

KAPITEL 1 - INDLEDNING	5
1.1 BAGGRUNDEN FOR UNDERSØGELSEN AF DIMENSIONERINGEN AF DET STATSLIGE REDNINGSBEREDSKAB	5
1.2 KOMMISSORIUM OG UNDERSØGELSENS FORUDSÆTNINGER	5
1.3 ARBEJDSGRUPPENS MEDLEMMER.....	7
1.4 UNDERSØGELSENS FORLØB I HOVEDPUNKTER	8
1.5 INDDRAGELSE AF ANDRE AKTØRER I UNDERSØGELSEN	9
1.6 ARBEJDSGRUPPENS HENSIGTSEKTLÆRING	10
KAPITEL 2 - RESUMÉ.....	12
KAPITEL 3 - RAMMEBETINGELSER FOR ARBEJDET MED DIMENSIONERING AF DET STATSLIGE REDNINGSBEREDSKAB.....	17
3.1. INDLEDNING	17
3.2 TRUSSELS- OG RISIKOBILLEDET	17
3.2.1 National sårbarhedsudredning	17
3.2.2 Sikkerhedspolitik - Globalisering.....	17
3.2.3 Terrortruslen.....	18
3.2.4 Den teknologiske udvikling	20
3.2.5 Naturkatastrofer.....	21
3.3 KONSULENTFIRMAET CAPACENTS ANALYSE AF RISIKO- OG TRUSSELSBILLEDET	23
KAPITEL 4 - DIMENSIONERINGEN AF DET STATSLIGE REDNINGSBEREDSKAB.....	26
4.1 INDLEDNING	26
4.2 ANVENDELSEN AF DET STATSLIGE REDNINGSBEREDSKAB (NATIONALT).....	27
4.2.1 Lovgrundlag, formål, placering mv.....	27
4.2.2 Hvilke opgaver og assistancetyper.....	28
4.2.3 Assistance fra beredskabscentre (mandskab og beredskabsaftaler).....	30
4.2.4 Konsulentfirmaet Capacents undersøgelse	32
4.3 PLACERINGEN AF DE STATSLIGE BEREDSKABSCENTRE.....	33
4.3.1 Den nuværende placering	33
4.3.2 Konsulentfirmaet Capacents vurderinger	34
4.4 INTERNATIONALE OPGAVER.....	34
4.4.1 Lovgrundlag, opgaver mv.	34
4.4.2 Mandskab og materiel.....	35
4.4.3 Konsulentfirmaet Capacents vurderinger	36
4.5 ARBEJDSGRUPPENS VURDERINGER	37
4.5.1 Behov for tilpasninger i forhold til trusselsbilledet.....	38
4.6 ARBEJDSGRUPPENS FORSLAG, ANBEFALINGER OG KONKLUSIONER.....	40
KAPITEL 5 - DE KOMMUNALE STØTTEPUNKTER.....	43
5.1 INDLEDNING	43
5.2 DE KOMMUNALE STØTTEPUNKTER (ETABLERING, FORMÅL, MATERIEL, ØKONOMI MV.)	43
5.2.1 Etableringen og anvendelsen af de kommunale støttepunkter	43
5.2.2 Udviklingen i antallet af assistancer fra de kommunale støttepunkter.....	44
5.2.3 Hvilke typer assistance rekvireres.....	45
5.2.4 Økonomi.....	45
5.2.5 Konsulentfirmaet Capacents undersøgelse	45
5.3 PLACERINGEN AF DE KOMMUNALE STØTTEPUNKTER	47
5.3.1 Den nuværende placering	47
5.3.2 Konsulentfirmaet Capacents undersøgelse	48
5.4 ARBEJDSGRUPPENS VURDERINGER	49
5.4.1 Behovet for de kommunale støttepunkter	49
5.4.2 Anvendelsen af de kommunale støttepunkter.....	50
5.4.3 Niveau 2 - beredskabets materiel.....	51

5.4.4 Placeringen af de kommunale støttepunkter	52
5.5 ARBEJDSGRUPPENS FORSLAG, ANBEFALINGER OG KONKLUSIONER.....	54
KAPITEL 6 - BEREDSKABSSTYRELSENS MYNDIGHEDS- OG OPERATIVE OPGAVER..	58
6.1. INDLEDNING	58
6.2 DEN NUVÆRENDE ORGANISERING AF BEREDSKABSSTYRELSEN OG DENS BAGGRUND.....	58
6.3 FORVALTNINGSRETTLIGE FORHOLD VEDRØRENDE BEREDSKABSSTYRELSENS VARETAGELSE AF MYNDIGHEDS- OG OPERATØRFUNKTIONER	59
6.3.1 Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse i 2003	59
6.3.2 Konsulentfirmaet Capacents analyse	60
6.4 IDENTIFIKATION AF EVENTUELLE PROBLEMSTILLINGER	61
6.4.1 Beredskabsstyrelsens tilsyns- og myndighedsopgaver	61
6.4.2 Beredskabsstyrelsens operative opgaver.....	62
6.4.3 Konsulentfirmaet Capacents konklusioner vedrørende omfanget og karakteren af den identificerede kritik af Beredskabsstyrelsens nuværende organisering	63
6.5 OVERVEJELSER VEDRØRENDE METODER TIL AFHJÆLPNING AF EVENTUELLE PROBLEMSTILLINGER	64
6.5.1 Forslag i notatet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet til afhjælpning af de fremførte problemer	64
6.5.2 Konsulentfirmaet Capacents forslag til afhjælpning af eventuelle problemstillinger	64
6.6 ARBEJDSGRUPPENS VURDERINGER	66
6.6.1 Problemets omfang og karakter	66
6.6.2 Løsningsmodeller – fordele og ulemper.....	67
6.7 ARBEJDSGRUPPENS FORSLAG, ANBEFALINGER OG KONKLUSIONER.....	72
BILAG TIL RAPPORTEN.....	75

Kapitel 1 - Indledning

1.1 Baggrunden for undersøgelsen af dimensioneringen af det statslige redningsberedskab

Det fremgår af den politiske aftale vedrørende redningsberedskabet af 24. april 2007, at der skal gennemføres en undersøgelse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapaciteter dels i forhold til risici og trusler, dels i forhold til det kommunale redningsberedskabs kapaciteter (risikobaseret dimensionering). I den forbindelse vurderes det endvidere hensigtsmæssigt at overveje sammenhængen mellem Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver, herunder tilsyns- og rådgivningsvirksomhed, og operative opgaver.

1.2 Kommissorium og undersøgelsens forudsætninger

Kommissorium

I januar 2007 trådte kommunalreformen i kraft. Reformen indebærer blandt andet, at antallet af kommuner reduceres fra 271 til 98. Dette må forventes generelt at øge kommunernes bæredygtighed, således at det kommunale redningsberedskab bliver mere målrettet og effektivt til løsning af de dagligdags hændelser. Samtidig hermed skal kommunerne fremover selv dimensionere deres beredskab efter en lokal risikovurdering, så beredskabet – på baggrund af det af kommunalbestyrelsen fastsatte serviceniveau – skræddersys til den enkelte kommunes risikoprofil og behov. Med disse ændringer er de oprindelige forudsætninger for at etablere de kommunale støttepunkter (nuværende niveau 2) ændret. Hertil kommer, at de kommunale støttepunkter i stor udstrækning er blevet anvendt til indsatser i de kommuner, hvor støttepunkterne er placeret.

På den baggrund vurderes det hensigtsmæssigt at gennemføre en undersøgelse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapaciteter dels i forhold til risici og trusler, dels i forhold til det kommunale redningsberedskabs kapaciteter (risikobaseret dimensionering). Formålet hermed er at sikre, at niveauerne i det samlede redningsberedskab komplementerer hinanden i opgaveløsningen, og undersøgelsen skal særligt fremsætte forslag til dimensioneringen af det statslige redningsberedskab, herunder skabe grundlag for beslutning om eventuelle ændringer i det nuværende niveau 2 beredskab.

Endvidere medfører kommunernes dimensionering af beredskaberne på baggrund af en lokal risikovurdering en fortsat øget fokus på Beredskabsstyrelsens rådgivningsindsats. Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at overveje sammenhængen mellem styrelsens myndighedsopgaver, herunder tilsyns- og rådgivningsvirksomhed, og operative opgaver.

Opgave

Der nedsættes en tværgående arbejdsgruppe, som udarbejder en analyse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet. På baggrund af analysen fremsættes forslag til eventuelle ændringer i organiseringen af det statslige redningsberedskab, herunder behovet for fortsat at opretholde de nuværende ni kommunale støttepunkter, der er statsligt finansieret, og i givet fald fordelingen af materiel mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab, idet den samlede ressourcefordeling forudsættes at finde sted inden for den afsatte økonomiske ramme.

Endvidere skal arbejdsgruppen udarbejde en analyse, der afvejer fordele og ulemper ved at adskille styrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver samt fremsætte anbefaling herom.

Rapportens anbefalinger skal efterfølgende drøftes med partierne bag den politiske aftale om det statslige redningsberedskab.

Økonomi

Udgifter forbundet med arbejdet, herunder udgifter til konsulentbistand, afholdes over finanslovens § 12.41.

Repræsentanter fra myndigheder uden for Forsvarsministeriet afholder egne udgifter til mødedeltagelse mv.

Øvrige forudsætninger for undersøgelsen af dimensioneringen af det statslige redningsberedskab

Af aftalen om redningsberedskabet efter 2006 fremgår en række forhold vedrørende redningsberedskabets opgavevaretagelse og det statslige redningsberedskab, som partierne bag aftalen er enige om, og som dermed udgør rammebetingelserne for arbejdet i arbejdsgruppen vedrørende undersøgelsen af det statslige redningsberedskab.

Der er således i aftalen opstillet følgende rammer for arbejdsgruppens arbejde:

- Fortsat forskydning af redningsberedskabets beredskab fra krigsrelaterede civilforsvarsopgaver til fredsmæssige opgaver.
- Beredskabet skal være tilstrækkeligt robust til at kunne håndtere flere samtidige og omfattende indsatser.
- Udvikling af en større redundans i det statslige redningsberedskab.
- Beredskabet må forventes at skulle yde en intensiveret indsats i forbindelse med afhjælpning af følgerne af voldsomme vejrfænomener, herunder blandt andet oversvømmelser.

- Beredskabet skal kunne bidrage til at afhjælpe konsekvenserne af hændelser, ulykker og katastrofer, der opstår i andre lande, men som hurtigt kan ramme Danmark i form af f.eks. pandemier og husdyrsygdomme.
- Danmark bør have kapaciteter til at kunne indsætte assistancestyrker til international humanitær støtte og eksperter til civiladministration inden for civilbeskyttelse i såvel kortere som længere perioder, ligesom Danmark bør kunne bidrage substantielt til et modulbaseret beredskab. Det skal endvidere sikres, at Danmark kan modtage udenlandske assistancestyrker ved katastrofer.
- Vilkårene for det kommunale redningsberedskab er blevet ændret med kommunalreformen samt indførelsen af den risikobaserede dimensionering af de kommunale redningsberedskaber, hvilket indebærer, at de kommunale redningsberedskaber forventes at blive mere bæredygtige og effektive i forhold til løsningen af de dagligdags opgaver.

1.3 Arbejdsgruppens medlemmer

I forbindelse med undersøgelsen er der nedsat en tværgående arbejdsgruppe bestående af:

- Kontorchef Susan Nissen, Forsvarsministeriet (formand)
- Souschef Jens Jørgen Hansen, Forsvarsministeriet
- Chef for direktionssekretariatet Flemming Klokager, Beredskabsstyrelsen
- Brigadechef Peter Wehler, Beredskabsstyrelsen
- Kolonnechef Henning Jensen, Beredskabsstyrelsen
- Fuldmægtig Camilla Nordal Rask, KL
- Vicebrandchef Søren Vincent Brydholm, Københavns Brandvæsen
- Beredskabschef Peter Staunstrup, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer
- Landschef Bent Mortensen, Beredskabsforbundet
- Institutchef Mikkel Vedby Rasmussen, Dansk Institut for Militære Studier

Sekretariatsfunktion:

- Fuldmægtig Peter Heiberg Sørensen, Forsvarsministeriet
- Chefkonsulent Henrik Høigaard, Beredskabsstyrelsen

Stedfortrædere:

For Vicebrandchef Søren Vincent Brydholm, Københavns Brandvæsen:

- Chef for brand- og redningsafdelingen Niels Ole Blirup, Københavns Brandvæsen

For beredskabschef Peter Staunstrup, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer:

- Brandchef Ole Nedahl, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer
- Beredskabschef Jesper Djurhus, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer
- Beredskabschef Ole Borch, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer

For Brigadechef Peter Wehler, Beredskabsstyrelsen:

- Kolonnechef Peter Kaas-Claesson, Beredskabsstyrelsen

For Landschef Bent Mortensen, Beredskabsforbundet:

- Vicelandschef Nina Lindhardt, Beredskabsforbundet

For Institutchef Mikkel Vedby Rasmussen, Dansk Institut for Militære Studier:

- Major/militæranalytiker Henrik Jedig Jørgensen, Dansk Institut for Militære Studier

1.4 Undersøgelsens forløb i hovedpunkter

Arbejdsgruppen har i perioden fra august 2007 til august 2008 afholdt 16 møder. Herudover har arbejdsgruppen i november måned 2007 afholdt et to dages seminar, hvor arbejdsgruppen blandt andet drøftede rammerne for inddragelse af ekstern konsulentbistand i undersøgelsen. Til seminaret var samtidig indbudt repræsentanter fra redningsberedskabet i Norge og i Sverige til at holde et indlæg om redningsberedskabet i de respektive lande.

I medio april 2008 afholdt arbejdsgruppen en temadag med et besøg hos Odense Brandvæsen og i Beredskabscenteret i Næstved, og i juni 2008 afholdt arbejdsgruppen et seminar med henblik på at drøfte arbejdsgruppens vurderinger, anbefalinger og konklusioner i arbejdsgruppens rapport.

Arbejdsgruppen blev på et indledende møde enig om, at det var hensigtsmæssigt, at et uvildigt konsulentfirma udarbejdede en række analyser til brug for arbejdsgruppens vurderinger, forinden arbejdsgruppen anbefalede, hvordan det statslige redningsberedskab fremadrettet skulle dimensioneres.

På baggrund af udvalgte firmaers indkomne tilbud på opgaven drøftede formandskabet og sekretariatet de bedste tilbud med arbejdsgruppen, hvorefter en enig arbejdsgruppe medio november 2007 besluttede sig for, at konsulentfirmaet Capacent var bedst egnet til at gennemføre undersøgelsen.

Konsulentfirmaet indledte sin analyse med at interviewe relevante nationale og internationale (FN og EU) myndigheder vedrørende det aktuelle trussels- og risikobillede i henhold til en forinden af arbejdsgruppen kvalificeret og valideret interviewramme.

Som en anden del af analysen har konsulentfirmaet gennemført en større spørgeskemaundersøgelse (E-survey på 100 spørgsmål om fordele og ulemper mv. vedrørende kapaciteter og den nuværende struktur i redningsberedskabet), som inddrog samtlige af landets kommuner (borgmestre, beredskabschefer) og de statslige beredskabschefer.

Spørgsmålene i skemaerne var forinden kvalificeret og valideret af arbejdsgruppen. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der var en meget høj svarprocent på 96 i spørgeskemaundersøgelsen.

I februar måned 2008 afholdt konsulentfirmaet et to dages ekspertseminar med deltagelse af relevante aktører inden for det danske redningsberedskab (eksperter med særlig indsigt og praktisk viden om redningsberedskabet nationalt og internationalt). Blandt andre deltog chefer fra de statslige beredskabscentre, et bredt udsnit af kommunale beredskabschefer, Rigspolitiet samt sekretariatet for arbejdsgruppen og to repræsentanter udpeget af Forsvarsministeriet. Hensigten med ekspertseminaret var at drøfte det aktuelle trussels- og risikobillede og indhente praktisk viden og information om redningsberedskabet, herunder at få eksperternes syn på redningsberedskabets nuværende og fremtidige struktur samt kapaciteter.

I forbindelse med undersøgelsen har sekretariatet også udarbejdet en række notater (baggrundsmateriale) om det danske redningsberedskab. Der henvises i den forbindelse til bilagslisten. Udarbejdelsen af baggrundsmaterialet har sigtet mod at skabe konsensus i arbejdsgruppen om en grundlæggende beskrivelse af det danske redningsberedskab, som det er i dag samt skabe det nødvendige oplysningsgrundlag for konsulentfirmaets analyser i forbindelse med undersøgelsen af dimensioneringen af det statslige redningsberedskab.

For så vidt angår undersøgelse af sammenhængen mellem Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver, herunder tilsyns- og rådgivningsvirksomhed, og operative opgaver gennemførte konsulentfirmaet en række interviews med blandt andre Beredskabsstyrelsens øverste ledelse og seks udvalgte kommunale beredskabschefer.

1.5 Inddragelse af andre aktører i undersøgelsen

Forsvarsministeriet fandt det i relation til beslutningen om at undersøge dimensioneringen af det statslige redningsberedskab relevant og hensigtsmæssigt at danne en referencegruppe, hvor andre aktører og interessenter kunne følge arbejdet i undersøgelsen af dimensioneringen af det statslige redningsberedskab.

I umiddelbar forlængelse af konstitueringen af arbejdsgruppen blev referencegruppen etableret. Referencegruppen har bestået af repræsentanter for forbund, foreninger,

virksomheder mv., som kunne bidrage til undersøgelsen og havde en interesse i at følge arbejdet i undersøgelsen af det statslige redningsberedskab.

Det har ikke været hensigten med etableringen af referencegruppen, at repræsentanterne heri skulle inddrages specifikt i undersøgelsen, men at arbejdsgruppen efter behov kunne inddrage referencegruppen, således at referencegruppen var informeret om forløbet i undersøgelsen, herunder arbejdsgruppens beslutninger mv.

Referencegruppen har ikke haft noget ansvar for undersøgelsen og har ikke haft nogen formel kompetence i spørgsmål om arbejdsgruppens organisation og vurderinger og anbefalinger.

Referencegruppen har igennem forløbet været orienteret mod videndeling og debat m.v. og ikke beslutningstagning.

Referencegruppen har under undersøgelses forløb afholdt seks møder. Blandt andet med deltagelse i arbejdsgruppens seminar i november måned, hvor repræsentanter fra Norge og Sverige holdt et indlæg om redningsberedskabet i de respektive lande. Referencegruppen har deltaget aktivt i undersøgelsens forløb og haft udbytterige debatter og drøftelser, som arbejdsgruppen har kunnet bruge i sit videre arbejde.

Endelig har referencegruppen haft nærværende rapport fra arbejdsgruppen i høring med henblik på ikke mindst at komme med bemærkninger til arbejdsgruppens anbefalinger vedrørende dimensioneringen af det statslige redningsberedskab.

Det er målsætningen, at referencegruppen fremadrettet – qua sin inddragelse i undersøgelsen – skal være medvirkende til at understøtte en fuld realisering af de initiativer, som arbejdsgruppen er kommet frem til.

Der vedlægges kommissorium og liste over repræsentanter i referencegruppen (bilag 10).

1.6 Arbejdsgruppens hensigtserklæring

Det har under undersøgelsens forløb været arbejdsgruppens helt klare intention, at det samlede redningsberedskab skal tilrettelægges således, at de tildelte ressourcer udnyttes bedst muligt gennem en fælles planlægning og forberedelse på tværs af niveauerne i redningsberedskabet. Redningsberedskabet skal således arbejde hen imod et redningsberedskab, hvor der er tæt kontakt mellem myndigheder og niveauer ved dimensioneringen af kapaciteter og i forhold til at skabe synergi i det daglige arbejde. Et redningsberedskab med en høj grad af sammenhængskraft.

Herudover er det arbejdsgruppens helt generelle vurdering, at kvaliteten af det samlede redningsberedskabs arbejde skal prioriteres højt, herunder sikkerheden for det udførende personel gennem:

- Et professionelt og højt kompetenceniveau og tidssvarende materiel, der samlet kan give et robust redningsberedskab.
- Et redningsberedskab der hurtigt kan levere den nødvendige indsats gennem en hensigtsmæssig placering under hensyn til geografi og risikovurderinger.
- Et redningsberedskab med en klar og entydig ansvarsfordeling der kan sikre en god ressourceplanlægning, god kommunikation på skadestedet, og som kan danne grundlag for løbende kompetence- og metodeudvikling.

Kapitel 2 - Resumé

Rapporten fra Arbejdsgruppen omfatter resultatet af arbejdsgruppens undersøgelser vedrørende det statslige redningsberedskabs dimensionering, de kommunale støttepunkter og Beredskabsstyrelsens varetagelse af myndighedsopgaver og operative opgaver inden for redningsberedskabet.

Arbejdsgruppens konklusioner er blandt andet baseret på en analyse af trusselsbilledet, det statslige redningsberedskabs dimensionering og spørgsmålet om Beredskabsstyrelsens varetagelse af myndigheds- og operatøropgaver, som et eksternt konsulentfirma for arbejdsgruppen har gennemført til brug for arbejdsgruppens arbejde.

Udgangspunktet for arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger

Trusler og risici

Udgangspunktet for arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger er en vurdering af det aktuelle trussels- og risikobillede for Danmark, der viser, at voldsomt vejr (især orkaner og store vandmængder), teknologisk svigt (især strømafbrydelser og it-svigt) og terrorhandlinger samlet set fremtræder som de største risici.

I forhold til risiko- og trusselsvurderingen viser konsulentfirmaets analyse, at der generelt er få hændelser, hvor risikoen er faldende, hvorimod der må imødeses flere hændelser, hvor risikoen er stigende, eksempelvis flere og voldsommere vejrfænomener.

Arbejdsgruppen peger i forlængelse heraf på, at redningsberedskabet i Danmark som helhed ressourcemæssigt er dimensioneret således, at der er behov for en vis tilførsel af yderligere ressourcer med henblik på fortsat at kunne være i stand til at matche det trusselsbillede og de deraf følgende behov, der er blevet identificeret i risikoanalysen.

Finansiering: Arbejdsgruppen er i forbindelse med sine anbefalinger fuldt opmærksom på, at der er fastsat en økonomisk ramme for perioden 2007 – 2010. De økonomiske konsekvenser af arbejdsgruppens anbefalinger må derfor i givet fald indgå i de politiske drøftelser om et kommende beredskabsforlig. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at der ikke i konsulentfirmaets analyse er fundet yderligere besparelespotentialer udover de effektiviseringer mv., der – som fremgår af det gældende beredskabsforlig – allerede er iværksat eller er under implementering.

Dimensioneringen af det statslige redningsberedskab

For så vidt angår det statslige redningsberedskab konkluderer arbejdsgruppen, at der ikke er behov for at ændre på selve organiseringen og placeringen af de statslige beredskabscentre. Til gengæld finder arbejdsgruppen, at der er behov for styrke det statslige redningsberedskab gennem tilførsel af ekstra materiel- og mandskabsmæssige kapaciteter på udvalgte områder.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund *anbefale* følgende:

- Den mindre hensigtsmæssige geografiske placering af det statslige beredskabscenter i Nordjylland bør fortsat kompenseres gennem fastholdelse af et kommunalt støttepunktsberedskab.
- Det statslige redningsberedskabs samlede materielkapaciteter bør udvides med mere moderne afstivningsmateriel, større lænse- og pumpekapacitet, avanceret sporingsmateriel samt større dekontaminerings- og rensekapacitet – særligt omkring hovedstadsområdet. Det bør i regi af Logistisk Koordinationsudvalg nærmere analyseres, hvilke konkrete materielkapaciteter der bedst vil dække de identificerede behov.
- Der bør tilføres det statslige redningsberedskab tilstrækkelige ressourcer til, at der kan tilvejebringes de fornødne personelmæssige ressourcer med henblik på at muliggøre længerevarende udsendelser af personel fra redningsberedskabet til internationale missioner.
- Der bør afsættes midler til gennemførelse af øvelsesvirksomhed og målrettet træning i modtagelse og indsættelse af international assistance i Danmark.
- Der bør fremadrettet med fire – fem års intervaller gennemføres en risikobaseret dimensioneringsundersøgelse af det statslige redningsberedskab, og der bør på baggrund af blandt andet disse undersøgelser tages politisk stilling til, hvilket service-niveau der skal være gældende for det statslige redningsberedskab.

Herudover skal arbejdsgruppen mere generelt vedrørende uddannelse, udvikling og koordinering inden for redningsberedskabet anbefale følgende, idet arbejdsgruppen opfordrer til, at uddannelse og udvikling kommer til at indgå som et element i forbindelse med udarbejdelsen af et nyt beredskabsforlig:

- Der bør fremadrettet generelt være øget fokus på uddannelse og udvikling inden for redningsberedskabet såvel nationalt som internationalt.
- Der bør ses nærmere på uddannelsesområdet og for eksempel etableres en professionsbacheloruddannelse for det samlede redningsberedskab.
- Der bør i tilknytning til uddannelsesaktiviteterne etableres et egentligt uafhængigt forskningsmiljø, der kan stimulere udviklingen inden for redningsberedskabet og medvirke til at kvalificere debatten om redningsberedskabet.
- Der bør for at sikre en effektiv koordination af det samlede redningsberedskabs og det øvrige beredskabs ressourcer (blå blink primært) nedsættes en arbejdsgruppe, som skal udarbejde forslag til, hvordan dette bør ske, blandt andet set i lyset af indførelsen af SINE.

De kommunale støttepunkter

Arbejdsgruppen har for så vidt angår det grundlæggende spørgsmål om behovet for at bevare niveau 2 beredskabet og dermed de kommunale støttepunkter konkluderet, at behovet for niveau 2 beredskabet ikke på nuværende tidspunkt har ændret sig, og at det kommunale støttepunktsberedskab derfor bør videreføres.

Endvidere har arbejdsgruppen med hensyn til spørgsmålet om anvendelsen af det kommunale støttepunktsberedskab, herunder navnlig anvendelsen af støttepunktsberedskabet i egen kommune, konkluderet, at der er et behov for en afklaring af anvendelsen af de kommunale støttepunkter.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund anbefale følgende:

- Beredskabsstyrelsen bør skærpe sit tilsyn med de kommunale støttepunkters anvendelse, således at det sikres, at disse fuldt ud anvendes i overensstemmelse med forudsætningerne.
- Den nuværende målsætning om dækning af hele landet inden for ca. en time med niveau 2 assistance bør afløses af en egentlig risikobaseret tilgang til antallet, placeringen og dimensioneringen af niveau 2 beredskabet. Dette vil forudsætte en nærmere analyse af risikobilledet i alle områder af Danmark med henblik på at fastslå, om der i nogle områder er behov for niveau 2 assistance inden for kortere tid end det nuværende krav om en time, eller om der modsat er områder, hvor det er beredskabsfagligt forsvarligt at operere med højere kørselstider.
- En sådan analyse af risikobilledet bør gennemføres om nogle år, når der foreligger et mere sikkert grundlag for vurderingen af det kommunale redningsberedskab efter indførelsen af risikobaseret dimensionering.
- Arbejdsgruppens overvejelser vedrørende ændringer i de nuværende støttepunkters materiel og vedrørende nedlæggelse af støttepunktet i Fredericia samt etableringen af et støttepunkt i Hjørring anbefales således at afvente resultatet af en sådan egentlig risikoanalyse.
- Det kommunale støttepunkt i Greve bør dog umiddelbart flyttes til det statslige frivilligcenter i Hedehusene og dermed ikke afvente resultatet af risikoanalysen, idet tilpasningen her ikke er begrundet i forudsætningen om ca. en times dækning, men er udtryk for et ønske om at nyttiggøre den betydelige synergi, der vil være ved at samplacere støttepunktet med de 300 frivillige på frivilligcenteret i Hedehusene og dermed styrke det statslige assistanceberedskab i hovedstadsområdet. De frivillige, der i dag er knyttet til redningsberedskabet i Greve, vil fortsat kunne være frivillige i Greve Kommune, hvis de og kommunen ønsker dette. Såfremt de frivillige finder, at der bliver for få opgaver i Greve redningsberedskab, kan de melde sig til Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI) på Frivilligcenteret i Hedehusene, der jo

ligger ganske tæt på Greve. På den måde kan de bevare tilknytningen til det kommunale redningsberedskab samtidig med, at de kan løse opgaver for DFI - herunder støttepunktsopgaver.

Beredskabsstyrelsens myndigheds- og operative opgaver

Arbejdsgruppen har endelig for så vidt angår Beredskabsstyrelsens varetagelse af myndighedsopgaver og operative opgaver søgt at identificere de forhold, der har givet anledning til kritik og problemer.

Arbejdsgruppen konkluderer her, at der er tale om en begrænset kreds af kritikere, men at kritikken har været vedholdende og derfor bør tages alvorligt. Efter arbejdsgruppens vurdering er kilden til kritikken ikke et formelt forvaltningsretligt problem eller problemer med det daglige samarbejde mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab på det operative niveau. Arbejdsgruppen vurderer således, at kritikken primært retter sig mod de situationer, hvor overordnet finansiering og styring af opgavevaretagelsen inden for det samlede redningsberedskab er i spil.

Arbejdsgruppen har herefter vurderet fordele og ulemper ved to forskellige modeller til løsning af de identificerede problemer.

Med hensyn til en organisatorisk adskillelse af myndigheds- og operatøropgaverne er det samlet set arbejdsgruppens konklusion, at ulemperne ved at gennemføre en organisatorisk adskillelse klart overstiger fordelene.

Omvendt konkluderer arbejdsgruppen, at den anden løsningsmodel, der indebærer en styrket dialog, øget åbenhed og et tættere samarbejde mellem stat og kommuner, vil kunne afhjælpe de identificerede problemer og samtidig bidrage aktivt til den fortsatte integration og samling af redningsberedskabet til et egentligt enstrengt beredskab.

På baggrund af disse konklusioner anbefaler arbejdsgruppen, at der arbejdes videre med den samarbejdsorienterede model – baseret på udvikling af holdninger, kultur og kommunikation m.v. I forlængelse heraf skal arbejdsgruppen forslå, at følgende ti punkts plan gennemføres:

1. Workshop med deltagelse af de centrale aktører inden for redningsberedskabet om de fremtidige rammer for dialog og samarbejde inden for redningsberedskabet.
2. Størst mulig åbenhed om de styringsmæssige og finansielle beslutningsprocesser gennem høringer og referencegrupper m.v. samt gennem udarbejdelse af resultatkontrakter mellem Beredskabsstyrelsen og de statslige beredskabscentre.
3. Etablering af klare snitflader mellem staten og kommunerne på beredskabsområdet, så opgavefordelingen og byrdefordelingen er så entydig som mulig.
4. Revitalisering af Beredskabskontaktudvalget og gennemgang af de kommunale parterers deltagelse i øvrige fora under Beredskabsstyrelsen.

5. Etablering af faglige kontaktudvalg på de statslige beredskabscentre, der knyttes til centrenes dækningsområder.
6. Oprettelsen af en fælles beredskabsfaglig professionsbachelor.
7. Flere fællesøvelser.
8. Fælles udviklingsenhed til brug for forskning, afprøvning af udstyr m.v. – eventuelt kombineret med et fælles fagligt udviklende blad
9. Øget udveksling af medarbejdere mellem stat og kommune.
10. Fælles kultur med blandt andet en årlig beredskabsdag “Åbent hus”.

Kapitel 3 - Rammebetingelser for arbejdet med dimensionering af det statslige redningsberedskab

3.1. Indledning

Som det er gengivet ovenfor fremgår det af kommissoriet for undersøgelsen, at arbejdsgruppens undersøgelse skal omfatte en analyse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet dels i forhold til risici og trusler, dels i forhold til det kommunale redningsberedskabs kapaciteter (risikobaseret dimensionering), og stille forslag til eventuelle ændringer i organiseringen af det statslige redningsberedskab, herunder behovet for fortsat at opretholde de nuværende ni kommunale støttepunkter, der er statsligt finansieret, og i givet fald fordelingen af materiel mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen har i sine vurderinger/anbefalinger nedenfor vedrørende disse spørgsmål taget udgangspunkt i konsulentfirmaet Capacents analyse af spørgsmålet på vegne af arbejdsgruppen i 2007/2008 samt yderligere materiale, jf. bilagslisten.

Nærværende kapitel indledes i afsnit 3.2 med en beskrivelse af sikkerhedspolitikken – globalisering, terrortruslen, naturskabte ulykker og katastrofer og endelig den teknologiske udvikling. Herefter følger i afsnit 3.3 en sammenfatning af konsulentfirmaet Capacents analyse af trussels- og risikobilledet i Danmark, som ligger til grund for analysen af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet, jf. undersøgelsens kommissorium.

3.2 Trussels- og risikobilledet

3.2.1 National sårbarhedsudredning

I den nationale sårbarhedsudredning, der blev offentliggjort i januar 2004, konkluderes det, at Danmark har et velfungerende beredskab. Samtidig peger udredningen på det nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige trussels- og risikobillede samt på den stigende kompleksitet i samfundet, som tilsammen betyder, at det samlede beredskabsarbejde må udvikle sig i takt med samfundsudviklingen. Det stiller først og fremmest høje krav til omstillingsevne og koordination. Et effektivt beredskab kan således ikke være statisk, men kræver, at kapaciteter, organisation og planlægning til stadighed er tilpasset de opgaver, der skal løses.

3.2.2 Sikkerhedspolitik - Globalisering

Afslutningen på den kolde krig og den efterfølgende udvidelse af EU og NATO med en række central- og østeuropæiske lande har betydet, at den traditionelle konventionelle militære trussel mod dansk territorium er bortfaldet. Konsekvenserne af de forandrede sikkerhedspolitiske vilkår for Danmark er blandt andet blevet vurderet i rappor-

ten ”De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik” fra 2003 (Bruhn-rapporten).

I rapporten identificeres globaliseringen som en vigtig rammebetingelse for dansk sikkerhedspolitik. Det fastslås blandt andet, at globalisering i form af:

”...en stadig stigende intensitet i den internationale strøm af kapital, varer, tjenesteydelser, viden, ideer og mennesker, er blevet et grundvilkår i det internationale system. Globalisering som et grænseoverskridende fænomen er drevet af udbredelsen af markedsøkonomi og frihandel, og af teknologiske landvindinger.”

Globaliseringen medfører en række udfordringer. Det skyldes, at globaliseringen medfører en internationalisering af problemer, idet for eksempel konflikter, sygdomme og miljøproblemer m.v. hurtigere kan spredes. Dette forøger muligheden for, at trusler og risici, der udspringer i andre regioner, kan få betydning for Danmark. En væsentlig sikkerhedspolitisk konsekvens af globaliseringen er således, at ikke-geografiske faktorer får større betydning for trusselsbilledet, og at ingen stater eller regioner kan tillade sig at ignorere grundlæggende problemer og konflikter i selv fjerne dele af verden.

Et aktuelt eksempel herpå er udbredelsen af fugleinfluenza og den dertil knyttede risiko for en pandemi. Et andet aktuelt eksempel på globaliseringens betydning er reaktionerne på Jyllands Postens tegninger af profeten Muhammed, der har vist, hvor hurtigt en konflikt kan sprede sig og medføre aktioner mange forskellige steder samtidig.

Globaliseringen indebærer således, at redningsberedskabet skal kunne bidrage til at afhjælpe konsekvenserne af hændelser, ulykker og katastrofer, der opstår i andre lande, men som hurtigt kan ramme Danmark i form af for eksempel pandemier og husdyrsygdomme.

3.2.3 Terrortruslen

Med hensyn til terrortruslen fastslår Bruhn-rapporten, at terrorangrebene i USA den 11. september 2001 demonstrerede, at de sikkerhedspolitiske udfordringer og risici, Danmark står overfor i en globaliseret verden, har ændret sig markant, idet nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige direkte trusler mod Danmark og danskere i form af international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben og deres fremføringsmidler er kommet til.

I forbindelse med arbejdet i den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse, der resulterede i rapporten ”Det danske samfunds indsats og beredskab mod terror” fra oktober 2005, blev der udarbejdet en vurdering af terrortruslen med fokus på Danmark.

Det anføres i rapporten, at:

”...der siden 11. september 2001 har bestået et generelt forhøjet trusselsniveau i den vestlige verden og i forhold til vestlige interesser. Samtidig har de militære aktioner i henholdsvis Afghanistan og Irak samt en række terrorhandlinger - her-

under i Tyrkiet i november 2003, Spanien i marts 2004 og London i juli 2005 - yderligere medvirket til at understrege og fastholde det forhøjede trusselsniveau."

Politiets Efterretningstjenestes Center for Terroranalyse (CTA) har senere i en vurdering af terrortruslen mod Danmark (november 2007) præciseret, at Danmark i dag vurderes at være omfattet af en generel terrortrussel:

"Danmark og den øvrige vestlige verden har oplevet en stigende terrortrussel i de seneste år. CTA vurderer, at der i dag er en generel terrortrussel mod Danmark."

Terrorister i udlandet har tidligere vist interesse for ikke-konventionelle våben. Sårbarheden i vestlige samfund over for terroristers anvendelse af sådanne våben er stor, og konsekvenserne vil være vidtstrakte. Nukleare, radiologiske, biologiske og kemiske våben spiller på den baggrund en fremtrædende rolle i den internationale sikkerhedspolitiske debat. Sandsynligheden for anvendelse af deciderede CBRN-våben vurderes dog at være begrænset.

Anderledes forholder det sig med giftstoffer, der eksempelvis kan købes eller stjæles og herefter spredes ved angreb på industri eller infrastruktur. Oplag af kemiske stoffer vil være let tilgængelige i den kemiske industri, herunder petrokemiske anlæg og lagre, fødevarerindustrien, kølehuse og ved transport af farligt gods på bane og vej. Tendensen kan ses i Irak, hvor det ikke længere er ualmindeligt, at chlor anvendes i kombination med sprængstoffer.

Det anføres således i PET's årsberetning fra 2004-2005, at:

"Radikale islamister har dog flere gange i og uden for Europa demonstreret hensigt om at anvende biologiske og kemiske giftstoffer i terroraktioner."

Og videre, at:

"Det må forventes, at radikale islamister igen vil forsøge at forberede terrorhandlinger med giftstoffer, også i Europa. Nogle radikale islamister er efter alt at dømme i stand til at fremstille gift i små mængder, som vil kunne anvendes i terrorhandlinger eller i attentater. Da det er enkelt at skaffe giftstoffer, der er kommercielt tilgængelige som f.eks. plantebeskyttelsesmidler, er det derfor sandsynligt, at radikale islamister vil forsøge at anvende sådanne kemiske stoffer.¹"

Mere sandsynlige terrorscenarier vurderes dog at være konventionelle terroranslag, for eksempel med sprængstof eller i form af skudattentater.

Dette følges op i CTA's 2007-vurdering af terrortruslen, hvoraf det bekræftes, at:

¹ Dette understøttes af den seneste vurdering fra US. National Counterterrorism Center, der anfører i kapitel 7 i rapporten Country Reports on Terrorism 2006, at "Preventing chemical terrorism is particularly challenging as terrorists can, with relative ease, use commercial industrial toxins, pesticides, and other commonly available chemical agents as low-cost alternatives to conventional attacks".

”Terrorangreb kan finde sted, uden at der på forhånd foreligger efterretningsmæssige indikationer, det vil sige uden varsel.”

Det anføres endvidere, at:

”Terrorangreb mod offentlige transportmidler som i Madrid i 2004 og London i 2005 vil formentligt fortsat være en central fremgangsmåde for terrorister. Samtidig er det tydeligt, at terrorgrupper konstant søger at udvikle nye, overraskende og dermed svært forudsigelige angrebsformer.”

Terrortruslen synes på baggrund af ovenstående gennem de senere år at være rykket nærmere Danmark. Det er desuden værd at bemærke, at adskillige gennemførte terrorhandlinger og forsøg på terror har gjort brug af hjemmelavede sprængstoffer. Sådanne terrorhandlinger er ekstremt svært forudsigelige på grund af de let tilgængelige udgangsstoffer. Således blev terrorangrebene på Bali i 2002 og i London i 2005 gennemført med hjemmelavede sprængstoffer. Tilsvarende var det tanken at smugle hjemmelavede flydende sprængstoffer om bord på fly Heathrow i august 2006. Denne vurdering underbygges endvidere af terrorsagerne fra Glostrup (2005) og Vollsmose (2006).

Et eventuelt terrorangreb på dansk grund kan meget vel have karakter af flere samtidige angreb. Ved terrorangrebet i Madrid var der eksempelvis tale om i alt 13 bomber rettet mod det spanske jernbanenet.

3.2.4 Den teknologiske udvikling

Den teknologiske udvikling giver sammen med en stigende specialisering i samfundet et mere komplekst samfund, hvor vigtige infrastrukturområder som blandt andet transport, energiforsyning og it- og telekommunikation har en høj grad af indbyrdes afhængigheder. Det medfører en større kompleksitet og sårbarhed, idet uheld, nedbrud og forsætlige angreb mod et system hurtigt kan få betydning for en bred kreds af vigtige samfundsfunktioner - også på tværs af landegrænser.

Sammenbrud i informationsinfrastrukturen kan eksempelvis få lammende konsekvenser for vitale samfundsfunktioner, uanset om de er forårsaget af hændelige uheld eller af bevidste handlinger, herunder eksempelvis cyberterrorisme.

Endvidere indebærer udviklingen indenfor transportinfrastrukturen, at der bygges stadig større og mere komplekse anlæg og forbindelser. Disse anlæg og forbindelser har stor betydning for en lang række af samfundets funktioner. Nedbrud eller svigt i nøgleanlæg indenfor transportinfrastrukturen kan hurtigt give store gener for samfundet, hvilket lukninger af Storebæltsforbindelsen på grund af overisning i 2006 eller påsejlingen i 2005 er eksempler på.

Der transporteres også stadig mere, og en del af transporterne omfatter farlige stoffer. I de senere år er der sket flere større olie- og kemikaliefureningsulykker i danske farvande og havne, blandt andet olieforureningen i Grønsund i 2001 og forureningen i

forbindelse med forliset af den kinesiske bulkcarrier Fu Shan Hai ved Bornholm i maj 2003. At risikoen for uheld er stigende dokumenteres tillige af Forsvarsministeriets risikoanalyse vedrørende olie- og kemikaliespild i danske farvande. Analysen viser, at risikoen for en påvirkning af danske farvande med olie- eller kemikalieforureninger stiger med 50 pct. frem mod 2020 i forhold til risikoen i dag.

Endelig er der i Europa et stort antal atomkraftværker i drift. Uanset hvor høj sikkerheden er på disse anlæg, så kan risikoen for et reaktorhavari ikke udelukkes. Ved uheldige meteorologiske omstændigheder kan et sådant havari resultere i en mærkbar radioaktiv forurening af dansk område.

Der er således samlet set tale om, at den teknologiske udvikling kan give anledning til mangeartede og vidt forskellige skadestyper, hvilket i sig selv stiller krav til redningsberedskabets indsatskapacitet. Hertil kommer, at vurderingerne i blandt andet den nationale sårbarhedsudredning peger på, at risikoen for sådanne ulykker er stigende, og at ulykkernes omfang ligeledes må forventes at øges som følge af større transportmængder mv.

3.2.5 Naturkatastrofer

Naturskabte ulykker og katastrofer kan som hidtil være en trussel for det danske samfund, og klimaforandringer kan betyde, at truslerne ændrer sig. Der synes således efterhånden at være forskningsmæssig konsensus om, at jordens klima er under forandring. En del af forandringerne skyldes interne mekanismer i jordens samlede klimasystem og ydre påvirkning, for eksempel variationer i solens stråling, jordens banebevægelser eller geologiske aktiviteter, som i form af eksempelvis vulkansk aktivitet eller lignende påvirker stofsammensætningen i klimasystemets komponenter. Imidlertid hersker der også en udpræget konsensus blandt klimaforskere om, at menneskeskabt udledning af drivhusgasser og aerosoler bidrager til klimaforandringer.

I dansk sammenhæng blev der i 2007 registreret rekorder for varme mv. Vinteren 2006/07 var både den varmeste og vådeste, som Danmarks Meteorologiske Institut (DMI) nogensinde har målt. Sommeren var den tredje vådeste ifølge DMI's nedbørdata, som går tilbage til 1874. Den samlede nedbør i kalenderåret 2007 vil sandsynligvis overstige det hidtil vådeste år, som indtil nu er 1999.

Vejret i 2007 var atypisk i historisk perspektiv. Der er således ikke grundlag for at forudsige fremtidens klima på baggrund af et enkelt år eller på enkelte observerede vejhændelser. Omvendt betyder klimaændringerne netop, at man ikke længere kan bygge prognoser alene på historiske erfaringer.

Regeringen har med ”strategi for tilpasning til klimaforandringer” sat fokus på klimats indvirkning på samfundet. Miljøminister Connie Hedegaard udtalte således i en

pressemeddelelse den 5. september 2007 om regeringens strategi for tilpasning til klimaforandringer:

"Det danske samfund står over for en massiv opgave. Klimaforandringerne er reelle, og de vil kunne mærkes endnu mere i de kommende år. Vi vil se kraftigere regnskyl, oversvømmelser, storme og hedeølger. Overalt er der konsekvenser at forholde sig til. Klimaforandringerne har betydning for den måde, vi bygger huse og kloakker på. For landbrugets afgrøder og for håndteringen af spildevandet fra vores huse og erhvervsliv. Sektor for sektor skal hele samfundet tage bestik af klimaforandringerne. Og alle har et ansvar for at tilpasse sig til de ændringer, som vi allerede ser slå igennem i dag."

Som et fælles udgangspunkt for en dansk klimatilpasningsstrategi har DMI foretaget beregninger for de næste 100 år ud fra tre klimascenarier. Et middelhøjt og et middellavt scenarie stammer fra FN's klimapanel, Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) mens det tredje baseres på EU's målsætning om, at den globale opvarmning ikke overstiger 2 grader i forhold til førindustrielt tid.

Scenariernes detaljer varierer, men ifølge alle tre kan Danmark i hovedtræk forvente et varmere klima med øget nedbør på årsbasis frem mod år 2100. De tre scenarier peger blandt andet på:

- En 2-3 °C stigning i vintertemperaturen og fortsat stigning i vinternedbøren. De mildere vintre vil få betydning for forholdet mellem mængden af regn og sne og dermed blandt andet for snelasten på bygninger.
- En 1-3 °C stigning i sommertemperaturen med øget risiko for flere og længerevarende tørkeperioder og hedeølger. Der forventes mindre regn om sommeren, men til gengæld vil der komme kraftigere regnskyl. Alle tre scenarier fører til omtrent samme udvikling i ekstreme regnskyl. De forventes at blive ca. 20 pct. kraftigere end i dag.
- En generel havniveaustigning på 0,15-0,75 meter både ved Vestkysten og i de indre danske farvande. I ekstreme stormflodssituationer forventes en øgning af den maksimale vandstand på mellem 0,45 - 1,05 meter på Vestkysten.
- En forøgelse af middelvindhastigheden (1-4 pct.) og den maksimale stormstyrke såvel på havet som på land (op til 10 pct.) og hermed øget risiko for voldsomme storme.

Mange beredskabsmæssige udfordringer har i de senere år været forårsaget af ekstreme vejrphenomerer. Det har for eksempel været tilfældet ved snefald og orkaner, som dels har givet direkte skader, men også afledte skader og problemer som følge af nedbrud i for eksempel el-sektoren. Hertil kommer større oversvømmelser i form af stormflod og voldsomme regnskyl.

3.3 Konsulentfirmaet Capacents analyse af risiko- og trusselsbilledet

Konsulentfirmaet har gennemført en analyse af risiko- og trusselsbilledet (sårbarhedsanalyse).

Konsulentfirmaets analyse har taget sit udgangspunkt i en fastlæggelse af, hvilke risici og trusler der fremkommer lokalt, regionalt, nationalt og internationalt, samt hvordan disse risici og trusler kan have afsmittende virkning på hinanden.

Sammenfattende har konsulentfirmaets analyse af risiko- og trusselsbilledet for Danmark vist, at de væsentligste risici kan sammenfattes i fem kategorier: Voldsomt vejr, terror, epidemier, uheld og ulykker (herunder CBRN-hændelser, store brande og olieudslip) samt teknologiske svigt.

Heraf er voldsomt vejr (især orkaner og store vandmængder), teknologisk svigt (især strømafbrydelser og it-svigt) og terrorhandlinger de kategorier af hændelser, der samlet set fremtræder som de største risici.

Det er således i høj grad voldsom blæst og kraftige skybrud, begge med oversvømmelser til følge, der i stigende grad vil generere opgaver for redningsberedskabet. En af de afledte hændelser af oversvømmelser er typisk strømsvigt, der kan have fatale konsekvenser på grund af samfundets grundlæggende afhængighed af strøm. Terrorisme skal ligeledes nævnes, men det er en meget flertydig og uforudsigelig størrelse. I forbindelse med terrorangreb er det mere sandsynligt, at der anvendes hjemmelavede bomber frem for anvendelsen af CBRN-våben.

Uden for Danmark er risiko- og trusselsbilledet især præget af øget forekomst af naturkatastrofer (primært jordskælv), voldsomme vejrfænomener, humanitære katastrofer, olieforurening og epidemier.

Den danske deltagelse i internationale operationer sker gennem anmodninger via for eksempel FN, EU og NATO. Danmark bidrager med en lang række kapaciteter: Vand og sanitet, olieopsugning og oprensning, logistik, infrastruktur og kommunikation, camp management, telte til ramte borgere i katastrofeområdet, ledelsesindsats, medicinsk indsats, mobilhospitaller, evakuering, flytransport og humanitær assistance.

I tilfælde af behov for international assistance til Danmark ved meget store hændelser vil regeringen kunne anmode om international assistance fra andre lande.

I forhold til risiko- og trusselsvurderingen viser konsulentfirmaets analyse ligeledes, at der generelt er få hændelser med faldende tendens, hvorimod der må imødeses flere hændelser med opadgående tendens, eksempelvis flere og voldsommere vejrfænomener såsom oversvømmelser.

Konsulentfirmaets analyse har i den forbindelse afdækket, at tendenserne vil kunne medføre behov for mere mandskab, herunder flere værnepligtige og frivillige samt en styrkelse/udbygning af materiellet.

Konsulentfirmaet bemærker i den forbindelse, at det af ekspertpanelet blev anført, at bedre og mere målrettet uddannelse er nødvendigt for at løfte kompetencer, ligesom der i forhold til koordination, samarbejde og ledelse generelt er behov for et kompetenceløft.

På baggrund af analysen af risiko- og trusselsbilledet er konsulentfirmaet overordnet kommet frem til, at der er særligt behov for at opgradere det statslige redningsberedskabs kapaciteter på følgende områder:

- Skumforsyning og terrængående vandforsyning til at imødegå industri- og naturbrande.
- Læsekapacitet og moderne barriereudstyr, hvor kapaciteten allerede har vist sig utilstrækkelig.
- Moderne redningsudstyr, der kan bidrage til en mere effektiv indsats.
- Moderne opsamlingsudstyr til olieforurening på lavt vand, da det nuværende er nedslidt (ca. 30 år gammelt).
- Udstyr til håndtering af meget store akutte uheld med CBRN, herunder kemikaliedragter samt rense- og dekontamineringskapacitet.
- Uddannelse og udvikling i forhold til opsamling af slukningsvand, stabilisering og afstivning af store bygninger, øvelse og uddannelse for redningsområdet helt generelt på alle niveauer, anvendelse af måleresultater ved sporing af CBRN, stabsarbejde og tværfaglig beredskabstænkning på tværs af sektorer.
- Spore-/måleudstyr. Behov for mere og nyere monitoreringsmateriel samt uddannelse af mandskab i fortolkning af måleresultater.
- Logistik og ledelsesstøtte, både til nationale og internationale opgaver. I takt med at redningsberedskabet skal håndtere et ændret trusselsbillede med større kompleksitet og foranderlighed, herunder forhøjede risici i forhold til blandt andet terrorisme og klimaforandringer, vil der opstå et stigende behov for logistik og ledelsesstøtte. Dette gælder nationalt og ikke mindst internationalt, hvor denne kompetence er blandt de efterspurgte i FN og EU. Der er på dette område behov for at øge kompetenceniveauet gennem øvelser og uddannelse samt eventuelt ved anskaffelse af en yderligere mobilt ledelses- og kommunikationsmodul (LKM).

Konsulentfirmaets analyse har endelig vist, at der ikke er fundet nogen overflødige kapaciteter i det statslige redningsberedskab. Når man i et redningsberedskab skal planlægge med en række ubekendte risici, vil der altid kunne opstå behov for ekstra kapacitet. De områder, hvor landets kommunale beredskaber i spørgeskemaundersøgelsen i højere grad end ellers har givet udtryk for intet eller mindre behov end tidligere-

re for statslig kapacitet, er røgdykkere (intet behov: 14 pct., mindre end tidligere 12 pct.), brandslukning (intet behov: 11pct., mindre end tidligere: 16 pct.) og tung frigørelse af fastklemte ved trafikuheld (intet behov: 7 pct., mindre end tidligere: 20 pct.).

I de følgende kapitler vil det ovenfor anførte være dimensionerende for arbejdsgruppens vurderinger og anbefalinger i forhold til det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet.

Kapitel 4 - Dimensioneringen af det statslige redningsberedskab

4.1 Indledning

Som det er gengivet ovenfor fremgår det af kommissoriet for undersøgelsen, at arbejdsgruppens undersøgelse skal omfatte en analyse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet dels i forhold til risici og trusler, dels i forhold til det kommunale redningsberedskabs kapaciteter (risikobaseret dimensionering), og stille forslag til eventuelle ændringer i organiseringen af det statslige redningsberedskab, herunder behovet for fortsat at opretholde de nuværende ni kommunale støttepunkter, der er statsligt finansieret, og i givet fald fordelingen af materiel mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen har i sine vurderinger/anbefalinger nedenfor vedrørende disse spørgsmål taget udgangspunkt i konsulentfirmaet Capacents analyse af spørgsmålet på vegne af arbejdsgruppen i 2007/2008 og sekretariatets beskrivende kapitel vedrørende dimensioneringen af det statslige redningsberedskab (bilag 3 (4)), som omhandler det statslige redningsberedskabs lovgrundlag, nationale opgaver, herunder organisering og dækningsområder, opgaver og assistancer, økonomi, mandskab og materiel samt mødeplaner og beredskabsaftaler. Endvidere indeholder notatet en beskrivelse af det statslige redningsberedskabs internationale opgaver, herunder mandskab og materiel, beslutningsprocedurer, samarbejdspartnere og indsatser.

Nærværende kapitel indledes i afsnit 4.2 med en kort beskrivelse af lovgrundlaget mv. for det statslige redningsberedskab, herunder organisering og dækningsområder, udviklingen i antallet af assistancer fra 2003 til 2006, hvilke typer assistance, der rekvireres samt konsulentfirmaets vurderinger og anbefalinger vedrørende det statslige redningsberedskab.

I afsnit 4.3 ses en gennemgang af placeringen af de statslige beredskabscentre, herunder konsulentfirmaets vurderinger og anbefalinger, hvorefter følger et afsnit om de internationale opgaver i afsnit 4.4.

Efter således at have redegjort for de indsamlede data og analyser vedrørende det statslige redningsberedskab drøftes i afsnit 4.5 arbejdsgruppens egne vurderinger samt mulige løsningsforslag med hensyn til placering og materiel, mens arbejdsgruppens forslag, anbefalinger og konklusioner fremgår af afsnit 4.6.

4.2 Anvendelsen af det statslige redningsberedskab (nationalt)

4.2.1 Lovgrundlag, formål, placering mv.

Forsvarsministeriet er øverste administrative myndighed for det statslige redningsberedskab. Det statslige redningsberedskab ledes af Beredskabsstyrelsen, der også rådgiver andre myndigheder i spørgsmål om redningsberedskabet.

Det statslige redningsberedskabs virksomhed reguleres på grundlag af beredskabsloven og politiske aftaler. Ifølge beredskabslovens § 7 skal det statslige redningsberedskab kunne yde assistance til de kommunale redningsberedskaber, hvis det skønnes påkrævet på grund af karakteren eller omfanget af en ulykke eller en katastrofe, herunder krigshandlinger. Endvidere kan der indgås aftaler om, at det statslige regionale redningsberedskab varetager opgaver eller yder bistand til offentlige myndigheder, virksomheder og andre med ansvar for beredskab, indsats eller opretholdelse af vigtige samfundsfunktioner i tilfælde af ulykker eller katastrofer.

Yderligere fastsætter beredskabsloven, at forsvarsministeren kan bestemme, at redningsberedskabet skal indsættes i udlandet i fredstid i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom eller miljøet. Bestemmelsen er videreført fra den tidligere civilforsvarslov.

Det statslige redningsberedskabs økonomi fastlægges i de politiske aftaler, og virksomheden finansieres via bevillingerne på de årlige finanslove. Der er i beredskabsloven ikke fastsat hjemmel til at opkræve betaling for denne virksomhed. Assistancer omfattet af beredskabsloven stilles derfor vederlagsfrit til rådighed for samfundet.

Foruden disse assistancer kan det være relevant at anvende Beredskabsstyrelsens ressourcer i situationer, der ikke er beskrevet i beredskabsloven. Disse assistancer udføres som indtægtsgivende virksomhed, jf. reglerne herom.

De politiske aftaler på beredskabsområdet har gennem årene udstukket rammerne for, hvorledes det samlede redningsberedskab skal udvikles. For det statslige redningsberedskabs vedkommende har aftalerne reguleret blandt andet antallet af indkaldte værnepligtige, uddannelsernes længde samt den operative rolle, det statslige redningsberedskab skal udfylde. Således blev det statslige redningsberedskabs rolle i forhold til det niveaudelte beredskab fastlagt ved den politiske aftale for redningsberedskabet 1998-2001, og det statslige redningsberedskabs struktur blev tilpasset ved den politiske aftale for redningsberedskabet 2002-2006.

I forbindelse med fastlæggelsen af det niveaudelte beredskab og tilpasningen af det statslige redningsberedskab blev fokus for det statslige redningsberedskabs opgaveløsning rettet mod redning og miljø. Mulighederne for at assistere ved større brande blev opretholdt som en naturlig forlængelse af værnepligtsuddannelsen.

I den nuværende aftale om redningsberedskabet for perioden 2007-2010 er målsætningen, at det statslige redningsberedskab skal udvikle en større redundans og skal kunne medvirke til at håndtere flere samtidige hændelser. Endvidere skal der fokuseres yderligere på redningsberedskabets internationale engagement. Disse generelle målsætninger for udviklingsønskerne til det statslige redningsberedskab er i den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006 konkret fulgt op af midler til anskaffelse af ekstra materiel til international indsats og af midler til fornyelse af nedslidt materiel i det nationale beredskab. Disse materielanskaffelser forventes gennemført inden udgangen af aftaleperioden i 2010.

Ved omfattende ulykker, der kræver specielt udstyr eller meget materiel og mandskab, kan det kommunale redningsberedskab rekvirere assistance fra de fem beredskabscentre. Tilsvarende mulighed har politiet og de myndigheder, der, jf. beredskabslovens § 8, har et beredskabsansvar, og som har indgået en aftale med det statslige redningsberedskab. Når det statslige redningsberedskab tilkaldes til assistance, ydes denne altid som støtte til rekvirenten og under ledelse af denne. Det bemærkes, at enheder fra det statslige redningsberedskab ledes af egne befalingsmænd.

4.2.2 Hvilke opgaver og assistancetyper

Som en del af samfundets samlede beredskab assisterer det statslige redningsberedskab en lang række myndigheder, herunder kommunerne, i løsningen af en bred vifte af forskellige opgaver. Det statslige redningsberedskab omfatter herudover to ekspertberedskaber: Det nukleare beredskab og det kemiske beredskab.

Det statslige redningsberedskab løser opgaver for andre myndigheder end det kommunale redningsberedskab (for eksempel biologisk smittefare, eftersøgning, gasrens, gerningssted/brandårsag,). Disse opgaver udgør omkring 50 pct. af de samlede opgaver i perioden 2003 til 2006.

Beredskabscentrenes niveau 2 og 3 indsatser (2003-2006), antal og timeanvendelse.

År	Antal niveau 2 assistancer	Timer anvendt på niveau 2 assistancer	Antal niveau 3 assistancer	Timer anvendt på niveau 3 assistancer
2003	49	2.830	249	37.043
2004	34	862	239	80.916
2005	38	607	599	49.104
2006	45	1.934	1.478	46.905

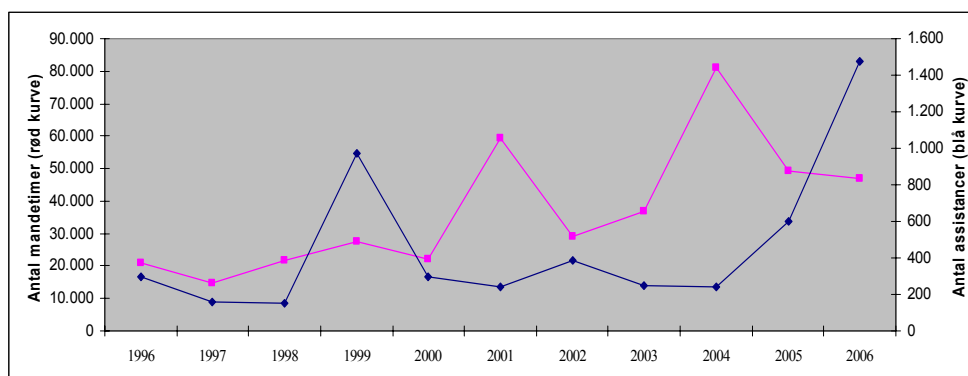
Det statslige redningsberedskabs opbygning og struktur indebærer, at det statslige redningsberedskab har mulighed for at foretage såvel små fleksible som langvarige indsatser. Statistikken viser, at der ikke er en entydig sammenhæng mellem antallet af indsatser og mængden af anvendte mandtimer. I 2001 og 2004 anvendte det statslige redningsberedskab således mange ressourcer på oprydningen efter Baltic Carriers forlis

ved Møn og fyrværkeriulykken i Seest ved Kolding, mens der i 1999 og 2005 var mange korte indsatser i forbindelse med voldsomt vejr. Tilsvarende var der i 2006 mange korte assistancer til Fødevarestyrelsen i forbindelse med fugleinfluenza.

For så vidt angår opdelingen af indsatser i forhold til det niveaudelte beredskab viser statistikken, at det statslige redningsberedskab løser betydeligt flere indsatser, der henføres til niveau 3, end indsatser der henføres til niveau 2. Dette skyldes to forhold: Centrenes niveau 3 dækningsområde inkluderer flere kommuner end deres niveau 2 dækningsområder. Desuden er der en tendens til, at kommunerne, når de alligevel rekvirerer materielassistance fra niveau 2, også gerne vil have mandskabsassistance. Der vil herefter være tale om en niveau 3 indsats.

I perioden 2003 til 2006 er det således alene 6 pct. af indsatserne målt i antal indsatser, der kan henføres som niveau 2 indsatser. Hvis samme beregning foretages på anvendte timer, er det 3 pct. af det totalt anvendte antal timer i perioden 2003 til 2006, der er brugt på niveau 2 assistancer.

Beredskabscentrenes niveau 3 assistancer og mandtimeforbrug 1996-2006.



Udgangspunktet for tilkaldelse af det statslige redningsberedskab som assistance er, at det er den beredskabsansvarlige myndighed, der selv tilkalder assistancen.

Det statslige redningsberedskabs brandrelaterede assistancer til det kommunale redningsberedskab (brandvagt/standby og brandslukning) udgør ca. 12 pct. af samtlige opgaver i perioden 2003 til 2006.

Ses der på de samme opgaver, men nu udelukkende i forhold til det antal opgaver, det statslige redningsberedskab har ydet til de kommunale niveau 1 beredskaber, er det 22 pct. af opgaverne, der er brandrelaterede.

Fordelingen af opgavetyper afspejler, at eksempelvis udviklingen i farligt vejr giver forholdsvis store udsving i opgavesammensætningen og dermed antallet af indsatser og anvendte mandtimer.

At der er store udsving i anvendelse af mandtimer og indsatsernes varighed viser en opgørelse fra ODIN. I 2005 varede en indsats gennemsnitlig ni timer, og der blev an-

vendt 82 mandtimer. I 2006 var gennemsnitslængden af en indsats otte timer, og der blev anvendt 32 mandtimer. Foretages en opgørelse i perioden 1996 til 2006 anvendes i gennemsnit 81 mandtimer pr. indsats.

4.2.3 Assistance fra beredskabscentre (mandskab og beredskabsaftaler)

Ifølge den indeværende politiske aftale om beredskabet uddannes der årligt 750 værnepligtige i det statslige redningsberedskab. Uddannelsen er en seks måneders kompetencegivende uddannelse indenfor brand, redning og CBRN. Centrene starter nye værnepligtshold hver anden måned, hvilket betyder, at der til stadighed er op mod 400 værnepligtige indkaldt til det statslige redningsberedskab. De værnepligtiges uddannelse er opdelt i fire moduler: Hjælper, selvstændig, specialist og rutineret. Endvidere erhverver alle egnede værnepligtige kørekort til lastvogn.

Uddannelsens samlede varighed er på 900 timer, hvoraf 625 timer anvendes til operativ uddannelse. Udover disse timer anvendes op imod 80 timer til aften- og natøvelser, således den operative uddannelse bliver på i alt ca. 700 timer. Inkluderet i værnepligtsuddannelsen er de 234 timer, som mandskabet i niveau 1 beredskaberne gennemfører for at opnå kompetence til at indgå i udrykningen.

Under uddannelsen indgår de værnepligtige i udrykningsvagten, der består af 12 værnepligtige og to befalingsmænd. Dog er udrykningsvagten ved Beredskabsstyrelsen Sjælland normeret til 15 værnepligtige og tre befalingsmand. Opnormeringen skete i forbindelse med nedlægning af Beredskabsstyrelsens beredskabscenter i Hillerød. De værnepligtige tegner sig for den væsentligste del af de årligt godt 50.000 indsatstimer, som det statslige redningsberedskab yder².

Til at varetage uddannelsen af de indkaldte værnepligtige samt forestå den operative planlægning og opretholdelse af udrykningsvagten i det statslige redningsberedskab rådes over ca. 200 officerer og mellemledere. Derudover har Beredskabsstyrelsen ansat personale til varetagelse af andre funktioner som eksempelvis værksteder, depoter, cafeterier, økonomi, personaleadministration og drift af IT-systemer. Dette personale vil i indsatssituationer medvirke som logistisk backup.

Herudover råder det statslige redningsberedskab over frivillige og reservebefalingsmænd, samt den såkaldte 48 timers styrke, der bemandes af færdiguddannede værnepligtige og mellemledere, der er hjemsendt inden for de sidste to år, samt en gruppe af reserveofficerer.

² Der er tale om et gennemsnit af de årlige indsatstimer for det statslige redningsberedskab for perioden 2003 – 2006.

I tabellen neden for er den samlede mandskabsstyrke angivet:

Personelkategori	Antal
Officerer og befalingsmænd	200
Værnepligtige	400
Statslige frivillige mv.	550
48-timers beredskab	500
I alt	1.650

Det statslige redningsberedskab kan således indsætte op til 1650 mand ved større hændelser.

Ud over de statslige frivillige, der er tilknyttet beredskabscentrene og frivilligcentret, er der etableret to frivillige indsatsstyrker, DFI Vest og DFI Øst. Styrkerne er etableret som en del af den politiske aftale om redningsberedskabet 2002 – 2006 og huses ved Beredskabsstyrelsen Midtjylland og Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene. Mandskabet i de frivillige indsatsstyrker er dels statslige frivillige, dels frivillige tilknyttet et kommunalt redningsberedskab. Den frivillige indsatsstyrke kan indkaldes til at afløse og bistå mandskab fra såvel det kommunale som det statslige redningsberedskab ved langvarige og mandskabskrævende indsatser.

Ses der på anvendelsen af det statslige mandskab i praktisk indsatssammenhæng, vil det statslige redningsberedskab kunne holde op mod 140 allerede indkaldte værnepligtige og befalingsmænd indsat i op til ti dage, uden det har indgribende konsekvenser for uddannelsen af de værnepligtige eller opretholdelse af beredskabet i øvrigt. Hertil kommer indsatsen fra de frivillige.

Det statslige redningsberedskab råder over materiel, der kan stilles til rådighed for samfundet, når store og komplicerede opgaver skal løses af redningsberedskabet. Ved de helt store indsatser vil centrene anvende alt til rådiggørende materiel, inklusiv uddannelsesmateriel.

I henhold til beredskabsloven kan det statslige redningsberedskab indgå beredskabsaftaler med blandt andet kommuner og andre beredskabsansvarlige myndigheder om at yde assistance i forbindelse med ulykker og katastrofer. Fra centralt hold er der indgået en aftale med Fødevarestyrelsen, mens en aftale med Forsvarskommandoen er under revision. Der er tillige indgået en aftale om, at det statslige redningsberedskab varetager gasrenseberedskabet på Bornholm, hvor fiskekuttere skal kunne renses for forurening af opfisket sennepsgasammunition. Endvidere vil der blive indgået en aftale med Lægemiddelstyrelsen. Endelig har det statslige redningsberedskab et mangeårigt samarbejde med politiet.

Lokalt har de enkelte beredskabscentre indgået aftaler, der blandt andet medfører, at det pågældende beredskabscenter som led i en møde- eller beredskabsplan alarmeres automatisk. Ved udgangen af 2007 var der indgået ca. 225 sådanne aftaler. Som eksempler på objekter, hvor der foreligger møde- og beredskabsplaner, kan nævnes luft-havne, broer og tunneller, raffinaderier, slotte, gaslagre, større virksomheder med farlig produktion, sygehuse og andre institutioner. Andre typiske aftaler om assistance vedrører skov- og plantagebrande og stormflod, hvor der ofte er behov for ekstra mandskab.

4.2.4 Konsulentfirmaet Capacents undersøgelse

Konsulentfirmaet undersøgelse viser, at 75-85 pct. af de kommunale beredskaber svarer, at deres behov for statslig assistance er uændret.

Det er i den forbindelse muligt for de kommunale beredskaber at udfylde evalueringskemaer i forbindelse med rekvireringer af assistance fra de statslige beredskabscentre, og resultaterne af disse tilfredshedsundersøgelser fra 2005 til 2007 viser, at næsten 100 pct. af rekvirenterne har været tilfredse eller meget tilfredse med niveau 3-indsatsen. Samlet viser konsulentfirmaets undersøgelser, at kommunerne generelt er tilfredse med de statslige beredskabscentre.

Konsulentfirmaet peger i sin analyse af den forventede udvikling i redningsberedskabets kapacitetsbehov på en række konkrete områder, hvor der var et ændret behov. I den sammenhæng peger konsulentfirmaet på, at behovet for øget uddannelse og metodeudvikling er stigende på flere områder, herunder redning generelt, afstivning/stabilisering af bygninger, kompetence- og metodeudvikling i forhold til opsamling af slukningsvand, anvendelse af måleresultater ved sporing af CBRN samt uddannelse og øvelse i stabsarbejde og tværfaglig beredskabstænkning på tværs af sektorer. Disse udviklings- og uddannelsesopgaver, der har til formål at højne kompetencerne i redningsberedskabet, vil ifølge konsulentfirmaet ligge naturligt i de statslige beredskabscentre i forbindelse med den omfattende uddannelsesaktivitet, der er her i øvrigt.

Analysen viser også, at der er behov for at styrke niveau 2 og 3 med terrængående vandtankvogne, primært i Nord- og Vestjylland med henblik på omfattende naturbrande. På den baggrund er det mest oplagt at placere denne kapacitet på de statslige beredskabscentre i Thisted og i Herning, så de er placeret tættest på områder med størst risiko for naturbrande, blandt andet i klitplantager.

Konsulentfirmaets rapport viser også, at der efterspørges moderne afstivnings- og løfteværktøj til stabilisering af sammenstyrtningstruede bygninger i redningsarbejdet samt frigørelsesværktøj. Anvendelsen af dette udstyr kræver højt specialiserede kompetencer, og derfor vil det være oplagt at placere moderne afstivnings- og løfteværktøj på niveau 3.

Der er også behov for at øge lænse- og slangekapaciteten på alle niveauer i redningsberedskabet, herunder også på niveau 3 med store pumper og slanger med stor kapacitet.

Endelig blev der i gennemgangen af kritiske kapaciteter i forbindelse med dekontaminering og renskapacitet fremhævet en mangelfuld kapacitet i forbindelse med dekontaminering/rensning af store menneskemængder ved uheld eller terror mod infrastrukturelle knudepunkter som Nørreport Station eller Københavns Lufthavn. Der er i denne sammenhæng behov for, at der etableres en markant øget kapacitet placeret i Hedehusene, således det er tæt på København. Hertil kommer behov for avanceret udstyr til CBRN-måling og sporing.

4.3 Placeringen af de statslige beredskabscentre

4.3.1 Den nuværende placering

Beredskabsstyrelsen har i dag fem beredskabscentre placeret i Thisted, Herning, Haderslev, Næstved og Allinge, der alle har en døgnbemandet udrykningsvagt. I 2005 blev Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter i Hedehusene, der anvender frivillige til at bemane et supplerende operativt beredskab, overtaget fra det tidligere Beredskab Storkøbenhavn.

Fra de fem beredskabscentre kan der inden for fem minutter afsendes mandskab og udstyr, der kan være fremme over hele landet inden for to timer. Frivilligcentret supplerer beredskabscentrenes assistanceberedskab, primært i Københavnsområdet.

Antallet og placeringen af de statslige beredskabscentre har betydning for sammensætningen af centrenes opgaver på niveau 3, idet centrenes opgaver er fastlagt ud fra en analyse af, hvilken betydning blandt andet tidsfaktoren har for indsatsen i forhold til de forskellige typer af ulykker og katastrofer. Principperne for fordeling af opgaver mellem det lokale, det regionale og det nationale niveau er nærmere fastlagt i betænkning nr. 1226 / 1991 om katastrofeberedskabet, der udgør det mere teoretiske grundlag for opbygningen af redningsberedskabet. Opgavefordelingen i betænkningen baserer sig på en analyse af hændelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed. Det vil sige, at eksempelvis brandulykker bør placeres på niveau 1, idet der er tale om hændelser, der sker tit, har høj udviklingshastighed, og som typisk ikke er særlig komplekse. Omvendt gælder det for eksempelvis sammenstyrtningsulykker, at de sjældent indtræffer, at kompleksiteten typisk er stor og udviklingshastigheden – efter selve sammenstyrtningen – er meget lav, hvilket til sammen taler for en opgaveløsning, som indebærer inddragelse af regionale ressourcer.

Der henvises i øvrigt til bilag 3 (4) for kort over det statslige redningsberedskabs dækningsområder mv.

4.3.2 Konsulentfirmaet Capacents vurderinger

Konsulentfirmaet har i sin rapport bemærket, at det statslige beredskabscenter i Hering er centralt beliggende i sin region, men det ses samtidig, at de øvrige statslige beredskabscentre kunne være placeret strategisk mere hensigtsmæssigt. De statslige beredskabscentre i Haderslev, Næstved og Allinge har en acceptabel beliggenhed i dækningsområdet, selv om de ikke er placeret optimalt. Det er således navnlig i Nordjylland, at det statslige beredskabscenter, der er placeret i Thisted, er uhensigtsmæssigt placeret.

Det fremgår i den forbindelse af konsulentfirmaets rapport, at 58 pct. af de kommunale redningsberedskaber (på trods af beliggenheden) mener, at fremmødetiden fra nærmeste statslige beredskabscenter er god eller særdeles god. De resterende 42 pct. mener, at fremmødetiden er mindre god eller ringe. Samlet har kommunerne fra 0 til 160 km til nærmeste beredskabscenter, og de, der har længst til det nærmeste statslige beredskabscenter, er primært på Fyn, Langeland, Djursland og Nordøstjylland.

Dette besvarelsesmønster understøttes af en undersøgelse af centrenes udrykningstider i ODIN, der viser, at niveau 3-beredskabet kan være fremme ved en ulykke inden for en time i hovedparten af landet.

45 pct. af de kommunale redningsberedskaber har i spørgeskemaundersøgelsen svaret, at afstanden til nærmeste statslige beredskabscenter har en stor betydning for kommunens brug af assistance fra centret. 34 pct. svarer nogen betydning. 18 pct. svarer mindre betydning, og 3 pct. svarer ingen betydning.

Konsulentfirmaet har endvidere bemærket, at det er bekosteligt at omplacere et statsligt beredskabscenter, idet der blandt andet skal etableres øvelsesområder, hvor undergrunden er sikret mod forurening (det anførte om omkostningerne ved at etablere et beredskabscenter bør udgå). Derfor er det mere hensigtsmæssigt at lade dækningen af områder med dårlig dækning fra niveau 3 være suppleret af nogle kommunale støttepunkter, hvis placering er afstemt efter de aktuelle beredskabsmæssige behov og de statslige beredskabscentres dækningsmuligheder. Der henvises i øvrigt til bilag 3 (4) for kort over det statslige redningsberedskabs dækningsområder mv.

4.4 Internationale opgaver

4.4.1 Lovgrundlag, opgaver mv.

Det fremgår af beredskabslovens § 3, at redningsberedskabet skal kunne yde bistand i udlandet i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom og miljøet. Desuden kan Forsvarsministeren bestemme, at personel, der har pligt til at medvirke i det nationale redningsberedskab, skal indsættes i udlandet.

Beredskabsstyrelsens internationale indsatser strækker sig tilbage til oversvømmelser i Holland i 1953 og opstilling af hjælpehospital i Budapest efter opstanden i Ungarn i 1956. Fra 2003 og fremefter kan der iagttages en stigende efterspørgsel efter Beredskabsstyrelsens kerneydelser og kompetencer vedrørende international assistance. Ligeledes har Beredskabsstyrelsen assisteret på helt nye opgaveområder, som for eksempel under evakueringen af danske statsborgere fra Libanon i 2006 og udviklingen af de modulbaserede indsatskoncepter i EU-samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet.

Fra 1991 til 2007 deltog Beredskabsstyrelsen i mere end 105 internationale indsatser.

4.4.2 Mandskab og materiel

Beredskabsstyrelsen råder over en pulje af materiel specifikt klargjort og pakket til hurtigt og effektivt at kunne indsættes som international assistance. Det er en forudsætning for det internationale beredskab, at det nationale beredskab kan levere personel og i visse enkeltstående tilfælde også materiel. Samtidig kan udsendelse af styrker og materiel fra det statslige redningsberedskab kun ske, hvis det ikke kompromitterer det nationale beredskab. Materiel indkøbt til international brug betegnes endvidere som 'dual use', idet materiellet også kan finde anvendelse i det indenlandske beredskab i tilfælde af store nationale hændelser.

Beredskabsstyrelsen har i de senere forligsperioder investeret betydelige ressourcer i opbygningen af modulbaserede kapaciteter, og i samarbejde med International Humanitarian Partnership (IHP) og EU arbejdes der fortsat på at videreudvikle og koordinere den tekniske sammensætning af modulet.

Beredskabsstyrelsen har i dag opbygget kapaciteter inden for følgende områder:

- Base Camp, indkvartering og forplejning af op til 100 personer i teltbaserede faciliteter. Lejren kan anvendes i alle klimazoner.
- Management, ledelsesstøtte til egne styrker eller som støtte til internationale organisationers koordinationsopgaver. Modulet har en kapacitet til at etablere op til 20 IT-arbejdspladser med nødvendigt materiel til at drive et koordinationscenter.
- Kommunikation, etablering af kommunikationsstrukturer i områder, hvor intet netværk eksisterer. Materiellet består blandt andet af satellitstyr til transmission af såvel data som voice, samt radiomateriel, der er kompatibelt med de internationale organisationers.
- Transportkapaciteter, ti lastvogne og fem Land Cruisere til transport af nødhjælpsforsyninger i vanskeligt fremkommeligt terræn.
- USAR, et "Tungt redningsmodul" med avanceret materiel og bemannet med knap 60 uddannede personer, der kan indsættes i henhold til internationale ret-

ningslinjer for redningstjeneste. Redningsmodulet kan afsendes fra Danmark inden for ti timer efter anmodning.

- Logistik, logistisk støtte til egne udsendte enheder eller andre organisationer. Modulet råder over lagerfaciliteter og værkstedsfaciliteter til vedligeholdelse og reparation af materiel og køretøjer.
- CBRN, støtte til rensning og dekontaminering af mandskab og materiel. Modulet råder tillige over materiel til sporing og sampling. Modulet har en rensekapacitet på 75 personer/time, Beredskabsstyrelsen råder over tre CBRN-moduler.
- Mundering, ikklædning af mandskab fra eget beredskab samt andre myndigheder. Munderingen dækker kapaciteter til indsættelse i alle klimazoner.

4.4.3 Konsulentfirmaet Capacents vurderinger

Det fremgår af konsulentfirmaets rapport, at det er en afgørende præmis, at staten fortsat skal drive et operationelt redningsberedskab.

Det skal den gøre af følgende overordnede grunde:

- For at kunne indfri Danmarks internationale forpligtelser ved internationale katastrofer og redningsopgaver
- For at skabe sikkerhed for at staten kan understøtte andre statslige sektorer og beredskaber
- For at kunne fungere som backup-ressource i forhold til situationer, hvor det kommunale redningsberedskab måtte svigte
- Som grundlag for fortsat at kunne uddanne værnepligtige og frivillige tæt på en operativ virkelighed

I konsulentfirmaets rapport ses det også, at når man sammenholder de danske internationale kapaciteter med det internationale trusselsbillede, kan det med henvisning til trusselsvurderingen konkluderes, at Danmark leverer et vigtigt bidrag til internationale operationer, særligt med ledelse og logistik samt særlige nichekompetencer, såsom koordinering af indsats mod olieforurening til havs.

Internationalt, herunder i EU, er der en generel positiv vurdering af den internationale indsats fra Beredskabsstyrelsen. Da det fra Udenrigsministeriets side forventes, at der kommer flere internationale katastrofeindsatser med fokus på dansk redningsbistand, forventes en stigende efterspørgsel på de kompetencer, som Beredskabsstyrelsen råder over.

Dette bekræftes af EU-Kommissionen, der mener, at der vil ske en stigning af katastrofeindsatser, og som ønsker mere af, hvad Danmark allerede gør godt i forbindelse med katastrofeindsatser, herunder:

- Vurdering/evaluering
- Ledelse og koordination
- Niche-ekspertise, blandt andet i forhold til olieforurening til søs, som Danmark særskilt tidligere har bistået EU med

Denne tilgang støttes af FN, der anbefaler, at det danske statslige redningsberedskabs internationale bidrag skal satse på specialisering for derigennem at kunne yde en indsats på højt fagligt niveau inden for få områder.

4.5 Arbejdsgruppens vurderinger

Overordnet set er det arbejdsgruppens vurdering, at der ikke er behov for at ændre dimensioneringen af det statslige redningsberedskab (niveau 3), men arbejdsgruppen har opstillet konkrete initiativer om, hvorledes det statslige redningsberedskab i endnu højere grad kan supplere og komplementere det kommunale redningsberedskab. Vurderingen og forslagene er hovedsageligt baseret på den risikobaserede dimensionsundersøgelse, jf. kapitel 3 og det teoretiske grundlag for opgavefordelingen mellem lokalt, regionalt og nationalt niveau, der er omtalt i afsnit 4.3.1. Herudover understøttes arbejdsgruppens vurdering af konsulentfirmaets øvrige analyser, der viser, at i gennemsnit ca. 80 pct. af de kommunale redningsberedskaber vurderer, at der er et uændret behov for assistance fra det statslige redningsberedskab, at ca. 80 pct. af kommunerne samtidig vurderer, at afstanden til et statsligt beredskabscenter har betydning for kommunens brug af assistancemuligheden, at der er stor tilfredshed med niveau 3-assistancernes kvalitet, og at over halvdelen af de kommunale beredskaber er tilfredse med den aktuelle udrykningstid.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at organiseringen af det statslige redningsberedskab overordnet set skal tilgodese de politisk fastlagte intentioner med redningsberedskabet, det vil sige at sikre et enstrengt, integreret redningsberedskab, hvor ressourcerne udnyttes bedst muligt gennem et tæt samspil mellem det statslige redningsberedskab og det kommunale redningsberedskab. Hertil skal det samlede redningsberedskab sikre borgere, virksomheder, andre institutioner og ansatte en sikker og professionel assistance af høj kvalitet.

Nedenfor anføres en række af de kriterier, som arbejdsgruppen har fundet skal være kendetegnende for dimensioneringen af det statslige redningsberedskab. De første fire kriterier er af overordnet politisk karakter, og det følgende vedrører det samlede redningsberedskabs ”performance”.

Staten skal fortsat drive et operationelt redningsberedskab. Det skal den gøre af følgende overordnede grunde:

- For at kunne indfri Danmarks internationale forpligtelser ved internationale katastrofer og redningsopgaver
- For at skabe sikkerhed for at staten kan understøtte andre statslige sektorer og beredskaber
- For at kunne fungere som backup-ressource i forhold til situationer, hvor det kommunale redningsberedskab har behov for assistance
- Som grundlag for fortsat at kunne uddanne værnepligtige og frivillige tæt på en operativ virkelighed

Det samlede operative redningsberedskab skal i videst muligt omfang fungere som et enstrengt system, hvor opgaverne skal kunne løses i fællesskab. Det er således efter arbejdsgruppens vurdering væsentligt at arbejde for en fortsat styrkelse af det enstrengede, niveaudelte redningsberedskab, hvis redningsberedskabet på en omkostningseffektiv måde skal kunne yde en forsvarlig indsats i forhold til de mange og uforudsigelige ulykker, som det aktuelle trusselsbillede ifølge konsulentfirmaet vil kunne indebære.

I forlængelse heraf skal arbejdsgruppen bemærke, at i lyset af den øgede uforudsigelighed i de opgaver, som det samlede redningsberedskab kan blive stillet over for, er fleksibilitet og omstillingsevne – i stadig højere grad - afgørende for en god organisering. Dette indebærer, at det statslige redningsberedskab fortsat skal være opbygget som et kapacitetsorienteret beredskab, hvor materiel og mandskab kan sammensættes og indsættes situationsbestemt – afhængig af de konkrete hændelser.

Særligt for så vidt angår de værnepligtige, er det arbejdsgruppens opfattelse, at de som led i værnepligtsuddannelsen indgår som en betydningsfuld mandskabsressource på de statslige beredskabscentre.

I forlængelse heraf bemærkes afslutningsvis, at situationen for det statslige beredskab kan ændres væsentligt, såfremt værnepligten i Danmark fjernes. Der vil i givet fald blive tale om en udfordring for redningsberedskabet såvel i forhold til bemanningen på manuelt niveau af det statslige redningsberedskab som i forhold til rekruttering af frivillige og fastansatte til det statslige og det kommunale redningsberedskab.

4.5.1 Behov for tilpasninger i forhold til trusselsbilledet

Der er i konsulentfirmaets rapport ikke blevet identificeret overflødige kapaciteter i redningsberedskabet.

I forlængelse heraf er det konsulentfirmaets vurdering, at der er behov for at justere de statslige beredskabscentres kapaciteter, især for så vidt angår moderne afstivnings- og

løfteværktøj, kraftig læsekapacitet, terrængående vandtransport til Nord- og Vestjylland, nyt opsamlingsmateriel ved olieforurening til søs, avanceret sporingsmateriel samt rense- og dekontamineringsmateriel.

Hertil kommer nye krav til uddannelse og udvikling i forhold til opsamling af slukningsvand (for at imødekomme miljøhensyn), stabilisering og afstivning af store bygninger, øvelse og uddannelse for redningsområdet generelt og på alle niveauer, anvendelse af måleresultater ved sporing af CBRN, stabsarbejde og tværfaglig beredskabs-tænkning på tværs af sektorer.

Disse udviklings- og uddannelsesopgaver, der har til formål at højne kompetencerne i redningsberedskabet, vil ifølge konsulentfirmaet være en naturlig opgave for de statslige beredskabscentre på grund af den omfattende uddannelsesaktivitet, der i øvrigt foregår på beredskabscentrene.

Arbejdsgruppen kan tilslutte sig konsulentfirmaets vurderinger, idet det aktuelle trusselsbillede, og herunder ikke mindst de igangværende klimaforandringer, indebærer nye, store udfordringer for det statslige redningsberedskab, som ikke kan rummes inden for de nuværende ressourcemæssige rammer.

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det er nødvendigt med en nærmere og mere tilbundsående beredskabsfaglig vurdering af, hvilke konkrete kapaciteter inden for de nævnte områder der nærmere er behov for.

En sådan nærmere analyse skal efter arbejdsgruppens vurdering tage udgangspunkt i en analyse af dels risikobilledet, dels af de forventede hændelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed. Herudfra vil det så være muligt på et forsvarligt beredskabsfagligt grundlag at træffe beslutning om, hvilke materiel- og mandskabskapaciteter som bør anskaffes til det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen har også vurderet, hvilken betydning det internationale trusselsbillede har for det statslige redningsberedskab i forhold til såvel at kunne yde bistand til andre lande som at modtage assistance fra udlandet.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det statslige redningsberedskab med de nuværende mandskabsmæssige og materielmæssige ressourcer har en netop tilstrækkelig kapacitet til på det hidtidige aktivitetsniveau at kunne yde bistand til udlandet i forhold af udsendelser af en – tre ugers varighed.

Dette indebærer, efter arbejdsgruppens opfattelse, at der ikke er ressourcer til at modsvare det trusselsbillede, som er beskrevet i konsulentfirmaets rapport, og som peger på sandsynligheden for flere internationale udsendelser og på udsendelser af længere varighed, herunder som led i militært – civilt samarbejde. Ligeledes er det arbejdsgruppens vurdering, at der ikke i dag er afsat ressourcer til at øve modtagelse af international bistand på dansk jord.

4.6 Arbejdsgruppens forslag, anbefalinger og konklusioner

Sammenfattende er det på baggrund af konsulentfirmaets undersøgelser, tidligere analyser af de beredskabsfaglige opgavers placering på lokalt, regionalt eller nationalt niveau og arbejdsgruppens egne drøftelser arbejdsgruppens konklusion, at der ikke er behov for at ændre på organiseringen og placeringen af de statslige beredskabscentre.

Det er i forlængelse heraf arbejdsgruppens konklusion, at det ud fra en cost – benefit betragtning ikke vil være rentabelt at flytte det statslige beredskabscenter i Thisted til en mere central placering i Nordjylland. Arbejdsgruppen skal på den baggrund anbefale, at den mindre hensigtsmæssige placering af det statslige beredskabscenter i Nordjylland fortsat kompenseres gennem fastholdelse af et kommunalt støttepunktsberedskab, jf. kapitel 5.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere i forhold til materielsituationen, at de samlede kapaciteter på niveau 3 udvides med mere moderne afstivningsmateriel, større lense- og pumpekapacitet, avanceret sporingsmateriel samt større dekontaminerings- og rensekapacitet – særligt omkring hovedstadsområdet. Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at det nærmere bør analyseres, hvilke konkrete materielkapaciteter der bedst dækker de identificerede behov.

Arbejdsgruppen finder i relation hertil, at den nærmere analyse af materielanskaffelserne vil kunne ske i regi af Logistisk Koordinationsudvalg, hvor såvel de kommunale parter som Beredskabsstyrelsen er repræsenteret, og hvor de relevante beredskabsfaglige kompetencer er til stede. Materielanskaffelser skal efter arbejdsgruppens opfattelse vurderes i forhold til dels det aktuelle trusselsbillede, dels de eksisterende kapaciteter inden for det kommunale redningsberedskab.

Arbejdsgruppen anbefaler også, at der fremadrettet generelt bør være øget fokus på uddannelse og udvikling inden for redningsberedskabet såvel nationalt som internationalt, idet der fremover vil blive stillet meget høje krav til mandskabets uddannelsesniveau og erfaring. Arbejdsgruppen opfordrer i den forbindelse til, at uddannelse og udvikling kommer til at indgå som et element i forbindelse med udarbejdelsen af et nyt beredskabsforlig.

Konsulentfirmaet har i relation hertil vedrørende uddannelse og udvikling blandt andet foreslået, at der etableres en professionsbachelor-uddannelse for det samlede redningsberedskab, som kan medvirke til at højne kompetenceniveauet og medvirke som en kulturintegrerende faktor i forhold til de kommunale og statslige niveauer. Arbejdsgruppen anbefaler, at man ser nærmere på uddannelsesområdet, og for eksempel etablerer en professionsbachelor-uddannelse for det samlede redningsberedskab.

I forlængelse heraf skal arbejdsgruppen pege på, at der i tilknytning til uddannelsesaktiviteterne bør etableres et egentligt uafhængigt forskningsmiljø, der kan stimulere udviklingen inden for redningsberedskabet og medvirke til at kvalificere debatten om

redningsberedskabet, sådan som det er tilfældet i de lande, Danmark normalt sammenligner sig med på beredskabsområdet.

Sådanne forskningsaktiviteter vil efter arbejdsgruppens opfattelse kunne ses som en naturlig videreudvikling af intentionerne bag beslutningen om i indeværende aftaleperiode at etablere et institut til evaluering af de større eller usædvanlige ulykker inden for redningsberedskabets område.

For så vidt angår det statslige redningsberedskabs muligheder for at yde international bistand har arbejdsgruppen konkluderet, at der ikke i dag er tilstrækkelige ressourcer til at kunne modsvare det behov, som trusselsbilledet peger på.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund anbefale, at der tilføres tilstrækkelige ressourcer til, at der kan tilvejebringes de fornødne personelmæssige ressourcer med henblik på at muliggøre længerevarende udsendelser af personel fra redningsberedskabet til internationale missioner. Ligeledes skal arbejdsgruppen pege på behovet for at afsætte midler til gennemførelse af øvelsesvirksomhed målrettet træning i modtagelse og indsættelse af international assistance i Danmark.

Mere generelt skal arbejdsgruppen pege på, at redningsberedskabet i Danmark ressourcemæssigt er dimensioneret meget stramt, hvilket indebærer, at der er behov for tilførsel af yderligere midler til området, hvis redningsberedskabet skal kunne være i stand til at matche det trusselsbillede og de deraf følgende behov, som konsulentfirmaet har identificeret i sin risikoanalyse.

Arbejdsgruppen skal derfor anbefale, at der fremadrettet med fire – fem års intervaller gennemføres en risikobaseret dimensioneringsundersøgelse af det statslige redningsberedskab. Undersøgelsen skal dels tage udgangspunkt i det aktuelle trusselsbillede, dels i den aktuelle kommunale dimensionering af det kommunale redningsberedskab. Arbejdsgruppen skal i forlængelse heraf anbefale, at der blandt andet på baggrund af disse undersøgelser tages politisk stilling til, hvilket serviceniveau der skal være gældende for det statslige redningsberedskab. Processen vedrørende beskrivelse af serviceniveauer vil eksempelvis omfatte fastlæggelse af mål for rensekapaciteten i forbindelse med omfattende forureninger af personer som følge af terrorhandlinger rettet mod områder med mange mennesker (lufthavne jernbanestationer og sportsarenaer m.fl.) eller for kapaciteten til at afhjælpe orkanskader i form af blandt andet bygningssammenstyrtninger og oversvømmelser. Der henvises i den forbindelse i øvrigt til kapitel 6, afsnit 6.7 (ti-punktsplanen).

Endvidere anbefaler arbejdsgruppen, at der for at sikre en effektiv koordination af det samlede redningsberedskabs og det øvrige beredskabs ressourcer (blå blink primært) nedsættes en arbejdsgruppe, som skal udarbejde forslag til, hvordan dette bør ske, blandt andet set i lyset af indførelsen af SINE.

Arbejdsgruppen er i forbindelse med sine anbefalinger opmærksom på, at der er fastsat en økonomisk ramme for perioden 2007 – 2010, der ikke tillader en udbygning af redningsberedskabet. De økonomiske konsekvenser af arbejdsgruppens anbefalinger må derfor indgå i det kommende beredskabsforlig, herunder for så vidt angår behovet for finansiering af de efterspurgte materielanskaffelser på niveau 2 og 3 samt omkostningerne til udbygning af de mandskabsmæssige ressourcer og til iværksættelse af en øget uddannelses- og forskningsaktivitet.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at der ikke i konsulentfirmaets analyse er fundet besparelspotentialer.

Kapitel 5 - De kommunale støttepunkter

5.1 Indledning

Som det er gengivet ovenfor fremgår det af kommissoriet for undersøgelsen, at arbejdsgruppens undersøgelse skal omfatte en analyse af det statslige redningsberedskabs organisation, struktur og kapacitet dels i forhold til risici og trusler, dels i forhold til det kommunale redningsberedskabs kapaciteter (risikobaseret dimensionering), og stille forslag til eventuelle ændringer i organiseringen af det statslige redningsberedskab, herunder behovet for fortsat at opretholde de nuværende ni kommunale støttepunkter, der er statsligt finansieret, og i givet fald fordelingen af materiel mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen har i sine vurderinger/anbefalinger nedenfor vedrørende disse spørgsmål taget udgangspunkt i konsulentfirmaet Capacents analyse af spørgsmålet på vegne af arbejdsgruppen i 2007/2008 og sekretariatets beskrivende kapitel vedrørende de kommunale støttepunkter, jf. bilagslisten som omhandler lovgrundlaget, støttepunktsberedskabernes organisering og dækningsområder, deres opgaver og assistance-typer, økonomien samt støttepunkternes mandskab og materiel.

Nærværende kapitel indledes i afsnit 5.2 med kort beskrivelse af baggrunden for etableringen af støttepunkterne samt lovgrundlag mv. Herefter beskrives støttepunkterne, herunder særligt anvendelsen af støttepunkterne, udviklingen i antallet af assistancer fra 2003 til 2006, hvilke typer assistance, der rekvireres samt konsulentfirmaets vurderinger og anbefalinger for så vidt angår det fremadrettede behov for støttepunkterne.

I afsnit 5.3 beskrives den nuværende placering af støttepunkterne, hvorefter følger konsulentfirmaets forslag til eventuelle ændringer i støttepunkternes placering.

Efter således at have redegjort for de indsamlede data og analyser vedrørende støttepunkterne drøftes i afsnit 5.4 arbejdsgruppens egne vurderinger af støttepunkterne samt mulige løsningsforslag med hensyn til materiel og placering, mens arbejdsgruppens forslag, anbefalinger og konklusioner fremgår af afsnit 5.5.

5.2 De kommunale støttepunkter (etablering, formål, materiel, økonomi mv.)

5.2.1 Etableringen og anvendelsen af de kommunale støttepunkter

I den politiske aftale for redningsberedskabet 1998-2001 blev det niveaudelte beredskab introduceret. Baggrunden var et ønske om at få mest muligt beredskab inden for det økonomiske råderum, og at beredskabet samtidig skulle være fleksibelt og så tæt på borgeren som muligt.

I Indenrigsministeriets ”Analyse af beredskabet” fra 1997, der lå til grund for etableringen af de kommunale støttepunkter, blev det således anført:

”Ved at etablere for eksempel seks-syv støttepunktsstationer i medfør af § 12, stk. 3³ – eller flere afhængig af antallet af statslige regionale beredskabscentre – vil alle kommuner inden for ca. en time kunne modtage bistand enten fra disse støttepunktsstationer eller fra beredskabscentrene til løsning af mere specialiserede opgaver, hvor der skal benyttes særligt materiel, som det enkelte kommunale redningsberedskab ikke råder over.”

Som et led i etableringen af det niveaudelte beredskab blev der udpeget syv kommuner, der skulle stå for de kommunale støttepunkter. Støttepunkterne blev etableret i beredskabsmæssigt stærke kommuner med henblik på, at der her var ressourcer til at yde assistance til de øvrige kommuner i dækningsområderne, herunder navnlig til de mindre kommuner inden for ca. en time.

De kommunale støttepunkter er baseret på beredskabslovens § 12, stk. 2 om udvidet mellemkommunal bistand. For at der ikke skulle være tale om subsidiering af bestemte kommuner, var det i forbindelse med etableringen endvidere en forudsætning, at støttepunkterne ikke skulle kunne indgå i eller erstatte støttepunktskommunens egen kapacitet. Støttepunkterne er derfor alene forudsat at kunne indsættes inden for egen kommune, såfremt kommunens eksisterende ressourcer, som kommunen råder over for at kunne yde en forsvarlig indsats, er udtømte.

Hensigten med oprettelse af støttepunkterne var som udgangspunkt, at opgaverne skulle omfatte belysning af skadested, fyldning af trykluftflasker til røgdykning, supplerende vandforsyning samt venteplads. De kommunale støttepunkters materiel varierer dog noget, alt efter hvad der er blevet anset for mest anvendeligt i de kommuner, som støttepunkterne skal assistere.

Efter terrorangrebet på World Trade Center i USA afsatte regeringen midler til styrkelse af redningsberedskabet. Alle støttepunkter fik i den forbindelse opgraderet materiellet til anvendelse ved personrensning samt mulighed for at assistere med redningsmateriel.

5.2.2 Udviklingen i antallet af assistancer fra de kommunale støttepunkter

Antallet af assistancer har været moderat stigende. I 2006 havde støttepunkterne således 147 assistancer svarende til godt 16 i gennemsnit pr. støttepunkt, mens støttepunkterne i 2003, som er det første år, hvor alle ni nuværende støttepunkter har været etableret, gennemsnitligt rykkede ud knapt 12 gange – i alt 104 assistancer. 159 af assistancerne i perioden 2003 til 2006 er foretaget i egen kommune. Dette svarer til 31 pct. af assistancerne.

³ Det bemærkes, at beredskabsloven siden er blevet ændret, så § 12, stk. 3 er blevet ændret til § 12, stk. 2.

En gennemgang af udrykningsrapporterne fra de kommunale støttepunkter i perioden 2003 til 2006 viser, at den typiske varighed af en indsats er seks-syv timer, og at der i gennemsnit anvendes 13 mandtimer. Støttepunkternes samlede mandtimeforbrug i perioden 2003-2006 kan således estimeres til knapt 6600 timer svarende til omkring 1650 timer pr. år i gennemsnit.

Støttepunkternes assistancer omfatter ikke ekstra indsatsmandskab, men alene materiel med det nødvendige betjeningspersonel. Materiellet bemannes af støttepunktet med heltidsansatte, deltidsansatte eller frivillige. Flere af støttepunkterne anvender således frivillige som betjeningspersonel, mens andre anvender heltids- eller deltidsansatte eller en kombination af frivillige og ansatte.

Der er med etableringen af støttepunkterne lagt særlig vægt på brugen af frivillige for herigennem at bidrage til en øget anvendelse af frivillige til relevante og meningsfulde opgaver i det operative redningsberedskab. Der er siden 2002 samlet set blevet tilknyttet 30 flere frivillige til disse kommuner, svarende til en stigning på i alt ca. 7 pct. eller godt 3 frivillige i gennemsnit pr. støttepunkt. Udviklingen dækker over store variationer mellem støttepunkterne.

5.2.3 Hvilke typer assistance rekvireres

Støttepunkternes samlede assistancer fra 2003 til 2006 viser, at 77 pct. af opgaverne kan henføres til områderne lys, vandforsyning og genopfyldning af trykluftflasker. Ses der på støttepunkternes assistance til redningsindsatser (afstivning, nødstrøm, frigørelse, bortpumpning af vand, væltet træ, storm) og til rensning af forurenede personer har de været indsat i forbindelse med 42 opgaver - svarende til 7 pct..

5.2.4 Økonomi

De kommunale støttepunkter, der indgår som en del af niveau 2-beredskabet, er statsligt finansieret. Beredskabsstyrelsen har stillet materiellet til rådighed for kommunerne, og Beredskabsstyrelsen afholder udgifterne til drift af materiellet og til indsatser. Assistancerne ydes vederlagsfrit for rekvirenten.

Støttepunktskommunerne er forpligtede til at sikre, at mandskabet, der betjener materiellet, har den fornødne uddannelse. Mandskabet har typisk samme uddannelse som mandskab i niveau 1-redningsberedskaberne, suppleret med den nødvendige uddannelse i det materiel, der er til rådighed ved det enkelte støttepunkt. Eksempelvis har Beredskabsstyrelsen godkendt en lokal uddannelse i anvendelse af rensetrailer.

5.2.5 Konsulentfirmaet Capacents undersøgelse

For så vidt angår assistancetyper, assistancebehov mv. fra de kommunale støttepunkter kan det i konsulentfirmaets gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt landets beredskabschefer konstateres, at der generelt er tilfredshed med niveau 2-støtten. 79 pct.

af de adspurgte vurderer, at niveau 2-beredskabet "i høj grad" eller "i nogen grad" er en relevant styrkelse af det kommunale beredskab (niveau 1). Blot 4 pct. vurderer "slet ikke", at niveau 2-beredskabet er en relevant styrkelse. Det er således også kun omkring en tredjedel af kommunerne, der endnu har oplevet, at kommunalreformen har styrket deres eget beredskab. Resten vurderer situationen uændret. Det kan således på den baggrund konstateres, at der blandt beredskabscheferne overvejende er en holdning om, at den nuværende model med støttepunkter også skal gælde fremover. Det vigtigste for beredskabscheferne er, at der er en tilstrækkelig god geografisk dækning med niveau 2-materiel og mandskab til at betjene det.

Konsulentfirmaets interview med udvalgte beredskabschefer har afdækket, at anvendelsen af det kommunale støttepunktsmateriel primært afhænger af, hvor langt væk støttepunktet ligger, om der er et veludbygget samarbejde med nabokommuner, og om kommunerne i det hele taget har haft brug for niveau 2-materiel.

Konsulentfirmaets undersøgelser har samtidig afdækket et behov for supplerende materiel på niveau 2. Der fremhæves særligt følgende typer materiel:

- Materiel til komplicerede forureningsopgaver i form af depoter med kemikalieindsatsdragter på niveau 2. Konsulentfirmaets spørgeskemaundersøgelse har i den forbindelse vist, at en stor del af kommunerne ikke er i stand til at håndtere en større akutindsats på dette område. Behovet for kemikalieindsatsdragter til akutte kemikalieindsatser kommunalt begrundes placeringen på niveau 2, da der er behov for kort udrykningstid til denne type indsatser. Hertil har konsulentfirmaets undersøgelser vist, at der er behov for at styrke kapaciteten i forhold til ventepladser og rensestationer til store dekontamineringsopgaver i forhold til hovedstadsområdet på grund af den øgede terrortrussel, herunder også med CBRN.
- Der er også behov for at øge lense- og slangekapaciteten på alle niveauer i redningsberedskabet, herunder også på niveau 2 med store pumper og slanger med stor kapacitet (spørgsmålet om den konkrete lense- og slangekapacitet må afvente et kommende analysearbejde).

Konsulentfirmaets undersøgelse viser i øvrigt, at der i redningsberedskabet efterlyses generelt mere tungt udstyr til Storkøbenhavn (Frivilligcenter Hedehusene (som i dag ikke er støttepunkt eller beredskabscenter)). Det kan være udstyr, der allerede findes på andre beredskabscentre, men som det måske kunne være bedre at placere tættere på Storkøbenhavn, hvor risikoen for store hændelser er hyppigere end i resten af landet. Det gælder særligt udstyr til dekontaminering af mange mennesker (rensepladser/rensecontainere).

Af konsulentfirmaets rapport fremgår det, at det i ekspertpanelet og i de kvalitative interview med beredskabscheferne blev fremhævet, at der er et behov for øget skum-

forsyning generelt i redningsberedskabet. Bemærkningerne fra ekspertpanelet går på særligt to forhold. Det handler om, at det ved store brande i udlandet i de seneste år er konstateret, at der ved omfattende brande i oliedepoter er behov for betydeligt større skummængder, end det hidtil har været antaget. Herudover kan det anbefales, at der anvendes skumtilsætning til slukningsvandet i forbindelse med almindeligt slukningsarbejde. Derved effektiviseres brandslukningsarbejdet, og forbruget af vand kan reduceres.

Anvendelse af store mængder skum i forbindelse med brandslukning er primært et niveau 1-anliggende, der blandt andet bør fremgå af kommunernes risikobaserede dimensionering, således at der i kommuner med større, brandfarlige industrier enten pålægges ejeren at ligge inde med større skummængder, eller at kommunen selv anskaffer denne kapacitet. I ekstraordinære situationer kan niveau 3 assistere med store mængder skumvæske.

Sammenfattende peger konsulentfirmaets rapport således i overensstemmelse med trussels- og risikovurderingen på, at der generelt er behov for lense- og slangekapacitet og flere kemikalieindsatsdragter samt ventepladser og rensestationer til store dekontamineringsopgaver. Sidstnævnte primært i forhold til hovedstadsområdet, for eksempel placeret i et nyt støttepunkt i Hedehusene, jf. nedenfor.

5.3 Placeringen af de kommunale støttepunkter

5.3.1 Den nuværende placering

Placeringen af støttepunkterne blev fastlagt med udgangspunkt i de geografiske områder, hvor de statslige beredskabscentre på daværende tidspunkt havde vanskeligheder ved at kunne yde assistance inden for ca. en time.

I den politiske aftale for perioden 2003-2006 blev det aftalt, at Beredskabsstyrelsens beredskabscenter i Hillerød skulle nedlægges, og at der som delvis kompensation herfor skulle oprettes to nye kommunale støttepunkter i henholdsvis Greve og Fredensborg. I dag er der således ni kommunale støttepunkter placeret i Aalborg, Århus, Fredericia, Esbjerg, Odense, Kalundborg, Nykøbing F., Greve og Fredensborg kommuner.

Herudover yder Beredskabsstyrelsens beredskabscentre niveau 2 assistance, således at hele landet er dækket. Der henvises til bilag 3 for en illustration af placeringen af støttepunkterne.

Det har således været en forudsætning for etablering af støttepunkterne, at alle områder af landet har kunnet få assistance inden for ca. en time.

Støttepunkterne kan rekvireres af den kommunale indsatsleder i de kommuner, der ligger i det enkelte støttepunkts dækningsområde, enten via direkte kontakt til støttepunktet, gennem politiets indsatsleder eller via 112-alarmeringscentralen.

5.3.2 Konsulentfirmaet Capacents undersøgelse

For så vidt angår den nuværende placering af støttepunkterne har konsulentfirmaets undersøgelse for det første vist, at støttepunktet i Fredericia ikke er nødvendigt for at kunne sikre assistance på niveau 2 til trekantsområdet inden for ca. en time. Dette skyldes, at der er kort afstand til de statslige beredskabscentre i Haderslev og Herning samt de kommunale støttepunkter i Esbjerg og Odense. Herudover er trekantsområdet kendetegnet ved store og ressourcestærke kommunale redningsberedskaber i blandt andet Vejle, Kolding og Fredericia.

Analysen viser, at ved ulykker i trekantsområdet vil der uden støttepunktet i Fredericia kunne ydes assistance fra såvel niveau 1 som niveau 2 og 3 inden for ca. en time eller hurtigere.

Herudover foreslår konsulentfirmaet, at støttepunktet i Odense kunne styrkes med en del af materiellet fra Fredericia, såfremt kommunerne på Fyn, herunder Odense Kommune, finder behov herfor. Et argument for at styrke det kommunale støttepunkt i Odense er, at niveau 3-dækningen i forhold til Odense og Fyn er mindre god sammenholdt med resten af landet.

Skagen er efter konsulentfirmaets vurdering ikke tilstrækkeligt dækket af et støttepunkt, da støttepunktet i Aalborg er for sydligt beliggende til at kunne nå det nordligste Jylland tilstrækkeligt hurtigt. På den baggrund påpeges det, at det ville være en fordel, at Nordjylland styrkes med et støttepunkt i Hjørring. Dette begrundes med, at der opnås en langt bedre dækning af Nordjylland, at sårbarheden i relation til passage af Limfjorden reduceres væsentligt (afskæringssituation), og at der vil kunne etableres et frivilligelement til at støtte op om opgaveløsningen. Herudover råder Hjørring over de fysiske faciliteter til at kunne rumme et støttepunkt.

For så vidt angår Storkøbenhavn er konsulentfirmaet kommet frem til, at støttepunktet i Greve ikke er optimalt placeret. Efter etableringen af det statslige Frivilligcenter i Hedehusene med over 300 frivillige og en central placering i hovedstadsområdet vil der kunne opnås en bedre nyttiggørelse af støttepunktsmateriellet ved at flytte det fra Greve til Hedehusene. Herved styrkes beredskabet i Storkøbenhavn, hvor risikoen for omfattende ulykker og katastrofer, herunder som følge af terror, alt andet lige må anses for særlig store.

Endvidere vil en placering af støttepunktet i Hedehusene bidrage positivt til at styrke frivilligcenteret, idet de 300 veluddannede frivillige i Hedehusene vil få tilført relevant og slagkraftigt materiel. Dette skal også ses på baggrund af, at der efter nedlæggelse af Beredskabsstyrelsens beredskabscenter i Hillerød i en årrække ikke har været en statslig assistencestyrke tæt på hovedstaden. Det aktuelle trusselsbillede, der viser, at trusselsniveauet er stigende, peger således også på, at det statslige assistanceberedskab i det Storkøbenhavnske område bør styrkes.

Endelig vil de frivillige, der i dag er tilknyttet støttepunktet i Greve, såfremt de er interesserede, kunne indgå i DFI-Øst i Hedehusene.

Sammenfattende peger konsulentfirmaets rapport således i overensstemmelse med trussels- og risikovurderingen på, at der er to støttepunkter, der bør overvejes flyttet eller nedlagt. I anledning af effektueringen af de enkelte omdisponeringer bør dette nærmere konsekvensanalyseres i forhold til de afledte omkostninger og fordele, hvilket ligger uden for undersøgelsens rammer.

5.4 Arbejdsgruppens vurderinger

Indledningsvis skal det bemærkes, at de ni kommunale støttepunkter ikke alene udgør redningsberedskabets niveau 2. De fem statslige beredskabscentre varetager således niveau 2 beredskabet i forhold til kommunerne inden for deres dækningsområder. Det vil sige, at assistance fra niveau 2 i nogle dele af landet ydes af de kommunale støttepunkter og i andre dele af landet af det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen har imidlertid, jf. sit kommissorium, haft fokus på de kommunale støttepunkter i sine vurderinger. Arbejdsgruppen skal dog pege på, at det særligt i forhold til vurderinger af niveau 2 beredskabets materiel er væsentligt at bemærke, at spørgsmålet herom ikke alene vedrører de ni kommunale støttepunkter, men også de fem statslige beredskabscentre.

Arbejdsgruppen har opdelt sine vurderinger af behovet for ændringer vedrørende de kommunale støttepunkter i fire dele. For det første en vurdering af behovet for de kommunale støttepunkter, dernæst en vurdering af henholdsvis støttepunkternes anvendelse og materiel og endelig en vurdering af de kommunale støttepunkters placering.

5.4.1 *Behovet for de kommunale støttepunkter*

Arbejdsgruppen har noteret sig, at konsulentfirmaets undersøgelse viser, at der blandt landets kommunale beredskabschefer generelt er tilfredshed med niveau 2-støtten. 79 pct. vurderer således, at niveau 2-beredskabet "i høj grad" eller "i nogen grad" er en relevant styrkelse af det kommunale beredskab. Blot 4 pct. vurderer, at niveau 2 beredskabet "slet ikke" er en relevant styrkelse.

Det er i øvrigt muligt for de kommunale beredskaber at udfylde evalueringsskemaer i forbindelse med rekvireringer af assistance fra de kommunale støttepunkter, og resultaterne af disse tilfredshedsundersøgelser fra 2005 til 2007 viser, at næsten 100 pct. af rekvirenterne har været tilfredse eller meget tilfredse med niveau 2 indsatsen.

Konsulentfirmaets opfølgende interview med udvalgte kommunale beredskabschefer har i øvrigt afdækket, at anvendelsen af det kommunale støttepunktsmateriel primært afhænger af, hvor langt væk støttepunktet ligger, om der er et veludbygget samarbejde med nabokommuner, og om kommunen i det hele taget har haft brug for niveau 2 materiel.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund vurderet, om kommunalreformen, der pr. 1. januar 2007 har reduceret antallet af kommuner og dermed sikret tilvejebringelse af 98 store og mere bæredygtige kommuner, har øget kommunernes robusthed på beredskabsområdet. Arbejdsgruppen har her noteret sig, at konsulentfirmaets undersøgelse viser, at omkring en tredjedel af kommunerne selv vurderer, at kommunalreformen har styrket deres eget beredskab. Resten vurderer, at robustheden er uændret.

Dette foreløbige resultat af kommunalreformen på beredskabsområdet kan efter arbejdsgruppen ses som udtryk for, at de nye kommuner populært sagt alene har fået mere af det samme materiel og samtidig har fået et større dækningsområde.

Arbejdsgruppen har ligeledes vurderet om indførelsen af risikobaseret dimensionering af de kommunale redningsberedskaber har medført en ændring i kommunernes behov for niveau 2 beredskabet. På baggrund af den gennemgang af de kommunale forslag til risikobaserede beredskabsplaner, som Beredskabsstyrelsen har foretaget for arbejdsgruppen, må det imidlertid konstateres, at den første generation af risikobaserede planer ikke har medført nævneværdige ændringer i kommunernes beredskab – bortset fra en klar tendens til, at kommunerne har reduceret antallet af indsatsledere.

Det er således arbejdsgruppens vurdering, at behovet for niveau 2 beredskabet ikke på nuværende tidspunkt har ændret sig afgørende, hvilket er i overensstemmelse med de kommunale beredskabscheferes egne vurderinger.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at den risikobaserede dimensionering – kombineret med effekten af kommunalreformen – om nogle år, når kommunerne er blevet mere fortrolige med de nye muligheder, der ligger i den risikobaserede dimensionering, vil kunne give anledning til ændringer i behovet for niveau 2 beredskabet. Det er dog arbejdsgruppens vurdering, at det ikke for indenværende er muligt at vurdere mere præcist, hvorledes behovet vil kunne blive påvirket. Behovet for niveau 2 beredskabet vil ligeledes kunne ændre sig som følge af ændringer i trusselsbilledet.

5.4.2 Anvendelsen af de kommunale støttepunkter

Arbejdsgruppen har for så vidt angår anvendelsen af de kommunale støttepunkter taget udgangspunkt i, at konsulentfirmaets undersøgelse af anvendelsen af de kommunale støttepunkter har vist, at der er behov for en afklaring af anvendelsen af niveau 2, herunder med henblik på at sikre de klareste mulige snitflader mellem kommunalbestyrelsernes ansvar for finansieringen af niveau 1 beredskabet og statens ansvar for finansieringen af niveau 2 og 3 beredskabet.

Arbejdsgruppen har på den ene side vurderet, at der er tale om en betydelig anvendelse af støttepunktsberedskabet i egen kommune - for nogle støttepunkter svarende til, at mellem 60 og 80 pct. af indsatserne er gennemført i egen kommune i perioden 2003 – 2006.

På den anden side finder arbejdsgruppen dog samtidig anledning til at pege på, at der navnlig med tilførslen af specialmateriel til støttepunktsberedskabet efter terrorangrebene i USA den 11. september 2001 er blevet tilført materiel, som ikke normalt kan forventes at indgå i det kommunale redningsberedskab på niveau 1. Dette tilsiger, at det er uhensigtsmæssigt at søge at begrænse støttepunktskommunernes brug af sådant materiel i egen kommune.

Arbejdsgruppen har endvidere lagt til grund for sine vurderinger, at hensynet til at undgå en ulovhjemlet statslig subsidiering af det kommunale redningsberedskab i støttepunktskommunerne tilsiger, at der er behov for en eller anden form for regulering af brugen af støttepunktsmateriellet.

Omvendt må en sådan regulering ikke stille sig hindrende i vejen for, at støttepunktskommunerne kan anvende det støttepunktsmateriel, der har karakter af specialmateriel, og som derfor ikke normalt indgår i det kommunale redningsberedskab i egen kommune, således at støttepunktskommunerne ikke stilles dårligere end kommunerne i dækningsområdet.

Arbejdsgruppen kan således tilslutte sig konsulentfirmaets konstatering af, at der er et behov for en afklaring af anvendelsen af niveau 2 beredskabet. Det er i forlængelse heraf arbejdsgruppens vurdering, at en sådan afklaring bedst vil kunne ske i forbindelse med en nærmere analyse af niveau 2 beredskabets materielsammensætning.

5.4.3 Niveau 2 - beredskabets materiel

Arbejdsgruppen har, når det gælder vurderingen af behovet for tilpasninger i niveau 2 beredskabets materiel, noteret sig, at konsulentfirmaet på baggrund af deres undersøgelser – herunder det gennemførte ekspertseminar – er nået frem til, at der er behov for at tilføre de kommunale støttepunkter øgede kapaciteter i forhold til navnlig kemikalieindsatser og oversvømmelser.

Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det er nødvendigt med en nærmere og mere tilbundsående beredskabsfaglig vurdering af, hvilke kapaciteter inden for de nævnte områder der nærmere er behov for, og hvilke kapaciteter der bør placeres på niveau 2.

En sådan nærmere analyse skal efter arbejdsgruppens vurdering tage udgangspunkt i en analyse af dels risikobilledet, dels af de forventede hændelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed. Herudfra vil det så være muligt på et forsvarligt beredskabsfagligt grundlag at træffe beslutning om, hvorvidt materiellet bør være til rådighed i kommunerne på niveau 1 og dermed er en kommunal opgave, eller om materiellet bør være til rådighed på enten niveau 2 eller 3.

I en sådan analyse vil naturligt også indgå spørgsmålet om den fremadrettede anvendelighed af niveau 2 beredskabets nuværende materiel.

5.4.4 Placeringen af de kommunale støttepunkter

Arbejdsgruppen har i sine vurderinger taget udgangspunkt i, at det har været en forudsætning for etablering af støttepunkterne, at alle områder af landet har kunnet få assistance inden for ca. en time.

Arbejdsgruppen har på den baggrund undersøgt, om dette fortsat er tilfældet og har ved hjælp af en undersøgelse af udrykningstiderne i ODIN (Beredskabsstyrelsens Online Dataregistrerings- og INdberetningssystem) konstateret, at de kommunale støttepunkter samt de statslige beredskabscentre normalt kan nå kommunerne i dækningsområdet inden for den fastsatte tid. Dette gælder dog ikke det nordlige Jylland, som hverken udrykninger fra det statslige beredskabscenter i Thisted eller det kommunale støttepunkt i Aalborg kan nå inden for en time.

Samtidig har arbejdsgruppen konstateret, at det statslige redningsberedskab som følge af de forbedrede trafikforbindelser – først og fremmest udbygningen af motorvejsnettet – i dag kan dække en væsentlig større del af landet inden for ca. en time, end det var tilfældet på tidspunktet for støttepunkternes etablering.

Der kan således i dag ydes hurtigere assistance fra niveau 2 og 3 til størstedelen af landet, end det tidligere har været muligt.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund mere konkret vurderet, om der er behov for at justere på placeringen af de kommunale støttepunkter.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at konsulentfirmaet konkret har peget på, at det kommunale støttepunkt i Fredericia Kommune kan nedlægges, fordi der er kort afstand til de statslige beredskabscentre i Haderslev og Herning samt de kommunale støttepunkter i Esbjerg og Odense. Herudover anfører konsulentfirmaet, at trekantsområdet er kendetegnet ved store og ressourcestærke kommunale redningsberedskaber i blandt andet Vejle, Kolding og Fredericia. Det er således konsulentfirmaets vurdering, at der ved ulykker i trekantsområdet - uden et støttepunkt i Fredericia – vil kunne ydes assistance fra såvel niveau 1 som niveau 2 og 3 inden for ca. en time eller hurtigere.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der kan peges på andre forhold, der tilsiger, at der er et særligt behov for at bevare støttepunktet i Fredericia – uanset at Fredericia og kommunerne i det nuværende støttepunkts dækningsområde alle kan få assistance fra såvel niveau 1 som niveau 2 og 3 inden for ca. en time eller hurtigere.

Arbejdsgruppen har her særligt set på de risikovirksomheder, der er placeret i Fredericia området. Arbejdsgruppen har i den forbindelse lagt til grund, at den særlige risiko, der knytter sig hertil i henhold til lovgivningen, dels skal afdækkes af de pågældende virksomheder selv, der er forpligtet til at have et beredskab, dels af Fredericia Kommune, der ligeledes er forpligtet til, jf. beredskabslovens § 12, stk. 1, at have et forsvarligt beredskab, der tager højde for de særlige risici, der er i kommunen. Hertil kommer

som nævnt, at der er substantielle muligheder for hurtig assistance fra såvel niveau 1 som niveau 2 og 3.

Det er således arbejdsgruppens samlede vurdering, at der på det foreliggende grundlag ikke længere er et behov for at opretholde et kommunalt støttepunkt i Fredericia.

Konsulentfirmaet har endvidere peget på, at det nordlige Jylland ikke er tilstrækkeligt dækket af et niveau 2 beredskab, da det kommunale støttepunkt i Aalborg er for sydligt beliggende til at kunne nå det nordligste Jylland tilstrækkeligt hurtigt. Konsulentfirmaet finder derfor, at det vil være en fordel, at Nordjylland styrkes med et støttepunkt i Hjørring.

Det skyldes ifølge konsulentfirmaet, at der opnås en langt bedre dækning af Nordjylland, at sårbarheden i relation til passage af Limfjorden reduceres væsentligt (afskæringssituation), og at der vil kunne etableres et frivilligelement til at støtte op om opgaveløsningen. Herudover råder Hjørring over de fysiske faciliteter til at kunne rumme et støttepunkt.

Arbejdsgruppen har i sin vurdering lagt særlig vægt på, at det ikke i dag er muligt inden for ca. en time at få assistance fra niveau 2 beredskabet i området fra syd for Frederikshavn og Hirtshals og op til Skagen. I dette område er der en betydelig havnevirksomhed og i sommerhalvåret en meget betydelig befolkningstæthed, der kombineret med de store naturområder kan medføre ulykker, hvor der er behov for assistance fra niveau 2.

Det er således efter arbejdsgruppens vurdering på det foreliggende grundlag velbegrunder med en bedre niveau 2 dækning af det nordligste Jylland.

Arbejdsgruppen skal dog i den forbindelse pege på, at etableringen af et nyt støttepunkt i det nordlige Jylland vil medføre en væsentlig reduktion i dækningsområdet for det nuværende kommunale støttepunkt i Aalborg. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at støttepunktet i Aalborg herved ikke umiddelbart bliver overflødiggjort, idet støttepunktet også har en del af sit dækningsområde syd for Aalborg, hvor et nordligt placeret støttepunkt ikke vil kunne dække inden for ca. en time.

Endelig peger konsulentfirmaet på, at støttepunktet i Greve ikke er optimalt placeret – uanset at støttepunktet godt kan sikre niveau 2 assistance inden for dækningsområdet inden for ca. en time. Efter etableringen af det statslige Frivilligcenter i Hedehusene med over 300 frivillige og en central placering i hovedstadsområdet vil der efter konsulentfirmaets opfattelse kunne opnås en bedre nyttiggørelse af støttepunktsmateriellet ved at flytte det fra Greve til Hedehusene. Herved styrkes beredskabet i Storkøbenhavn, hvor risikoen for omfattende ulykker og katastrofer, herunder som følge af terror, alt andet lige må anses for særlig store.

Konsulentfirmaet peger også på, at en placering af støttepunktet på det statslige frivilligcenter i Hedehusene vil bidrage positivt til at styrke frivilligcenteret, idet de 300 frivillige vil få tilført relevant materiel. Dette skal også ses på baggrund af, at der efter nedlæggelse af Beredskabsstyrelsens beredskabscenter i Hillerød i en årrække ikke har været en statslig assistencestyrke tæt på hovedstaden. Det aktuelle trusselsbillede, der viser, at trusselsniveauet er stigende, peger således ifølge konsulentfirmaet også på, at det statslige assistenceberedskab i det storkøbenhavnske område styrkes. Endelig vil de frivillige, der i dag er tilknyttet støttepunktet i Greve, såfremt de er interesserede, kunne indgå i DFI-Øst på Frivilligcenteret i Hedehusene.

Arbejdsgruppen kan tilslutte sig disse vurderinger, idet arbejdsgruppen lægger særlig vægt på, at en flytning af det kommunale støttepunkt i Greve til frivilligcenteret i Hedehusene ikke er begrundet i problemer med niveau 2 dækning inden for ca. en time, men derimod er begrundet i et ønske om at nyttiggøre den betydelige synergi, der vil være ved at samplacere støttepunktsberedskabet med de 300 frivillige i Hedehusene og dermed styrke det samlede beredskab i hovedstadsområdet. I forlængelse heraf lægger arbejdsgruppen vægt på, at niveau 2 beredskabet på frivilligcenteret tilrettelægges således, at materiellet modsvarer de særlige behov, som trusselsbilledet, herunder først og fremmest terrortruslen, indebærer i hovedstadsområdet.

Efter arbejdsgruppens vurdering bør en placering af et niveau 2 beredskab på Frivilligcenteret også ses i sammenhæng med det statslige redningsberedskabs øvrige assistencemuligheder, således at hovedstadsområdet sikres mulighed for hurtig assistance med relevante statslige kapaciteter i tilfælde af omfattende ulykker.

5.5 Arbejdsgruppens forslag, anbefalinger og konklusioner

Arbejdsgruppen har for så vidt angår det grundlæggende spørgsmål om behovet for at bevare niveau 2 beredskabet og dermed de kommunale støttepunkter konkluderet, at behovet for niveau 2 beredskabet ikke på nuværende tidspunkt har ændret sig, og at det kommunale støttepunktsberedskab derfor bør videreføres.

Dernæst har arbejdsgruppen med hensyn til spørgsmålet om anvendelsen af støttepunktsberedskabet, herunder navnlig anvendelsen af støttepunktsberedskabet i egen kommune, konkluderet, at der er et behov for en afklaring af anvendelsen af de kommunale støttepunkter.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund anbefale, at Beredskabsstyrelsen skærper sit tilsyn med de kommunale støttepunkters anvendelse, således at det sikres, at disse fuldt ud anvendes i overensstemmelse med forudsætningerne.

Endvidere skal arbejdsgruppen anbefale, at der sker en tilpasning af materiellet på de kommunale støttepunkter, således at det materiel – eksempelvis vandtankvogne, belysningsaggregater, slangegrupper og højtrykskompressor – der tættest knytter sig til

det kommunale redningsberedskabs brandslukningsopgaver, og som det efter arbejdsgruppens opfattelse må forudsættes, at de nye store kommuner selv råder over, udfases.

Herved sikres en tilpasning af materiellet, så det ikke dublerer, hvad der i dag må forudsættes at være til rådighed på niveau 1. Dette vil medvirke til at skabe en klarere snitflade mellem niveau 1 og niveau 2 beredskaberne. Det er således arbejdsgruppens forventning, at støttepunktsmateriellet efter en sådan gennemgang vil kunne anvendes i støttepunktskommunerne på lige fod med anvendelsen i de øvrige kommuner.

Arbejdsgruppen skal endelig anbefale, at denne tilpasning gennemføres som led i en nærmere analyse af, hvilket materiel der bør udgøre niveau 2 beredskabet som følge af ændringerne i det aktuelle trusselsbillede, herunder den forøgede terrortrussel og konsekvenserne af de igangværende klimaforandringer.

Arbejdsgruppen finder, at en sådan analyse vil kunne ske i regi af Logistisk Koordinationsudvalg, hvor såvel de kommunale parter som Beredskabsstyrelsen er repræsenteret, og hvor de relevante beredskabsfaglige kompetencer er til stede.

Arbejdsgruppen har således ikke selv fundet grundlag for at anbefale en tilførsel af bestemt materiel til niveau 2 beredskabet, idet en beslutning herom forudsætter en nærmere beredskabsfaglig analyse af de forventede hændelsers hyppighed, omfang kompleksitet og udviklingshastighed. Resultatet af en sådan analyse i regi af Logistisk Koordinationsudvalg vil kunne udgøre det nødvendige grundlag for beslutningen om, hvilket statsligt assistancemateriel der bør være til rådighed på niveau 2, og hvilket materiel der bør være til rådighed på niveau 3.

Arbejdsgruppen skal i den sammenhæng pege på, at der ud fra et samfundsøkonomisk hensyn skal være en klar beredskabsfaglig begrundelse for at placere materiel hos 14 niveau 2 beredskaber frem for hos fem niveau 3 beredskaber.

Endelig har arbejdsgruppen, for så vidt angår placeringen af de kommunale støttepunkter, konkluderet, at de fleste af de kommunale støttepunkter er hensigtsmæssigt placeret. Arbejdsgruppen har endvidere konkluderet, at udbygningen og forbedringen af det danske vejnet har betydet, at såvel niveau 2 som niveau 3 beredskabet kan komme hurtigere frem.

Det indebærer efter arbejdsgruppens opfattelse, at der med udgangspunkt i forudsætningen om ca. en times dækning ikke længere er behov for at opretholde et kommunalt støttepunkt i Fredericia, idet Fredericia og kommunerne i støttepunktets dækningsområde inden for ca. en time eller hurtigere kan få assistance fra såvel nabokommuner som to kommunale støttepunkter og et statsligt beredskabscenter (Beredskabsstyrelsen Sydjylland i Haderslev) samt inden for en time og 20 minutter endnu et statsligt beredskabscenter (Beredskabsstyrelsen Midtjylland i Herning). Arbejdsgruppen skal således anbefale, at støttepunktet i Fredericia nedlægges.

Arbejdsgruppen har med hensyn til niveau 2 dækningen af det nordligste Jylland inden for ca. en time konkluderet, at den i dag er mangelfuld, og at det derfor på det foreliggende grundlag er hensigtsmæssigt at sikre en bedre niveau 2 dækning i dette område.

Der vil således være en umiddelbar mulighed for, at de statslige midler, der vil kunne frigøres i forbindelse med en nedlæggelse af støttepunktet i Fredericia, vil kunne anvendes til at etablere et nyt støttepunkt i Hjørring.

Samtidig anbefales det, at det nærmere undersøges, hvilke konsekvenser etableringen af et nyt støttepunkt i Hjørring vil få for det nuværende støttepunkt i Aalborg, der her ved mister en betydelig del af sit nuværende dækningsområde.

Det er imidlertid arbejdsgruppens anbefaling, at den målsætning om dækning af hele landet inden for ca. en time med niveau 2 assistance, der er udgangspunktet for etableringen af niveau 2 beredskabet, bør afløses af en egentlig risikobaseret tilgang til antallet, placeringen og dimensioneringen af niveau 2 beredskabet.

Dette vil forudsætte en nærmere analyse af risikobilledet i alle områder af Danmark med henblik på at fastslå, om der i nogle områder er behov for niveau 2 assistance inden for kortere tid end det nuværende en times krav, eller om der modsat er områder, hvor det er beredskabsfagligt forsvarligt at operere med højere kørselstider, så assistancen for eksempel først kan ydes efter eksempelvis fem kvarter eller en halv time. Ligeledes vil det, på baggrund af en sådan analyse kunne vurderes, om der er behov for særligt at styrke nogle støttepunkter.

En sådan analyse af risikobilledet vil efter arbejdsgruppens opfattelse med fordel kunne gennemføres om nogle år, når der foreligger et mere sikkert grundlag for vurderingen af det kommunale redningsberedskab efter indførelsen af risikobaseret dimensionering.

På den baggrund skal arbejdsgruppen anbefale, at de foreslåede undersøgelser af – og ændringer i – de nuværende støttepunkters materiel samt forslagene vedrørende nedlæggelse af støttepunktet i Fredericia og etableringen af et støttepunkt i Hjørring stilles i bero, indtil der foreligger et resultat af den foreslåede risikoanalyse vedrørende niveau 2 beredskabet. Dette skal ses i lyset af, at en sådan analyse vil kunne have betydning for såvel materielsammensætningen som for antallet og placeringen af støttepunkterne.

Uanset dette analysearbejde skal arbejdsgruppen anbefale, at det kommunale støttepunkt i Greve flyttes til det statslige frivilligcenter i Hedehusene. Denne tilpasning af assistanceberedskabet i hovedstadsområdet bør efter arbejdsgruppens opfattelse ikke afvente resultatet af risikoanalysen, idet tilpasningen ikke er begrundet i forudsætningen om ca. en times dækning, men er udtryk for et ønske om at nyttiggøre den betydelige synergi, der vil være ved at samplacere støttepunktet med de 300 frivillige på frivilligcenteret i Hedehusene. Forslaget skal således ses som et led i etableringen af et

nærmere og stærkere statsligt assistanceberedskab i hovedstadsområdet. Niveau 2 beredskabet på Frivilligcenteret i Hedehusene bør derfor også tilrettelægges med fokus på de særlige assistancebehov, der er i hovedstadsområdet.

Kapitel 6 - Beredskabsstyrelsens myndigheds- og operative opgaver

6.1. Indledning

Det fremgår af kommissoriet for undersøgelsen, at arbejdsgruppens undersøgelse skal omfatte en analyse, der afvejer fordele og ulemper ved at adskille styrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver samt fremsætte anbefaling herom.

I dette kapitel præsenteres resultaterne af arbejdsgruppens analyse af dette spørgsmål. Spørgsmålet er tidligere blevet undersøgt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet i 2003, og konsulentfirmaet Capacent har på vegne af arbejdsgruppen i 2007/2008 ligeledes gennemført en undersøgelse af spørgsmålet. Arbejdsgruppen har derfor i sine vurderinger taget udgangspunkt i resultaterne fra disse to undersøgelser.

Umiddelbart efter dette afsnit beskrives i afsnit 6.2 den nuværende organisering af Beredskabsstyrelsen og baggrunden herfor. Endvidere beskrives i afsnit 6.3 de overvejelser vedrørende den forvaltningsretlige side af sagen, der er blevet foretaget som led i de undersøgelser, som først Indenrigs- og Sundhedsministeriet og dernæst konsulentfirmaet har gennemført. Herefter ses i afsnit 6.4 nærmere på henholdsvis Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver med henblik på identifikation af de eventuelle problemer, som styrelsens opgavevaretagelse måtte give anledning til. Endelig redegøres i afsnit 6.5 for de hidtidige forslag til afhjælpning af eventuelle problemer vedrørende myndigheds- og operatørforholdet.

Efter således at have redegjort for de indsamlede data og forslag vedrørende forholdet mellem Beredskabsstyrelsens myndigheds- og operatøropgaver drøftes i afsnit 6.6 arbejdsgruppens egne vurderinger af forholdet, dets omfang og karakter samt mulige løsningsforslag, mens arbejdsgruppens forslag, anbefalinger og konklusioner fremgår af afsnit 6.7.

6.2 Den nuværende organisering af Beredskabsstyrelsen og dens baggrund

Ikrafttrædelsen af beredskabsloven i 1993 indebar, at Statens Brandinspektion, der varetog tilsynet med de kommunale brandvæsener, og Civilforsvarsstyrelsen, der varetog opgaver vedrørende civilforsvaret, blev sammenlagt til Beredskabsstyrelsen.

Det primære formål med denne samling i én statslig myndighed var at muliggøre etableringen af et enstrengt, integreret redningsberedskab, så de samlede ressourcer på beredskabsområdet – både de freds- og de krigsmæssige – kunne udnyttes så effektivt og økonomisk optimalt som muligt gennem et tæt samspil mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab. Denne målsætning er siden blevet styrket gennem etableringen af det niveaudelte redningsberedskab og afviklingen af det særlige krigsmæssige beredskab.

Beredskabsstyrelsen skal i henhold til beredskabsloven dels varetage det statslige tilsyn med det kommunale redningsberedskab, dels lede det statslige redningsberedskab.

På den baggrund varetager Beredskabsstyrelsen for det første en række myndighedsopgaver, der er rettet mod det kommunale redningsberedskab og den civile sektors myndigheder samt mod private virksomheder og enkeltpersoner. For det andet varetager styrelsen en række operative opgaver, herunder det statslige redningsberedskab samt det nukleare og kemiske beredskab. Det statslige redningsberedskab er et assistanceberedskab, som alene indsættes på baggrund af en konkret anmodning fra det kommunale redningsberedskab eller fra en anden statslig myndighed.

Beredskabsstyrelsen og dermed det statslige redningsberedskab finansieres af staten, og der er tradition for, at opgaverne og finansieringen heraf fastlægges i politiske, flerårige aftaler. Der er i Beredskabsstyrelsen en klar faglig og økonomisk opdeling mellem myndighedsopgaverne og de operative opgaver.

Det er kommunalbestyrelserne, der ansvaret for det kommunale redningsberedskab – såvel i forhold til serviceniveau som finansiering.

Indførelsen af et opgavemæssigt enstrengt, niveaudelt redningsberedskab har givet anledning til en integrations- og tilpasningsproces mellem de to tidligere klart adskilte systemer – det kommunale brandvæsen og civilforsvaret. Denne proces er fortsat i gang, idet der er tale om en kompleks proces – ikke mindst set i lyset af, at det statslige og det kommunale niveau inden for redningsberedskab styringsmæssigt og finansielt hører under henholdsvis staten og kommunerne.

6.3 Forvaltningsretlige forhold vedrørende Beredskabsstyrelsens varetagelse af myndigheds- og operatørfunktioner

I integrationsprocessen har der været rejst kritik af, at Beredskabsstyrelsen varetager såvel myndighedsopgaver som operative opgaver, idet denne opgavesammensætning ifølge kritikerne gør styrelsen inhabil i spørgsmål om redningsberedskabets opgaver og finansiering mv. Styrelsen kan ifølge kritikerne ikke samtidig varetage egne operative opgaver og træffe afgørelser, der vedrører det kommunale redningsberedskab.

6.3.1 Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse i 2003

Denne kritik førte til, at det i aftalen om redningsberedskabet efter 2002 indgik, at spørgsmålet skulle nærmere undersøges. På denne baggrund udarbejdede Indenrigs- og Sundhedsministeriet i december 2003 – efter høring af de kommunale parter og Beredskabsstyrelsen – et notat om spørgsmålet, som Folketingets Kommunaludvalg efterfølgende tog til efterretning. I notatet gennemgås blandt andet den juridiske litteratur og de indkomne høringssvar i forholdet til spørgsmålet om myndighedsinhabilitet.

Kerneområdet for myndighedsinhabilitet er de tilfælde, hvor en myndighed i en konkret afgørelsessag selv er part. Det bemærkes dog, at hvis en myndighed har flere offentligtretlige beføjelser, bliver den ikke nødvendigvis afskåret fra at behandle sager i medfør af de forskellige beføjelser, når dette er forudsat i lovgivningen, hvilket er tilfældet i forhold til Beredskabsstyrelsen, hvor styrelsens myndigheds- og operatøropgaver er fastsat i beredskabsloven.

Omkring spørgsmålet om myndighedsinhabilitet fastslås det endvidere i notatet, at Beredskabsstyrelsen i afgørelsessager, hvor styrelsen selv er part, har en særlig forpligtelse til at overveje, hvorvidt habilitetsproblemet bør løses ved substitution, det vil sige ved henskydning af afgørelsen til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. I denne afvejning skal indgå en afvejning af habilitetsproblemet over for spørgsmålet om særlig faglig kompetence.

Tillige kan det udledes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet i tilfælde af styrelsens myndighedsinhabilitet har en særlig forpligtelse til at foretage en dybtgående prøvelse af afgørelsen, der omfatter en undersøgelse af, om afgørelsen er forenelig med en i øvrigt foreliggende praksis på området.

Endelig anføres det i notatet, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke bekendt med sager, hvor Beredskabsstyrelsen har truffet afgørelse på trods af myndighedsinhabilitet. Det vurderes, at der heller ikke i fremtiden vil opstå problemer med myndighedsinhabilitet, og selvom der alligevel skulle opstå eventuelle problemer med myndighedsinhabilitet, er dette ikke uløselige juridiske problemer. De indkomne høringssvar angav heller ikke eksempler på tilfælde af myndighedsinhabilitet.

Sammenfattende nåede Indenrigs- og Sundhedsministeriet således frem til, at den nuværende organisationsform ikke giver anledning til forvaltningsretlige problemer.

6.3.2 Konsulentfirmaet Capacents analyse

Til brug for undersøgelsen har konsulentfirmaet gennemført en analyse af myndigheds- og operatørforholdet.

Konsulentfirmaet har således stillet spørgsmål om myndigheds- og operatørforholdet til samtlige kommuner og herudover gennemført en række supplerende interview om emnet. På baggrund heraf konkluderes det i konsulentfirmaets rapport, at konsulentfirmaet i deres undersøgelse ikke har fundet konkrete eksempler på misbrug af Beredskabsstyrelsens myndighedsrolle. Der er således efter konsulentfirmaets vurdering en udbredt enighed om, at der ikke foreligger myndighedsmæssig inhabilitet i den eksisterende organisering.

Den kritik af styrelsens opgavevaretagelse, som omhandler habilitetsspørgsmål, vurderes derfor af Capacent snarere at bunde i frustration over samarbejdsformen mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber.

Herudover henholder konsulentfirmaet sig for så vidt angår de mere formelle forvaltningsretlige forhold til konklusionen i Indenrigs- og Sundhedsministeriets notat fra december 2003.

6.4 Identifikation af eventuelle problemstillinger

Indledningsvis bemærkes, at der for så vidt angår beskrivelsen af myndighedsopgaverne i det følgende fokuseres på de opgaveområder, hvor Beredskabsstyrelsen i lovgivningen er tillagt egentlige tilsyns- og kontrolkompetencer, mens styrelsens opgaver vedrørende rådgivning og vejledning, herunder afgivelse af vejledende udtalelser, ikke omhandles.

6.4.1 Beredskabsstyrelsens tilsyns- og myndighedsopgaver

Beredskabsstyrelsen varetager en række myndighedsopgaver i forhold til dels kommunerne, dels andre statslige myndigheder, private virksomheder og organisationer samt borgere. I det følgende er der særligt fokus på Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver i forhold til kommunerne, idet der for en nærmere beskrivelse af samtlige styrelsens myndighedsopgaver henvises til bilag 8.

Myndighedsopgaver i forhold til kommunerne

Beredskabsstyrelsens tilsyn med kommunerne omfatter i henhold til beredskabsloven alle kommunale opgaver, som relaterer sig til beredskabsloven med tilhørende bestemmelser.

Ud over den generelle tilsynsbestemmelse findes der en række særlige bestemmelser, der rummer et tilsynselement. Det gælder navnlig i forhold til forebyggelse, afhjælpende beredskab og uddannelse af personel inden for det kommunale redningsberedskab.

Indførelsen af risikobaseret dimensionering af de kommunale redningsberedskaber

Beredskabsstyrelsens generelle tilsyn med kommunerne har hidtil taget udgangspunkt i et meget detaljeret regelsæt for dimensioneringen af det kommunale redningsberedskab. Efter indførelsen af risikobaseret dimensionering pr. 1. september 2005 er styrelsens tidligere rolle som kontrolinstans imidlertid blevet erstattet af en ny myndighedsrolle, der normalt varetages i en gensidig dialog med kommunerne og det kommunale redningsberedskab, og hvor styrelsen primært optræder som rådgiver og faglig sparringspartner.

Dette skyldes, at detailreguleringen i forbindelse med indførelse af risikobaseret kommunalt redningsberedskab er blevet forladt. Det overordnede princip bag de nye regler er således, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for redningsberedskabets organisation, virksomhed, dimensionering og materiel på grundlag af den risikoprofil, der fast-

lægges ved en identifikation og analyse af de lokale risici samt det vedtagne serviceniveau.

Indførelsen af den risikobaserede dimensionering har således givet kommunerne store frihedsgrader i organiseringen og tilrettelæggelsen af det kommunale beredskab. Det gør det muligt at skræddersy beredskabet til de nye kommuners risikoprofil og geografi og ændrer dermed på Beredskabsstyrelsens myndighedsfunktion i forhold til kommunerne. Dette indebærer en betydelig reduktion af de situationer, hvor styrelsen vil skulle træffe konkrete afgørelser af betydning for det afhjælpende kommunale beredskab. Den risikobaserede dimensionering er således med til at underbygge og øge kommunalbestyrelsernes ansvar for det kommunale redningsberedskab, herunder for dimensionering, serviceniveau og økonomi.

Denne udvikling er fra 1. april 2008 blevet videreført inden for brandsynsområdet, hvor kommunerne har fået større fleksibilitet i tilrettelæggelsen af brandsyn (risikobaserede brandsyn). Reglerne indebærer, at styrelsens tilsyn ændres fra en årlig kontrol af, at samtlige brandsyn er foretaget efter reglerne til, at styrelsen via kommunernes indberetninger følger udviklingen på brandsynsområdet for at sikre, at de hensyn, der ligger bag reglerne, fortsat tilgodeses.

Denne udvikling har dels betydet en væsentlig ændring af Beredskabsstyrelsens tilsynsrolle som følge af styrkelsen af det kommunale selvstyre på beredskabsområdet, dels sammen med kommunalreformen medført et ændret behov i de nye, større kommuner for rådgivning og vejledning fra Beredskabsstyrelsen.

I stedet for generel rådgivning efterspørger kommunerne således i stigende grad specialistviden på en række konkrete områder. Dette gør sig blandt andet gældende i forhold til forebyggelsesindsatsen, såvel den regelbaserede som den adfærds- og holdningspåvirkende, til den beredskabsfaglige kompetenceudvikling, og til risikoanalyse og beredskabsplanlægning.

Denne efterspørgsel efter specialistviden indebærer, at Beredskabsstyrelsens rådgivningsvirksomhed er under forandring og fremover i højere grad forventes baseret på teams sammensat efter de konkrete rådgivningsønsker og bestående af de faglige eksperter, som styrelsen råder over i de enkelte fagkontorer.

6.4.2 Beredskabsstyrelsens operative opgaver

Det statslige redningsberedskab er et assistanceberedskab. Det vil sige, at Beredskabsstyrelsens beredskabscentre yder assistance til andre myndigheder i situationer, hvor der typisk er tale om langvarige indsatser, et behov for meget mandskab og meget materiel eller for specialviden og specialudstyr. Det statslige redningsberedskabs assistance iværksættes således ikke af egen drift, men ydes på baggrund af konkrete alarmeringer og anmodninger fra de kommunale redningsberedskaber (ca. halvdelen af assi-

stancerne), fra andre statslige myndigheder med ansvar for beredskab eller fra udlandet.

Det statslige redningsberedskabs primære rekvirenter udgøres af:

- De kommunale redningsberedskaber
- Forsvarskommandoen/Søværnets Operative Kommando
- Fødevarestyrelsen
- Lægemiddelstyrelsen
- Rigspolitiet
- Statens Serum Institut (Center for Biologisk Beredskab, CBB)
- Sundhedsstyrelsen (Statens Institut for Strålebeskyttelse, SIS)
- Udenrigsministeriet
- Internationale organisationer (FN, EU, NATO)
- IHP-samarbejdet – International Humanitarian Partnership.

For en uddybning af det statslige redningsberedskabs assistance til de enkelte myndigheder henvises til bilag 9.

6.4.3 Konsulentfirmaet Capacents konklusioner vedrørende omfanget og karakteren af den identificerede kritik af Beredskabsstyrelsens nuværende organisering

I konsulentfirmaets spørgeskemaundersøgelse er der ca. 15 kommuner, der har valgt at afgive kommentarer på de to åbne spørgsmål vedrørende forholdet mellem myndigheds- og udføreropgaver. Der forekommer dermed ikke efter konsulentfirmaets vurdering at være en udbredt kritik af den aktuelle organisering fra beredskabschefernes side. Ej heller er der en udbredt opfattelse af, hvordan styrelsen alternativt kan eller bør organiseres.

Konsulentfirmaets dataindsamling har således overordnet dokumenteret, at der fra en mindre gruppe af kommunale beredskaber argumenteres for en alternativ organisering med henblik på at fremme et bedre samarbejde mellem de tre niveauer. Argumenterne for en adskillelse er ifølge konsulentfirmaet i høj grad baseret på frygt for magtmisbrug, og/eller fordi den nuværende organisering vurderes at udgøre barrierer for en videreudvikling af et enstrengt beredskab.

Konsulentfirmaet peger tillige på, at det generelle indtryk er, at der på det operative niveau er et udmærket samarbejde mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab, og at der er en høj grad af tilfredshed med styrelsens assistancer til det kommunale redningsberedskab. Det vil sige, at man inden for de eksisterende rammer samarbejder godt og effektivt.

Konsulentfirmaet påpeger endvidere, at kritikerne i undersøgelsen har formuleret sig ud fra et organisatorisk perspektiv, hvilket lægger op til drøftelser af alternativer til

Beredskabsstyrelsens nuværende organisering. Men samtidig forekommer myndigheds-/udførerdrøftelsen også at blive et kondensationspunkt for en række drøftelser, som måske er mindre strukturelle, men som angår en række andre forhold, for eksempel om holdninger, kultur, kommunikation mv. Disse forhold skal ikke nødvendigvis løses med strukturelle midler.

Konsulentfirmaet finder derfor ikke, at der er entydige argumenter for eller imod, at styrelsen bør organiseres således, at der foretages en yderligere opsplitning mellem myndighedsopgaver og operatøropgaver. Konsulentfirmaet finder dog, at de fremkomne kritikpunkter er så plausible, at der bør foretages nærmere analyser af, hvilke initiativer der kan adressere disse. Konsulentfirmaet understreger dog, at det er vigtigt at holde sig in mente, at kun en del af de eksisterende problemstillinger synes at grunde i strukturelle forhold.

Det påpeges endelig i konsulentfirmaets analyse, at der samlet set tegner sig et billede af et system, der er operativt velfungerende, men når der skal prioriteres styringsmæssigt (økonomisk og politisk), er der i forskellige situationer tidligere opstået kritik og uro i dele af det kommunale landskab. I denne sammenhæng er det vigtigt at pointere, at beredskabet ikke er enstrenget rent økonomisk, men finansieret henholdsvis kommunalt og statsligt. Det er konsulentfirmaets vurdering, at en stor del af kritikken mod styrelsen og dermed for en adskillelse af styrelsens opgaver skyldes, at redningsberedskabet er styringsmæssigt tostrenget, og at utilfredsheden afhænger af omfanget af kommunernes inddragelse i den politiske beslutningsproces.

6.5 Overvejelser vedrørende metoder til afhjælpning af eventuelle problemstillinger

I såvel undersøgelsen fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet som i konsulentfirmaets undersøgelse er der peget på forslag til afhjælpning af de problemstillinger, der er blevet beskrevet i afsnit 6.3.

6.5.1 Forslag i notatet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet til afhjælpning af de fremførte problemer

I notatet fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet peges på en række konkrete initiativer, der var blevet iværksat, og som ville kunne bidrage til at imødekomme den rejste kritik. Det drejer sig blandt andet om indførelsen af risikobaseret dimensionering af det kommunale redningsberedskab, styrket videndeling gennem etablering af det fælles dataindberetningssystem – ODIN og en tættere dialog mellem aktørerne på beredskabsområdet.

6.5.2 Konsulentfirmaet Capacents forslag til afhjælpning af eventuelle problemstillinger

Konsulentfirmaet har i deres rapport anført en række forskellige løsningsforslag.

For det første peges på den ikke-realiserbare løsningsmodel, der består i at gøre redningsberedskabet enstrenget både operativt og styringsmæssigt, hvilket betyder, at det skulle gøres enten kommunalt eller statsligt som politiet og forsvaret. Denne model ligger dog uden for kommissoriet for undersøgelsen, jf. kapitel 1 samt bilag 1 (kommissorium).

I forlængelse heraf bemærker konsulentfirmaet, at den styringsmæssige todeling af redningsberedskabet indebærer, at snitfladen mellem det statslige og det kommunale beredskab i sig selv udgør en udfordring for et optimalt enstrenget redningsberedskab. Her kan en tydeliggørelse og eventuelt en justering af snitfladen vise sig mere afgørende for effektiviteten af redningsberedskabet end en strukturel justering i det statslige regi.

For det tredje peger konsulentfirmaet på muligheden for en yderligere adskillelse af Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver, hvilket ifølge konsulentfirmaet vil svække styrelsen, idet styrelsen mister viden og ekspertise. Samtidig rejser denne model spørgsmålet om, hvorvidt en svækket styrelse vil medføre en styrkelse af det samlede redningsberedskab. Der er ingen garanti for, at fordelene opvejer ulemperne. En yderligere adskillelse af styrelsens opgaver løser heller ikke problemerne med to-strengt styring.

Herefter foreslår konsulentfirmaet, at en anden tilgang til at imødekomme de rejste kritikpunkter kunne være at fokusere på andre organisationselementer, såsom arbejds- gange og kultur i forhold til en systematisk og ligeværdig inddragelse af kommunale redningsberedskaber i den nationale beslutningsproces.

Et yderligere ikke-strukturelt perspektiv for at imødegå systemets tostrengethed kunne ifølge konsulentfirmaet bestå i gennem uddannelser, udveksling af personale og øvelser samt diverse andre aktiviteter at styrke integrationen og dermed robustheden i redningsberedskabet. Eksempelvis nævnes forslag som:

- Oprettelsen af en fælles beredskabsfaglig professionsbachelor
- Faglige kontaktudvalg, der knyttes til centrenes dækningsområde
- Flere fællesøvelser, specielt store tværgående langvarige øvelser
- Fælles fagligt udviklende blad
- Fælles udviklingsenhed til brug for forskning, afprøvning af udstyr mv.
- Udveksling af medarbejdere
- Fælles kultur med årlig beredskabsdag "Åbent hus"

Konsulentfirmaet finder generelt, at det videre arbejde med problemstillingen så vidt muligt bør foregå i dialogisk form mellem de centrale aktører på området. Det centrale er, at der indledes en åben saglig dialog om samarbejdet på området, herunder om alternative måder at organisere styrelsens opgavevaretagelse. Konsulentfirmaet foreslår,

at det videre arbejde centrerer omkring en række seminarer/workshops, hvor de centrale aktører har tid og mulighed for en dybtgående dialog.

6.6 Arbejdsgruppens vurderinger

Arbejdsgruppen har på baggrund af det materiale, der er sammenfattet i afsnit 6.2 – 6.5, drøftet spørgsmålet om forholdet mellem Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative med henblik på en klarlægning af, om der er problemer, hvilket omfang og karakter disse problemer i givet fald har, og hvilke fordele og ulemper der knytter sig til de mulige løsningsmodeller.

6.6.1 Problemets omfang og karakter

Det er arbejdsgruppens vurdering på baggrund af først og fremmest konsulentfirmaets undersøgelse, at der er forhold vedrørende den nuværende organisering på beredskabsområdet, der giver anledning til kritik. Konsulentfirmaets undersøgelse viser, at denne kritik kommer fra et mindretal blandt de kommunale beredskabschefer. Kritikken er til gengæld vedholdende og bør derfor efter arbejdsgruppens opfattelse tages seriøst.

Kritikken har såvel i forhold til Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse fra 2003 som i forhold til konsulentfirmaets undersøgelse i vidt omfang været rettet mod spørgsmålet om myndighedsinhabilitet – ud fra et synspunkt om, at Beredskabsstyrelsen er inhabil, når styrelsen træffer afgørelser i sager, der vedrører såvel det kommunale redningsberedskab som det statslige redningsberedskab.

Begge undersøgelser konkluderer imidlertid, at der ikke er fundet konkrete eksempler på inhabilitet i Beredskabsstyrelsens opgavevaretagelse. Dette skal ses i sammenhæng med den gennemgang af den forvaltningsretlige litteratur, som ligger til grund for Indenrigs- og Sundhedsministeriets konklusion om, at der ikke er en juridisk begrundelse for en adskillelse af styrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver. Arbejdsgruppen har på denne baggrund vurderet, at problemerne og deres løsning ikke skal søges inden for det forvaltningsretlige perspektiv.

Arbejdsgruppen har endvidere noteret sig, at konsulentfirmaets undersøgelse viser, at det daglige operative samarbejde mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab er velfungerende, og at et flertal af de kommunale beredskabschefer i undersøgelsen udtrykker tilfredshed med samarbejdet. Det er således efter arbejdsgruppens vurdering heller ikke i det daglige samarbejde, at de problemstillinger, der har givet afsæt for kritikken, har sit udspring.

Arbejdsgruppen har endelig noteret sig, at de eksempler på behovet for en adskillelse af myndighedsopgaver og operative opgaver, der fremføres af kritikerne, helt overvejende vedrører situationer, hvor finansiering og styring af opgavevaretagelsen inden for det samlede redningsberedskab er i spil.

Det vil først og fremmest sige i forhold til de politiske aftaler om redningsberedskabet. Endvidere er der peget på forløbet omkring de såkaldte ”terrorpakker”, hvor redningsberedskabet efter terrorangrebene i USA 11. september 2001 blev tilført ekstra ressourcer. Endelig er der fra kritikernes side blevet peget på en manglende indflydelse og medbestemmelse i de mange mødefora inden for beredskabsområdet, herunder blandt andet Beredskabskontaktudvalget.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at kilden til kritikken skal findes i det forhold, som også konsulentfirmaet påpeger, at redningsberedskabet på det operative niveau er enstrenget, mens det styringsmæssigt (økonomisk og politisk) er tostrenget, idet det finansieres og styres af henholdsvis kommunerne og staten.

6.6.2 Løsningsmodeller – fordele og ulemper

Arbejdsgruppen har i sin vurdering af, hvorledes der kan løses op for denne kilde til kritik, lagt til grund, at der ikke kan ændres på den nuværende opgavefordeling mellem staten og kommunerne, jf. kommissoriet for undersøgelsen. Det er således ikke muligt også at gøre beredskabet enstrenget i styringsmæssig og finansiell henseende.

Med dette udgangspunkt gælder det herefter om at undersøge mulighederne for at afhjælpe de negative konsekvenser af denne styringsmæssige og finansielle todeling uden at ændre på den grundlæggende opgavefordeling.

Arbejdsgruppen finder, at der principielt set er to forskellige indfaldsvinkler til en løsning, hvor fordele og ulemper ved hver enkelt bør vurderes.

Det drejer sig for det første om en organisatorisk opdeling af Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver i to adskilte organisationer. For det andet om udvikling af en styrket dialog, øget åbenhed og et tættere samarbejde mellem stat og kommuner på beredskabsområdet med henblik på at understøtte integrationsprocessen og bidrage til en fælles forståelse.

I det følgende behandles disse to løsningsmodeller hver for sig.

Organisatorisk adskillelse af myndighedsopgaver og operative opgaver

Modellen indebærer, at der foretages en opdeling af Beredskabsstyrelsen i en myndighedsdel, der udsteder regler og fører tilsyn, og en operativ enhed, der står for det statslige operative beredskab, herunder uddannelsen af værnepligtige.

Fordele

- Kritikerne af den nuværende opgavevaretagelse i Beredskabsstyrelsen har peget på, at en organisatorisk adskillelse af styrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver vil have den fordel, at der ikke i administrationen af myndighedsopgaverne og i rådgivningen af Forsvarsministeriet kan ske favorisering af det statslige red-

ningsberedskab på bekostning af det kommunale redningsberedskab. Dette vil kunne styrke tilliden i kommunerne til de statslige afgørelser og beslutninger.

- Samtidig vil der ifølge fortalene for en adskillelse kunne ske en tydeliggørelse af ressourceforbruget i – og opgavesættet for – det statslige redningsberedskab, hvilket vil bidrage til øget gennemsigtighed.
- Endelig vil en adskillelse skærpe fokus i de to nye organisationer, så den operative bliver mere efterspørgselsorienteret, og myndighedsdelen bliver mere fokuseret på kommunernes – og andre statslige myndigheders – behov for vejledning og rådgivning.

Arbejdsgruppen har i forhold hertil vurderet, at der – for at undgå enhver mistanke om favorisering af det statslige redningsberedskab – formentlig bør være tale om en egentlig adskillelse i to selvstændige myndigheder. Arbejdsgruppen vurderer således ikke, at den ønskede effekt kan opnås gennem en formalisering af de eksisterende styringsrelationer i Beredskabsstyrelsen gennem indgåelse af resultatkontrakter eller lignende med de statslige beredskabscentre. Dette skyldes, at Beredskabsstyrelsens direktør fortsat vil være ansvarlig for såvel myndighedsopgaverne som de operative opgaver. Dermed vil der fortsat kunne næres mistillid til, at styrelsen favoriserer det statslige redningsberedskab.

I sine vurderinger af fordele og ulemper har arbejdsgruppen derfor lagt til grund, at der for at undgå mistillid og mistanke om favorisering skal være tale om en egentlig adskillelse i to selvstændige myndigheder. Alternativt vil de operative opgaver kunne varetages af en anden statslig beredskabsorganisation – som forsvaret og politiet – eller udliciteres til en privat entreprenør.

Spørgsmålet er herefter, om det set fra kritikernes synspunkt vil kunne anses for tilfredsstillende, at Forsvarsministeriet fortsat har ansvaret for både myndighedsopgaverne og de operative opgaver, eller om der bør ske en ressortoverførsel, så heller ikke en enkelt minister har ansvaret for såvel myndighedsopgaverne som det statslige redningsberedskab. Dette vil i givet svare til situationen før etableringen af Beredskabsstyrelsen, hvor Statens Brandinspektion lå under Justitsministeriet, mens Civilforsvarsstyrelsen lå under Indenrigsministeriet.

Ulemper

Arbejdsgruppen har herefter vurderet, hvilke ulemper der knytter sig til en adskillelse af Beredskabsstyrelsen i to selvstændige myndigheder – eventuelt under hvert sit ministerium.

- En adskillelse vil indebære en manglende mulighed for at sikre de faglige synergier, der knytter sig til at løse de to opgaver inden for samme organisation. Det vil sige muligheden for at opbygge og opretholde stærke beredskabsfaglige miljøer,

der kan dække alle aspekter af opgavevaretagelsen på beredskabsområdet, muligheden for at se kompetencerne inden for henholdsvis myndighedsområdet og det operative område i sammenhæng og muligheden for at trække direkte på de operative kapaciteter og kompetencer i rådgivningen af kommunerne og sektormyndighederne samt i den tværgående koordination af beredskabsplanerne. En adskillelse vil således ødelægge muligheden for at udvikle Beredskabsstyrelsen til et samlet beredskabsfagligt videnscenter med en holistisk tilgang til beredskabet.

- Etableringen af to selvstændige organisationer vil medføre en stigning i omkostningerne til administration, idet de nuværende stordriftsfordele ved, at alle administrative opgaver løses samlet, vil bortfalde. Denne ulempe knytter sig imidlertid alene til situationen med etablering af to selvstændige organisationer.
- Etableringen af to selvstændige organisationer vil endvidere medføre en ekstra aktør på beredskabsområdet, der allerede i dag er præget af mange aktører. Dette vil forøge kompleksiteten på området.
- En overførsel af de operative opgaver til en anden statslig beredskabsmyndighed vil medføre en væsentlig udfordring i forhold til fortsat at sikre et enstrengt redningsberedskab. En sådan økonomisk og styringsmæssig adskillelse vil medføre en markant risiko for, at der også vil ske en beredskabsfaglig adskillelse og dermed en svækkelse af det samlede redningsberedskab, herunder af dialogen og samarbejdet mellem det statslige niveau og det kommunale redningsberedskab.
- En overførsel af det statslige redningsberedskab under militær kommando vil indebære en overtrædelse af de folkeretlige konventioner, som Danmark har tilsluttet sig.
- En overførsel af de operative opgaver til en privat entreprenør rejser et særligt problem i forhold til værnepligtsuddannelse. Dette skyldes, at værnepligtsuddannelsen er en myndighedsopgave på grund af værnepligtens særlige grundlovsfæstede element af pligt. Det vil kunne give anledning til kritik, såfremt værnepligtige skulle uddannes af – og ikke mindst på statens vegne – løse operative opgaver for en privat entreprenør.

Arbejdsgruppens vurdering af fordele og ulemper

Arbejdsgruppen har på baggrund af denne opregning af fordele og ulemper vurderet, om en organisatorisk adskillelse kan siges at ville kunne løse de problemer, der er identificeret, og som har givet anledning til kritik af Beredskabsstyrelsen.

Arbejdsgruppen har til brug for sin vurdering særligt bemærket sig, at en organisatorisk adskillelse skal gennemføres på en meget vidtrækkende måde, før den vil kunne antages at have den ønskede effekt.

En sådan vidtrækkende organisatorisk adskillelse rejser en række væsentlige ulemper af såvel beredskabsfaglig, juridisk og økonomisk karakter, der efter arbejdsgruppens opfattelse må ses i forhold til problemets karakter og omfang. Her er det væsentligt at bemærke, at det daglige samarbejde mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab er velfungerende, at den nuværende organisering ikke giver anledning til konkret inhabilitet, at det kommunale selvstyre på beredskabsområdet er blevet øget med indførelsen af risikobaseret dimensionering, og at kritikken ikke er meget udbredt.

Problemer relaterer sig således først og fremmest til beslutningsanledninger, hvor den tostrengede styring og finansiering af redningsberedskabet kommer i fokus.

Hertil kommer, at de fordele, der peges på vedrørende øget gennemsigtighed og øget efterspørgselsorientering, efter arbejdsgruppens opfattelse også vil kunne realiseres på andre mindre indgribende måder.

Det er således samlet set arbejdsgruppens vurdering, at ulemperne ved at gennemføre en organisatorisk adskillelse klart overstiger fordelene.

Øget åbenhed og dialog samt styrket samarbejde mellem stat og kommuner på beredskabsområdet

Modellen indebærer, at der sættes øget fokus på dialog og kommunikation, at der etableres nye rammer for samarbejdet inden for redningsberedskabet, herunder de klareste mulige snitflader mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab, og at der arbejdes målrettet mod at sikre størst mulig åbenhed i forbindelse med de styringsmæssige og finansielle beslutningsprocesser.

Modellen indebærer således en gennemførelse af følgende typer initiativer:

- Initiativer på ministerielt niveau til sikring af størst mulig åbenhed om beslutningsprocesserne samt de klareste mulige snitflader i forhold til opgavefordelingen og byrdefordelingen mellem stat og kommuner.
- Initiativer til revitalisering af mødefora og samarbejdsformer mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale parter med henblik på dels at styrke de kommunale parters medindflydelse, dels at sikre, at de enkelte samarbejdsfora i sammensætning og antal gør det muligt for de kommunale medlemmer at repræsentere samtlige kommuner.
- Initiativer på regionalt niveau med henblik på at styrke gennemsigtighed og kommunernes medindflydelse omkring de statslige beredskabscentre, herunder også indgåelse af resultatkontrakter mellem Beredskabsstyrelsen og de enkelte beredskabscentre.
- Initiativer til øget integration og fællesskabsfølelse mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab.

Fordele

- Modellen gør det muligt at sætte målrettet og specifikt ind i forhold til de situationer og områder, hvor risikoen for, at mistillid og misforståelser kan opstå, er størst.
- Modellen vil kunne resultere i en øget faglig synergi gennem den tættere dialog – og det styrkede samarbejde – mellem det kommunale redningsberedskab og Beredskabsstyrelsen.
- Modellen vil gennem en øget åbenhed kunne medvirke aktivt til, at misforståelser og mistillid forebygges.
- Modellen vil gennem etablering af nye former for dialog kunne medvirke til en bedre forventningsafstemning i forbindelse med beslutningsprocesser.
- Modellen vil sikre større gennemsigtighed om det statslige redningsberedskabs opgavevaretagelse.
- Modellen vil bidrage til etablering af de klareste mulige snitflader mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab.
- Modellen vil bidrage til at klargøre de statslige og kommunale roller i samarbejdet. Det vil sige, hvem der træffer de politiske beslutninger, hvem der repræsenterer samtlige kommuner osv.

Arbejdsgruppen finder, at det er afgørende for en vurdering af modellens fordele, hvilke konkrete initiativer der igangsættes med henblik på at øge dialog og samarbejde og samtidig modvirke mistillid og misforståelser. Det er derfor efter arbejdsgruppens vurdering vigtigt, at fastlæggelsen af de konkrete initiativer sker i en tæt dialog mellem de centrale aktører på beredskabsområdet, således at der sikres enighed om de enkelte initiativers indhold og gennemførelse.

Ulemper

- Modellen vil ikke resultere i en formel organisatorisk adskillelse mellem Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver. Det kan derfor ikke udelukkes, at der på ny vil kunne rejses kritik af Beredskabsstyrelsen for favorisering af det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppens vurderinger:

Arbejdsgruppen har på baggrund af denne opregning af fordele og ulemper vurderet, om en samarbejdsmodel kan siges at ville kunne løse de problemer, der er identificeret, og som har givet anledning til kritik af Beredskabsstyrelsen.

Arbejdsgruppen finder, at samarbejdsmodellen vil være egnet hertil, idet samarbejdsmodellen vil medvirke til at tilvejebringe en øget erkendelse af de forskellige roller og indflydelsesmuligheder, som henholdsvis Beredskabsstyrelsen og de kommunale parter har, og derigennem bidrage til et styrket samarbejde baseret på accept af forskelligheden.

Samtidig vurderer arbejdsgruppen, at samarbejdsmodellen bedst passer ind i den udviklingsstrategi for redningsberedskabet, der blev formuleret i den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 og som blev politisk bekræftet i aftalen om redningsberedskabet efter 2006. Udviklingsstrategien indebærer, at det kommunale og det statslige redningsberedskab skal integreres mest muligt til et reelt enstrenget beredskab, hvor niveau 1, 2 og 3 i beredskabet bedst muligt supplerer og komplementerer hinanden. Samarbejdsmodellen vil således videreføre og styrke de faglige synergier, der kan indhøstes ved et tæt samarbejde mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen vurderer også, at samarbejdsmodellen er bedst til målrettet og specifikt at adressere de problemfelter, som arbejdsgruppen har identificeret som værende hovedårsager til kritikken af Beredskabsstyrelsen.

Endelig har arbejdsgruppen vurderet, at den risiko for fortsat kritik, som fraværet af en formel organisatorisk adskillelse af Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver vil kunne medføre, vil være lav henset til de mange initiativer, som samarbejdsmodellen indebærer, og som netop sigter på at øge den gensidige tillid og reducere anledningerne til misforståelser og mistillid.

Det er således samlet set arbejdsgruppens vurdering, at fordelene ved at gennemføre samarbejdsmodellen klart overstiger ulemperne.

6.7 Arbejdsgruppens forslag, anbefalinger og konklusioner

Arbejdsgruppen har med henblik på at besvare kommissoriets opgave vedrørende afvejning af fordele og ulemper ved at adskille styrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver samt fremsættelse af anbefaling herom for det første set på de forvaltningsretlige aspekter af Beredskabsstyrelsen varetagelse og myndighedsopgaver og operative opgaver.

Dette forhold er blevet undersøgt ud fra et forvaltningsretligt perspektiv i Indenrigs- og Sundhedsministeriets undersøgelse fra december 2003. Konklusionen på denne undersøgelse er, at der ikke er et formelt forvaltningsretligt problem.

Endvidere er de forvaltningsretlige aspekter i 2007/2008 blevet undersøgt af konsulentfirmaet ud fra et mere praktisk perspektiv, hvor blandt andet samtlige kommuner er blevet spurgt til, om de har oplevet eksempler på myndighedsinhabilitet eller lignende. Konklusionen på denne undersøgelse, der således kan siges at supplere den ministerielle undersøgelse fra 2003, er, at der ikke er blevet fundet konkrete eksempler på misbrug af Beredskabsstyrelsens myndighedsrolle, og at der er en udbredt enighed om, at der ikke foreligger myndighedsmæssig inhabilitet i den eksisterende organisering.

Arbejdsgruppen konkluderer på denne baggrund, at den nuværende organisering af Beredskabsstyrelsen ikke giver anledning til forvaltningsretlige problemer.

Arbejdsgruppen har herefter søgt at identificere de forhold, der har givet anledning til kritik og problemer.

For så vidt angår Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver, har gennemførelsen af den risikobaserede dimensionering sikret kommunerne et væsentligt større selvstændigt råderum i forhold til tilrettelæggelsen af redningsberedskabet i de enkelte kommuner, hvorved kommunalbestyrelsernes ansvar for det kommunale redningsberedskab, herunder for dimensionering, serviceniveau og økonomi, er blevet markant forøget. Denne udvikling er nu videreført med indførelsen af risikobaserede brandsyn. Dette har medført en væsentlig reduktion i Beredskabsstyrelsens konkrete myndighedsopgaver i forhold til kommunerne.

For så vidt angår de operative opgaver, gælder det, at det statslige redningsberedskab alene assisterer efter anmodning. Der er således altid en ”ekstern bestiller” i forhold til det statslige redningsberedskab, der fungerer som ”udfører”.

Konsulentfirmaets undersøgelse viser, at der ikke efter konsulentfirmaets vurdering er tale om en udbredt kritik af den aktuelle organisering fra beredskabschefernes side. Konsulentfirmaet peger endvidere på, at dets generelle indtryk er, at der er på det operative niveau er et udmærket samarbejde mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab. Konsulentfirmaet finder derfor ikke, at der er entydige argumenter for eller imod, at styrelsen bør organiseres således, at der foretages en yderligere opsplitning mellem myndighedsopgaver og operatøropgaver. Konsulentfirmaet finder dog, at de fremkomne kritikpunkter er så plausible, at der bør foretages nærmere analyser af, hvilke initiativer der kan adressere disse.

Arbejdsgruppen konkluderer på dette grundlag, at der er tale om en begrænset kreds af kritikere, men at kritikken er vedholdende og bør tages alvorligt. Efter arbejdsgruppens vurdering er kilden til kritikken ikke et formelt forvaltningsretligt problem eller problemer med det daglige samarbejde mellem det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab på det operative niveau. Arbejdsgruppen vurderer således, at kritikken primært retter sig mod de situationer, hvor finansiering og styring af opgavevaretagelsen inden for det samlede redningsberedskab er i spil.

Arbejdsgruppen har herefter vurderet fordele og ulemper ved to forskellige modeller til løsning af de identificerede problemer. Det drejer sig for det første om en organisatorisk opdeling af Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver og operative opgaver i to adskilte organisationer. For det andet om udvikling af en styrket dialog, øget åbenhed og et tættere samarbejde mellem stat og kommuner på beredskabsområdet med henblik på at understøtte integrationsprocessen og bidrage til en fælles forståelse.

Med hensyn til en organisatorisk adskillelse er det samlet set arbejdsgruppens konklusion, at ulemperne ved at gennemføre en organisatorisk adskillelse klart overstiger fordelene.

Omvendt konkluderer arbejdsgruppen, at den anden løsningsmodel vil kunne afhjælpe de identificerede problemer og samtidig bidrage aktivt til den fortsatte integration og samling af redningsberedskabet til et egentligt enstrengt beredskab.

På baggrund af disse konklusioner skal arbejdsgruppen anbefale, at der arbejdes videre med den samarbejdsorienterede model – baseret på udvikling af holdninger, kultur og kommunikation mv.

I forlængelse heraf skal arbejdsgruppen konkret forslå, at følgende ti punkts plan gennemføres med hensyn til at konkretisere og virkeliggøre intentionerne i samarbejdsmodellen.

1. Workshop med deltagelse af de centrale aktører inden for redningsberedskabet om de fremtidige rammer for dialog og samarbejde inden for redningsberedskabet.
2. Størst mulig åbenhed om de styringsmæssige og finansielle beslutningsprocesser gennem høringer og referencegrupper mv. samt gennem udarbejdelse af resultatkontrakter mellem Beredskabsstyrelsen og de statslige beredskabscentre.
3. Etablering af klare snitflader mellem staten og kommunerne på beredskabsområdet, så opgavefordelingen og byrdefordelingen er så entydig som mulig.
4. Revitalisering af Beredskabskontaktudvalget og gennemgang af de kommunale parters deltagelse i øvrige fora under Beredskabsstyrelsen.
5. Etablering af faglige kontaktudvalg på de statslige beredskabscentre, der knyttes til centrene dækningsområder.
6. Oprettelsen af en fælles beredskabsfaglig professionsbachelor.
7. Flere fællesøvelser.
8. Fælles udviklingsenhed til brug for forskning, afprøvning af udstyr mv. – eventuelt kombineret med fælles fagligt udviklende blad.
9. Øget udveksling af medarbejdere.
10. Fælles kultur med årlig beredskabsdag "Åbent hus".

Bilag til rapporten

- **Bilag 1:** Beredskabsforliget for perioden 2007-2010 og kommissorium for undersøgelsen af dimensioneringen af det statslige redningsberedskab
- **Bilag 2:** Konsulentfirmaet Capacents rapport
- **Bilag 3:** Beskrivelse af redningsberedskabet:
 - Det niveaudelte redningsberedskab
 - Niveau 1-beredskabet
 - Niveau 2-beredskabet
 - Niveau 3-beredskabet
- **Bilag 4:** Analyse af kommunernes risikobaserede dimensioneringsplaner
- **Bilag 5:** Statistisk analyse af redningsberedskabet
- **Bilag 6:** Analyse af risici og kapaciteter vedrørende det statslige redningsberedskab
- **Bilag 7:** Beskrivelse af redningsberedskabet i Norge, Sverige, England og Tyskland
- **Bilag 8:** Beskrivelse af Beredskabsstyrelsens myndighedsopgaver
- **Bilag 9:** Beskrivelse af Beredskabsstyrelsens operative opgaver
- **Bilag 10:** Kommissorium (referencegruppen)

- **Bilag 11:** Liste over repræsentanter (referencegruppen)

Bilag til rapporten kan downloades på www.fmn.dk