udtalt bottom-up-tilgang end vi ser i dag, hvis vi som samfund skal opbygge robusthed mod fremtidens udfordringer og kriser.

En del både samfundsvidenskabelig og naturvidenskabelig forskning har fokuseret på isolerede øer med det argument, at øer kan ses som et laboratorium til at undersøge større samfundsudfordringer (Chandler og Pugh, 2021). Vi vil udvide dette perspektiv til hele CliCNord-forskningsprojektet og argumentere for, at projektets fokus på små afsidesliggende samfund har givet et vidensbidrag, der også er relevant for de nordiske samfund generelt. De otte lokalsamfund viste, hvordan de øgede udfordringer med ekstremt vejr nødvendiggør en ny måde at tænke og institutionalisere samarbejdet og rollefordelingen mellem borgere og myndigheder. Derved kan forskningsprojektets resultater bruges som udgangspunkt for at forstå, hvordan der kan arbejdes målrettet med at opbygge beredskabskompetencer lokalt, og med en aktiv inddragelse af lokale borgere. Her er det vigtigt at understrege, at forholdet mellem de involverede myndigheder og borgerne i disse processer ikke vil være ens, men i stedet skal ses som et kontinuum, hvor borgere kan have mere eller mindre erfaring, træning og ansvar (Harris et al., 2017). De skal derfor mødes passende i forhold til deres kompetencer. Både i dette og andre

forskningsprojekter ses stor variation i de lokale borgeres viden, kompetencer og motivation, og hvordan samarbejdet mellem myndigheder og borgere kan og skal udvikles, er derfor stærkt kontekstafhængigt (Seebauer et al., 2019; Thaler og Levin-Keitel, 2016).

Kommunikation er en uundgåelig del af beredskabet

Den 27. september 2024 blev store dele af Jylland ramt af kraftige skybrud. Et ægtepar fortalte efterfølgende, hvordan de under skybruddet var gået ind på det lokale forsyningsselskabs hjemmeside for at søge information, mens vandet samtidig sejlede ned ad deres vej, væltede op af vejriste og begyndte at trænge ind i deres kældre. På hjemmesiden blev de mødt af standardbeskeden ”Ingen driftsforstyrrelser”. Forsyningen tog heller ikke telefonen. Fortællingen stammer fra en workshop med beboere i nogle af de ramte byområder i november måned efter skybruddet. Workshoppen havde fokus på, hvordan beboerne oplevede skybruddet, og på hvordan en lignende hændelse kan håndteres bedre i fremtiden – både af beboerne selv og de lokale myndigheder. Workshoppen var en del af et forskningsprojekt, hvor metodeerfaringerne fra de danske småøer blev afprøvet i en mere urban kontekst. Her fandt vi, at mange af problemstillingerne gik igen, men noget, der adskilte sig, var, hvordan alle deltagere, både borgere og myndigheder, fremhævede udfordringer og mangler i forhold til kommunikation. Sammenligningen mellem disse to kontekster – de små øer og en større by – viste, hvordan den bymæssige kontekst skabte et mere udtalt behov for god og klar kommunikation mellem myndigheder og borgere. Sådanne kommunikative udfordringer i forbindelse med klimahændelser og klimatilpasning er også blevet påvist af andre danske studier (Nielsen et al., 2021; Andersen og Hill, 2024), samtidig med at det er indiskutabelt, at kommunikation under ekstremt vejr hændelser sikrer, at borgerne både ved, hvordan de selv kan forberede sig, og hvordan de håndterer en faktisk hændelse bedst muligt, når den indtræffer. Jo flere opgaver de ressourcestærke borgere kan tage sig af, jo mere kan myndighederne bruge deres energi og kræfter på at sikre for eksempel den kritiske infrastruktur og de mest udsatte borgere. Det kræver, at myndighederne kommunikerer klare handleanvisninger til borgerne.



Jo flere opgaver de ressourcestærke borgere kan tage sig af, jo mere kan myndighederne bruge deres energi og kræfter på at sikre for eksempel den kritiske infrastruktur og de mest udsatte borgere

Det danske beredskab er organiseret omkring en række principper for krisestyring, herunder det såkaldte *sektoransvarsprincip* (Beredskabsstyrelsen, 2019). Det betyder, at de forskellige organisationer og myndigheder har ansvar for de samme opgaver og ydelser under kriser, som de har til daglig. For

eksempel har kommunen ansvaret for fremkommeligheden på vejene og forsyningsselskabet har ansvar for at leveringen af strøm og vand. Det er et vigtigt og centralt princip for myndighederne og spiller en stor rolle i deres koordinering af opgaver, men når det kommer kommunikationen til borgerne, viser vores forskningsresultater, at sektoransvarsprincippet, kan være en hindring. I det ovenstående eksempel, hvor ægteparret blev mødt af beskeden ”Ingen driftsforstyrrelser” hos deres lokale forsyning, holdt forsyningen sig ifølge sektoransvaret helt til principperne. Deres systemer havde ingen driftsforstyrrelser, og hvis ægteparret ville vide noget om situationen på vejene, så er det kommunens ansvar, og de skulle have søgt information der. Problemet med dette er, at ægteparret er helt ligesom størstedelen af den danske befolkning: De kender ikke til principperne for krisestyring, herunder sektoransvarsprincippet, men de søgte information der, hvor de i situationen mente, at det gav umiddelbart mening. Vandet væltede op af kloakkerne, og derfor søgte de information hos forsyningen.

Forskningsprojektet LINKS (Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience) havde til formål at undersøge bl.a. kommunikationen mellem myndigheder og borgere i en dansk kommune i relation til forebyggelse og håndtering af skybrud. En af projektets resultaterne var, at myndighederne først og fremmest bruger energi på at koordinere internt i egen organisation, og at de derudover er meget optaget af alene at kommunikere på vegne af egen sektor (Andersen et al., under forberedelse). I et sideløbende projekt kortlagde vi lokale myndigheders kommunikation til borgere via sociale medier og hjemmesider under stormfloden i oktober 2023 i en lang række kommuner. Her viste det sig også, at blandt de myndigheder, der kommunikerede under hændelsen – og det var langt fra alle – holdt langt de fleste sig alene til at kommunikere om udviklingen inden for egen sektor. Når det gik godt, kommunikerede kommunerne omkring lukkede veje, redningsberedskaberne kommunikerede omkring deres arbejde med at lægge watertubes ud, og forsyningsselskaberne kommunikerede, hvis der opstod et strømnedbrud. Det var dog kun få myndigheder, der hjalp til med at dele andre myndigheders budskaber.

Forskningsprojektet LINKS byggede både på interviews med en bred række af lokale myndigheder, samt fokusgrupper og survey med borgere (Andersen et al., under forberedelse). Fokusgrupper og survey viste, ikke overraskende, at kun de færreste borgere kender til sektoransvaret, og kun få havde en klar ide om, hvilke myndigheder der har ansvar for hvilke opgaver. Flertallet giver udtryk for, at de bruger meget energi og tid på at finde information blandt de mange myndigheder, på hjemmesider og sociale medier, og at de eksempelvis søger information på kommunens hjemmeside, uanset om de mangler information om, hvordan de selv kan forebygge oversvømmelser, om et faktisk strømnedbrud eller om oversvømmede veje. Dette viser udfordringen ved sektoransvarsprincippet i kommunikationen med borgerne. En oplagt løsning er, at flere myndigheder faktisk kommunikerer om både forebyggelse og under kriser, men også at de hjælper hinandens budskaber ud på så mange

platforme som muligt, så borgerne hjælpes på vej af en fælles myndighedsindsats, uanset hvad de søger information om. Her er der ikke nødvendigvis brug for en afvikling af sektoransvarsprincippet, men for nye retningslinjer, der fastsætter, at sektorerne hjælper hinanden på tværs med at kommunikere til borgerne.

Det overordnede forskningsresultat er dog, at der er brug for en mere grundlæggende ændring af synet på kommunikationens rolle i beredskabsarbejdet, hvis alle borgere skal opleve at have adgang til den viden, de har brug for. Det er tydeligt, at den dominerende kommunikationsform i dag er envejskommunikation fra myndigheder til borgerne, mens der i langt højere grad er brug for en kommunikation, hvor myndighederne lytter til borgernes spørgsmål og får en bedre indsigt i borgernes behov. Kun derved vil de kunne svare, støtte, hjælpe og få indsigt i konsekvenserne af hændelsen set fra borgernes synspunkt. I de nævnte projekter er der mange eksempler på borgere, der oplever ikke at kunne finde svar på deres spørgsmål under kriser, og som derfor overlades til selv at vurdere, hvordan de bedst muligt handler. Analyser viser også, at borgerne i høj grad gør brug af hinanden i egne netværk både online på sociale medier og offline med familie og venner, med naboen over hækken, i opgangen eller andre steder i lokalområdet. Her hjælpes de ad med at fortolke myndighedernes budskaber, diskutere med hinanden og dele information, ikke mindst når de oplever, at myndighederne ikke kommer med svar eller er svære at komme i kontakt med.

 **Optimalt bør en ekstremvejrshændelse betyde, at alle involverede myndigheder kommunikerer, samt at kommunikationsansvarlige fra alle relevante aktører og myndigheder sætter sig sammen og i fællesskab koordinerer kommunikationen løbende gennem hele hændelsen**

I dag varetages kommunikation til borgerne under kriser hos de fleste kommuner, forsyninger og redningsberedskaber af de ansatte i en kommunikationsafdeling, oftest via egen hjemmeside og nogle gange sociale medier. Hos redningsberedskaber og politi kommunikerer der også ofte kun kortfattet ud til offentligheden under hændelser typisk af en travl indsatsleder eller operationschef. Kommunikation går som oftest via pressemeddelelser, pressekontakt, sociale medier og i få tilfælde gennem beredskabsmeddelelser. I det første tilfælde opstår problemet, hvis krisen sker uden for normal arbejdstid, i andre tilfælde er udfordringen, at kommunikationen varetages af nogle, der har ansvar for en større operation og ofte har tendens til ikke at prioritere kommunikationen. Her er der brug for en grundlæggende forandring og udvikling af tilgangen til at tænke og praktisere kommunikationen til og med borgerne. Ligesom der kaldes ekstra personale på arbejde under kriser til andre opgaver, bør det være tilfældet i forhold til kommunikation i alle myndigheder. Hvis ægteparret, der oplevede skybruddet i september 2024, i stedet for beskeden

”Ingen driftsforstyrrelser” var blevet mødt med en opdateret besked om, at skybruddet blev håndteret, hvad de selv kunne gøre, og med links til, hvor de evt. kunne søge mere information hos kommunen eller andetsteds, ellers hvis nogen havde siddet klar til at tage telefonen, når de ringede, så havde de både fået en oplevelse af, at myndighederne tog opgaven alvorligt, og også følt sig rustet til selv at gøre noget. Optimalt bør en ekstremvejrshændelse betyde, at alle involverede myndigheder kommunikerer, samt at kommunikationsansvarlige fra alle relevante aktører og myndigheder sætter sig sammen og i fællesskab koordinerer kommunikationen løbende gennem hele hændelsen. Gerne samtidig med, og samme sted som, myndighederne begynder deres koordinationsarbejde i den lokale beredskabsstab. Dette sker i dag indimellem under virkelig store kriser og katastrofer, men er ikke automatisk normal praksis. Hvis den nuværende praksis skal ændres, er der behov for en kulturændring inden for både det lokale og det nationale beredskabsarbejde. Det vil kræve at kommunikation til og med borgerne gøres til en central opgave i alle beredskabsindsatser. Her kan MSSB spille en vigtig rolle ved at understøtte denne udvikling med viden, ressourcer og politisk fokus.

Behov for politisk prioritering af styrket borgerfokus

I dette afsluttende afsnit vil ud fra vores overstående argumenter fremhæve tre vigtige opgaver for MSSB.

Først og fremmest bør MSSB gå forrest i arbejdet med at tænke klimatilpasning og beredskab meget tættere sammen. I dag bliver beredskabsarbejdet og klimatilpasningsarbejdet i langt de fleste tilfælde håndteret som separate områder og uden at samtænke involvering af borgerne. Opgaverne varetages af forskellige politiske udvalg, kommunalt i forskellige afdelinger og nationalt i forskellige styrelser og ministerier. Der er behov for at tænke klimatilpasning, ikke kun i form af fysiske forebyggelsesløsninger, men også af den forberedende, håndterende og genopbyggende indsats. Her kan MSSB spille en central rolle i at overkomme denne opdeling og sikre, at det fysiske klimatilpasningsarbejde bliver tænkt sammen med behovet for beredskabet på alle administrative og politiske niveauer.

For det andet bør MSSB gøre det til sin opgave at understøtte arbejdet med at inddrage borgerne som aktive deltagere i beredskabsarbejdet. I Danmark halter vi i dag efter, når det gælder fokus på borgerne og engagement af deres ressourcer og potentiale. I andre lande ser vi myndigheder, der tager en meget mere aktiv rolle i at understøtte denne form for borgerdrevne beredskabsindsatser. Et godt eksempel er de engelske Flood Warden System, hvor trænede frivillige står for bl.a. at viderebringe myndighedernes varsler til deres lokalsamfund, lede lokale forberedelsesindsatser og giver viden om sårbare borgere videre til myndighederne (Forrest, 2020). Inddragelse af borgerne og opbygningen af de lokale beredskabskompetencer er dog en omfattende opgave, der vil kræve ressourcer både i form af medarbejdere til at støtte og facilitere

dette arbejde samt indkøb af nødvendigt materiel. Yderligere er arbejdet med borger- og samskabelsesprocesser en konkret kompetence, som i dag kun i begrænset form er til stede hos mange af de kommunale redningsberedskaber og kommunale medarbejdere med ansvar for den tekniske klimatilpasning. Der er derfor brug for opbygning af kompetencer, ikke bare hos borgerne, men lige så meget hos de professionelle beredskabsansatte, hvis dette skal lykkes. Her kan MSSB få en afgørende rolle. I dag er hver kommune, redningsberedskab og lokalsamfund i gang med at udvikle deres egne løsninger. Der er derfor brug for et nationalt fokus og førerskab, så det sikres, at læring sker på tværs og de bedste løsninger udvikles.

For det tredje bør MSSB gøre det til en af sine kerneopgaver at sikre, at kommunikation til og med borgerne gøres til en central beredskabsopgave, samt at denne kommunikation tænkes ind både i forhold den forebyggende, forberedende, håndterende og genopbyggende indsats (se figur 1). Under de store vejrhændelser, der har ramt Danmark over de sidste år, har beredskabet været presset til deres yderste, og koordinering, såvel internt som med andre myndigheder, har krævet meget energi. Som Nielsen og Torfing (i dette temanummer) også argumenterer i deres artikel, er der en tendens til, at kriser medfører øget fokus på kerneleverancen på bekostning af det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde. Under de sidste ekstremtvejrshændelser har det derfor kun været en mindre del af de ansvarlige myndigheder, der har haft overskud til at fokusere på den borgerrettede kommunikation. Hvis blikket i stedet flyttes til den forebyggende indsats og kommunikation mellem myndigheder og borgere uden for krisesituationer, så er den på samme måde i dag mangelfuld. En del af denne kommunikationsindsats bør fokusere på roller og ansvar, mellem alle sektorer, men ikke mindst mellem myndigheder og borgere. I alle de forskningsprojekter, der ligger bag denne artikel, så vi, at en central udfordring var manglende viden om roller og ansvar, både hos borgere og myndigheder. Et vigtigt fokus for det forebyggende kommunikationsarbejde bør derfor være på en bedre forventningsafstemning. Her skal der være fokus både på kommunikation om borgernes ansvar, men lige så meget på myndighedernes, så borgerne oplever klarhed om, hvad de kan forvente fra myndighederne. For at forbedre den kommunikative indsats på alle disse områder er der brug for at tilføre flere ressourcer – ikke mindst i form af flere ansatte med viden om og ansvar for den borgerrettede kommunikation både under og imellem ekstremtvejrshændelser. Dette vil kræve, at kommunikation sættes på den nationale beredskabsagenda, og her kan MSSB været med til at sætte dagsordenen.

Noter

- 1** Denne artikel bygger især på tre forskningsprojekter: (i) *Climate Change Resilience in Small Communities in the Nordic Countries (ClicNord)*. ClicNord er finansieret af the NordForsk Nordic Societal Security Programme under Grant Agreement No. 97229; (ii) *Mapping and Exercising Flood Resilience in Southern Denmark – Inclusion of Actors and Perspectives (MapEx-Inclu)* som er en del af ARSINOE. ARSINOE er finansieret af the European Union's Horizon H2020 Innovation Action Programme under Grant Agreement No. 101037424; (iii) *Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience (LINKS)*. LINKS er finansieret af EU Horizon 2020 programme Grant agreement No. 883490. Ud over dette trækker denne artikel i stor grad på faglige diskussioner i forskningsmiljøet på Katastrofe- og risikomanagementuddannelsen på Københavns Professionshøjskole. Analyser og anbefalinger i denne artikel bygger ikke kun på de nævnte forskningsprojekter, men i lige så stor grad på den fælles forskningsindsats. Derfor en stor tak til vores kollegaer.

Referencer

- Andersen, N.B., L. Hill, N. Baron og A.B. Nielsen (under forberedelse), "Social listening and crowd sourcing in disaster communication – a citizen centered media and communication consumption perspective", *Frontier*.
- Andersen, N.B. og L. Hill (2024), "Borgernes forståelser af skybrud og andre beredskabshændelser samt forventninger til kommunikation i Frederiksberg Kommune", Københavns Professionshøjskole.
- Baron, N. (2020), "Genoprettelsesperioden efter stormen Bodils ødelæggelser i Jyllinge Nordmark i 2013/2014", baggrundsrapport, Kystdirektoratet.
- Baron, N. og R. Kongsager (2024), "'We live here because of nature': Transformation towards better flood resilience on small Danish islands", *Regional Environmental Change*, 24(3): 137.
- Beredskabsstyrelsen (2019), *Retningslinjer for krisestyring*, www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyring-.pdf
- Bosher, L., K. Chmutina og D. van Niekerk (2021), "Stop going around in circles: Towards a reconceptualisation of disaster risk management phases", *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 30(4/5): 525-37.
- Chandler, D. og J. Pugh (2021), "Islands and the rise of cor-relational epistemology in the Anthropocene: Rethinking the trope of the 'canary in the coalmine'", *Island Studies Journal*, 16(1): 209-28.
- Coppola, D.P. (2021), *Introduction to international disaster management*, Elsevier/Butterworth-Hein.
- Cutter, S.L., L. Barnes, M. Berry, C. Burton, E. Evans, E. Tate og J. Webb (2008), "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global Environmental Change*, 18(4): 598-606.
- DMI (2024), *Klimaatlas*, 24. februar, www.dmi.dk/kli-maatlas/
- Forrest, S. (2020), "The Rise of Civil Society in Governing Flood Resilience", University of Groningen.
- Harris, M., D. Shaw, J. Scully, C.M. Smith og G. Hieke (2017), "The Involvement/Exclusion Paradox of Spontaneous Volunteering: New Lessons and Theory From Winter Flood Episodes in England", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(2): 352-71.
- Kongsager, R., M. Kokorsch, K. Eriksson, S. Heidenreich og N. Baron, red. (2025), *Place Attachment and Climate-related Hazard in Small Remote Communities*, Regional Environmental Change.
- Kystdirektoratet (2025), *Danskernes opfattelse af risikoen for oversvømmelser*, i regi af EU oversvømmelsesdirektiv.
- Latour, Bruno og C. Porter (overs.) (1993), *We Have Never Been Modern*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Mees, H., A. Crabbé, M. Alexander, M. Kaufmann, S. Bruzzone, L. Lévy og J. Lewandowski (2016), "Coproducting flood risk management through citizen involvement: Insights from cross-country comparison in Europe", *Ecology and Society*, 21(3): art7.
- Nedergaard, M. og N. Baron (2023), "Water under the bridge: how place meanings shape second homeowners' engagement in flood risk management in southern Denmark", *Reg Environ Change*, 23, 162.
- Nielsen, A.B., E. Raju, J.E. Nicolai og N.B. Andersen (2021), "First DMP-Methodology for the LINKS Framework and the Case Assessments", deliverable 3.2 of LINKS: Strengthening links between technologies and society for European disaster resilience. European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme (No. 883490).
- Seebauer, S., S. Ortner, P. Babicky og T. Thaler (2019), "Bottom-up citizen initiatives as emergent actors in flood risk management: Mapping roles, relations and

- limitations”, *Journal of Flood Risk Management*, 12(3): e12468.
- Thaler, T., og M. Levin-Keitel (2016), “Multi-level stakeholder engagement in flood risk management—A question of roles and power: Lessons from England”, *Environmental Science & Policy*, 55, 292-301.
- Torring, J. (2020), “Governance Through Civil Society”, i J. Torring, red., *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press.