

Kapitel 1 - Baggrund og rammer for arbejdet	5
1.1. Baggrunden for nedsættelse af arbejdsgruppen	5
1.2. Arbejdsgruppens kommissorium	6
1.3. Arbejdsgruppens medlemmer og sekretariat m.v.	7
1.4. Arbejdsgruppens arbejde	8
1.5. Inddragelse af andre aktører i undersøgelsen	8
1.6. Sammendrag af arbejdsgruppens vurderinger, konklusioner og anbefalinger	9
Kapitel 2 - Frivillige i redningsberedskabet	12
2.1. Indledning	12
2.2. Det niveaudelte redningsberedskab	12
2.3. Lovgrundlaget for anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet	13
2.4. De frivillige	14
2.4.1. Almindelige kontraktforhold for frivillige	14
2.4.2. Frivillige i det statslige redningsberedskab	16
2.4.3. Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI)	17
2.4.4. Frivillige i det kommunale redningsberedskab	18
2.5. Uddannelse af frivillige i det statslige og kommunale redningsberedskab	19
2.5.1. Enhedstidbetalingssystemet og øvrigt økonomisk grundlag for frivilliges deltagelse i uddannelse og øvelser	20
2.5.2. Uddannelse af frivillige i det statslige redningsberedskab	21
2.5.3. Uddannelse af frivillige i det kommunale redningsberedskab	22
2.5.4. Frivilliges uddannelse på Beredskabsstyrelsens skoler	23
2.6. Beredskabsforbundet – organisatorisk ståsted for de frivillige	24
2.6.1. Beredskabsforbundets organisation	24
2.6.2. Beredskabsforbundets medlemmer	25
2.6.3. Beredskabsforbundets virksomhed	27
2.6.4. Befolkningsuddannelser	27
Kapitel 3 - De senere års indsats for styrkelse af frivilligområdet	30
3.1. Indledning	30
3.2. Frivilligheden – baggrund og arbejdet	30
3.2.1. Frivillighedens handlingsplan og initiativer til anvendelse af frivillige	31
3.2.2. Status på Frivillighedens initiativer	32
3.2.3. Sammenfatning vedrørende Frivillighedens arbejde	36
3.3. Andre større initiativer	37
3.3.1. Frivillige i beredskabskommissionen	37
3.3.2. Frivillige i støttepunktskommuner	38
3.4. Frivilligkontaktudvalget	38
3.5. Samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret - underarbejdsgruppen vedrørende frivilligelementet	39
3.6. Udviklingen i antallet af frivillige i redningsberedskabet	40
3.7. Sammenfatning	42
Kapitel 4 - Statslige omkostninger til frivillige	43
4.1. Indledning	43
4.2. Finanslovsmidler afsat til Beredskabsstyrelsen	43
4.3. Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene	44
4.4. Øvrige udgifter til frivillige	44
4.5. Finanslovsmidler afsat til Beredskabsforbundet	45
4.6. Sammenfatning	47
Kapitel 5 - Analyse af effekten af finanslovsmidler afsat til frivilligområdet	48
5.1. Indledning	48
5.2. Det statslige frivilligområde	48
5.2.1. Vurderinger og anbefalinger	49
5.3. Frivillige i kommunerne	49
5.3.1. Vurderinger og anbefalinger	50
5.4. Beredskabsforbundet	51
5.4.1. Vurderinger og anbefalinger	52
5.5. Sammenfatning	52

Kapitel 6 - Modeller for fremtidig anvendelse af de statslige ressourcer på frivilligområdet.....	53
6.1. Indledning.....	53
6.2. Strategiske valg.....	53
6.3. Modeller for styrkelse af frivilligområdet.....	55
6.3.1. Det statslige redningsberedskab.....	55
6.3.2. Kommunerne	57
6.3.3. Beredskabsforbundet	58
6.4. Sammenfattende vurdering	61
Kapitel 7 - anbefalinger om styrkelse af frivilligområdet	62
7.1. Indledning.....	62
7.2. Generelle anbefalinger.....	62
7.2.1. Beredskabsstyrelsen.....	62
7.2.2. Kommunerne	62
7.2.3. Beredskabsforbundet	63
7.3. Konkrete anbefalinger.....	63
7.4. Finansiering	65
7.5. Tidsramme og evaluering	66
Bilag til rapporten	67

Kapitel 1 - Baggrund og rammer for arbejdet

1.1. Baggrunden for nedsættelse af arbejdsgruppen

Undersøgelsen af frivilligområdet i den nuværende forligsperiode skal ses i lyset af, at der i forligsperioden 2003-2006 blev iværksat en lang række af initiativer med henblik på at styrke anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet. Således blev bl.a. "Frivilligheden" oprettet. Enheden bestod af repræsentanter for de kommunale parter, Beredskabsforbundet, Beredskabsstyrelsen og Indenrigs- og Sundhedsministeriet/Forsvarsministeriet. Formanden for enheden var MF Jens Vibjerg, der også var præsident for Beredskabsforbundet.

Frivilligheden gennemførte blandt en række af initiativer en undersøgelse af omfanget og karakteren af anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet og udarbejdede desuden en handlingsplan for øget anvendelse af frivillige i beredskabet. For en nærmere beskrivelse af Frivillighedens arbejde og handlingsplan henvises i øvrigt til rapportens kapitel 4.

Det store fokus på frivilligområdet har bl.a. resulteret i, at det statslige redningsberedskab i stort omfang anvender frivillige, ligesom der er etableret en central personelreserve benævnt Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI) ved Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene (DFI-Øst) og Beredskabsstyrelsen Midtjylland (DFI-Vest). Kommunerne har i samme periode i høj grad været optaget af kommunalreformen og indførelsen af risikobaseret dimensionering og har derfor ikke i samme omfang haft mulighed for at fokusere målrettet på anvendelse af frivillige i kommunerne. Men med de nye, større kommuner må det forventes, at der er skabt et forbedret grundlag for den fremtidige anvendelse af frivillige, ligesom indførelsen af risikobaseret dimensionering udgør et godt udgangspunkt for en lokal stillingtagen til beredskabets udformning, herunder anvendelsen af frivillige som supplement til det daglige beredskab.

Prioriteringen af frivilligområdet afspejles ligeledes i de statslige bevillinger på området, som samlet set udgør en ikke ubetydelig del af den samlede finanslovsbevilling til redningsberedskabet.

Aftalen om redningsberedskabet efter 2006 blev indgået den 24. april 2007 mellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Af aftalen fremgår vedrørende frivilligområdet, at Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene videreføres, og at hverveindsatsen til Den Frivillige Indsatsstyrke ved Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene og Beredskabsstyrelsen Midtjylland styrkes, ligesom hverveindsatsen af kommunale frivillige bør have øget fokus.

Det fremgår endvidere af aftalen, at partierne er enige om behovet for at nyttiggøre det samlede potentiale af frivillige i totalforsvaret, hvorfor det eksisterende Frivilligkontaktudvalgs opgaver redefineres og udvides således, at disse omfatter både redningsberedskabets og hjemmevernens frivillige. Kontaktudvalget sammensættes både af de operative myndigheder, Beredskabsstyrelsen og Hjemmevernskommandoen, Kommunernes Landsforening (som repræsentant for de kommunale redningsberedskaber) og Københavns Brandvæsen m.fl. samt repræsentanter for frivilligorganisationen Beredskabsforbundet og repræsentanter for de frivillige i

Hjemmeværnets Landsråd. Endelig er det anført, at der samtidig – i tilknytning til ovennævnte styrkelse af frivilligområdet i redningsberedskabet – skal:

”...igangsættes en undersøgelse af, hvorledes frivilligområdet samlet set styrkes ikke mindst efter implementeringen af kommunalreformen og indførelsen af risikobaseret dimensionering. Denne undersøgelse skal i foråret 2008 komme med anbefalinger til, hvorledes frivilligområdet kan styrkes inden for de fastlagte rammer. Kommissorium for undersøgelsen forelægges partierne.”

1.2. Arbejdsgruppens kommissorium

Forsvarsministeren forelagde den 13. august 2007 forslag til kommissorium for undersøgelse af frivilligområdet for partierne bag aftalen om redningsberedskabet efter 2006 som forudsat i aftaleteksten, jf. herved ovenfor punkt 1.1. Partierne godkendte senere i august 2007 det forelagte kommissorium, der er optrykt som bilag 1 til denne rapport.

Af kommissoriet for undersøgelsen af frivilligområdet fremgår bl.a., at der bør rettes systematisk fokus på anvendelsen af de finanslovsmidler, som i dag anvendes på frivilligområdet. Det drejer sig dels om de midler, som Beredskabsstyrelsen anvender til de frivillige, dels om de midler, som Beredskabsforbundet årligt modtager til bl.a. informationsvirksomhed, hverveaktiviteter og befolkningsuddannelse. Endelig indgår de midler, der årligt afsættes i statsligt tilskud til uddannelse af frivillige i kommunerne – enhedstimebetalingen.

På den baggrund vurderes det hensigtsmæssigt, at der foretages en gennemgang af erfaringerne fra de seneste større initiativer til anvendelse af frivillige, der er blevet gennemført i perioden 2003-2006, at der gennemføres en undersøgelse af effekten af de ressourcer, staten i dag afsætter til området, herunder af de ressourcer, som anvendes i Beredskabsstyrelsen, i Beredskabsforbundet og i kommunerne i form af enhedstimebetalingen, og at der med afsæt i erfaringerne fra de seneste initiativer og på baggrund af undersøgelsen af ressourceanvendelsen skitseres modeller for, hvorledes anvendelse af frivillige i redningsberedskabet kan styrkes inden for de fastlagte rammer.

Den tværgående arbejdsgruppe fik i henhold til kommissoriet følgende opgave:

”Der nedsættes en tværgående arbejdsgruppe, som med udgangspunkt i Frivillighedens arbejde afdækker erfaringerne fra de senere års indsats for styrkelse af frivilligområdet. Gruppen skal endvidere – med inddragelse af ekstern konsulentbistand fra eksempelvis Økonomistyrelsen – gennemføre en analyse af effekten af de økonomiske ressourcer til frivilligområdet, der afsættes til Beredskabsstyrelsen, Beredskabsforbundet og kommunerne i form af enhedstimebetalingen.

På baggrund af denne analyse og med afsæt i erfaringerne fra de seneste års initiativer fremsættes anbefalinger til, hvorledes anvendelse af frivillige i redningsberedskabet kan styrkes inden for de fastlagte rammer.

Anbefalingerne kan have form af alternative modeller, hvor det centrale omdrejningspunkt er et fortsat ønske om en styrket operativ anvendelse af frivillige i redningsberedskabet. Også elementer til styrkelse af mulighederne for at anvende frivillige til forebyggende aktiviteter vil kunne indgå i modellerne. Anbefalingerne skal være realistiske i den forstand, at de skal kunne gennemføres inden for en kortere årrække og hvile på et bæredygtigt organisatorisk grundlag.”

1.3. Arbejdsgruppens medlemmer og sekretariat m.v.

Arbejdsgruppen blev, jf. kommissoriet (bilag 1), nedsat med repræsentanter for Forsvarsministeriet (formand), Beredskabsstyrelsen, KL, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) og Beredskabsforbundet. Sekretariatet blev varetaget i et samarbejde mellem Forsvarsministeriet og Beredskabsstyrelsen.

Repræsentanterne i arbejdsgruppen vedrørende undersøgelse af frivilligområdet var følgende:

- Kontorchef Susan Nissen, Forsvarsministeriet (formand)
- Major Henrik Gericke, Forsvarsministeriet
- Chef for Direktionssekretariatet Flemming Klokager, Beredskabsstyrelsen
- Brigadechef Flemming Andersen, Beredskabsstyrelsen
- Fuldmægtig Camilla Nordal Rask, KL
- Beredskabschef Ole Borch, FKB
- Landschef Bent Mortensen, Beredskabsforbundet
- Vicelandschef Nina Lindhardt, Beredskabsforbundet

Sekretariatsbetjeningen blev varetaget af:

- Major Henrik Gericke, Forsvarsministeriet
- Specialkonsulent Bo Torp Henriksen, Beredskabsstyrelsen
- Fuldmægtig Morten Sørensen, Beredskabsstyrelsen
- Fuldmægtig Claudia Risbæk, Beredskabsstyrelsen

Jf. kommissoriet skal arbejdsgruppen inddrage ekstern konsulentbistand. Arbejdsgruppens sekretariat bad fire konsulentfirmaer afgive tilbud på konsulentopgaven. 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 Capacent i forbindelse med analysen af effekten af de økonomiske ressourcer afsat til frivilligområdet. Konsulentfirmaets undersøgelse af frivilligområdet har været et bidrag til arbejdsgruppens undersøgelse af effekten af de økonomiske ressourcer, staten anvender til frivilligområdet inden for redningsberedskabet.

Konsulentfirmaet indledte sin analyse med at gennemføre en større spørgeskemaundersøgelse, som inddrog samtlige landets kommuner (borgmestre, beredskabschefer) og de statslige beredskabschefer.

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

1.4. Arbejdsgruppens arbejde

Arbejdsgruppen afholdte sit første møde den 30. august 2007 og har herudover afholdt 11 møder. Arbejdsgruppen har afleveret rapporten vedrørende undersøgelse af frivilligområdet til forsvarsministeren den 1. september 2008.

1.5. Inddragelse af andre aktører i undersøgelsen

I tilknytning til arbejdet i arbejdsgruppen vedrørende undersøgelse af frivilligområdet og arbejdet i den sideløbende arbejdsgruppe vedrørende undersøgelse af statslige redningsberedskab (dimensioneringsundersøgelsen – AG DIMSUN) fandt Forsvarsministeriet – under hensyn til kontinuiteten i implementeringen af aftalen om redningsberedskabet efter 2006 – det relevant og hensigtsmæssigt at etablere en referencegruppe, hvor forskellige fagforbund, interessenter og organisationer har haft mulighed for at blive orienteret om status for arbejdet i arbejdsgrupperne m.v. samt få lejlighed til at komme med eventuelle bemærkninger og rejse spørgsmål m.v.

Af kommissoriet for referencegruppen vedrørende dimensioneringsundersøgelsen og undersøgelsen vedrørende frivilligområdet af juli 2007 fremgår bl.a. følgende om referencegruppens opgave:

”Det er hensigten med referencegruppen, at denne skal bestå af repræsentanter for de interessenter, som har en interesse i at følge arbejdet i arbejdsgrupperne vedrørende ovennævnte undersøgelser. Det kan blive relevant at inddrage gruppen eller dele heraf i specifikke spørgsmål, således at referencegruppen kan støtte arbejdsgrupperne med konkrete oplysninger, viden og erfaring eller lign., som undersøgelserne skrider frem. Referencegruppen er orienteret mod vidensdeling og debat m.v., og skal være med til at understøtte en fuld realisering af de initiativer, som arbejdsgrupperne kommer frem til.”

Referencegruppen afholdt sit første møde den 2. oktober 2007 og har herudover afholdt fire møder vedrørende undersøgelsen af frivilligområdet. Herudover har referencegruppen haft lejlighed til at afgive bemærkninger til arbejdsgruppens rapport forud for afgivelsen af rapporten til forsvarsministeren.

Referencegruppen bestod af repræsentanter for følgende organisationer m.v.:

- Falck Danmark A/S
- FOA – Fag og Arbejde
- Hovedorganisationen af Officerer i Danmark (HOD)
- Centralforeningen for Stampersonel (CS)
- Landsklubben For Deltidsansatte Brandfolk
- Folk & Forsvar
- Sammenslutningen for Virksomhedsberedskab
- Forsvarskommandoen
- Hjemmeværnskommandoen
- Det Kommunale Beredskabspersonales Landsforbund (DKBL)
- Kommunaldirektørforeningen
- Dansk Katastrofemedicinsk Selskab
- Landstalsmandsudvalget
- Rigspolitiet
- Beredskabsforbundet
- Dansk Røde Kors (alene repræsenteret vedrørende frivilligområdet)
- ASF – Dansk Folkehjælp (alene repræsenteret vedrørende frivilligområdet)

Der vedlægges kommissorium og liste over repræsentanter i referencegruppen (bilag 2 og 3).

1.6. Sammendrag af arbejdsgruppens vurderinger, konklusioner og anbefalinger

Arbejdsgruppens anbefalinger bygger på et bredt datagrundlag. Arbejdsgruppen har dels vurderet effekten af de senere års mange initiativer på frivilligområdet, herunder handlingsplanen fra Frivilligheden, der blev igangsat i beredskabsforligsperioden 2003-2006 med henblik på at styrke anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet, dels overvejet anbefalingerne i den rapport, som konsulentfirmaet Capacent udarbejdede for arbejdsgruppen i april 2008. Dertil kommer, at arbejdsgruppen har overvejet, hvordan frivilligområdet kan tilpasses den generelle udvikling inden for redningsberedskabsområdet.

Kommunernes begrænsede respons på Frivillighedens tilbud understreger efter arbejdsgruppens opfattelse, at de kommunale beredskabsaktører ikke efterlyser mere information om muligheder for at anvende de frivillige som supplement til redningsberedskabets fast- og deltidsansatte personel.

Dertil kommer udviklingen på beredskabsområdet med hensyn til indførelsen af den risikobaserede dimensionering i kommunerne. I dag har den enkelte kommunalbestyrelse taget aktiv stilling til, om og i hvilket omfang de frivillige skal indgå i dimensioneringen som supplement til det ansatte personel. Ifølge arbejdsgruppen bør kommunernes risikobaserede dimensionering derfor være et centralt udgangspunkt, når det handler om at målrette nye initiativer og tiltag inden for frivilligområdet.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at det vil have en forholdsvis begrænset effekt at anvende midlerne på frivilligområdet til initiativer, der handler om at etablere (yderligere) frivilligberedskaber over hele landet og dermed i kommuner, der ikke har dimensioneret med frivillige i deres beredskabsplaner.

Arbejdsgruppen vurderer endvidere, at udviklingspotentialer inden for frivilligområdet er størst på det forebyggende område. Her hæfter arbejdsgruppen sig bl.a. ved resultaterne i Capacents spørgeskemaundersøgelse. Således foretrækker et flertal blandt kommunerne at bruge de frivillige til ikke-akutte opgaver, herunder frivillige til operative opgaver af ikke-akut karakter.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at der vil være en større effekt på de til frivilligområdet afsatte midler, hvis nye initiativer på det forebyggende område bliver kombineret med en mere målrettet uddannelse af frivillige til operativ indsats i de kommuner, der ønsker og anvender frivillige i redningsberedskabet.

Arbejdsgruppen vurderer, at forebyggende opgaver løses bedst i kommunalt regi. Således har de senere års udvikling inden for frivilligområdet vist, at væksten i antallet af frivillige i det operative beredskab har fundet sted inden for det statslige beredskab, hvor der er større mulighed for at prioritere anvendelsen af frivillige.

Anbefalinger

En enig arbejdsgruppe opstiller således seks overordnede anbefalinger til styrkelse af frivilligområdet inden for redningsberedskabet:

- 1) Arbejdsgruppen anbefaler, at der udvikles en ny forebyggelsesuddannelse med henblik på at styrke de frivilliges kompetencer til at indgå i lokale forebyggelses- kampanjer og -aktiviteter. Det anbefales endvidere, at der ydes tilskud til de kommunale frivilliges uddannelsesaktiviteter på forebyggelsesområdet via enhedstimebetalingen (statens økonomiske tilskud til kommunernes uddannelse af frivillige).
- 2) Arbejdsgruppen anbefaler, at der udvikles en ny befolkningsuddannelse med fokus på den enkelte borgers selvhjulpenhed, når det gælder om at undgå ulykker i dagligdagen. Det anbefales endvidere, at den nye befolkningsuddannelse gennemføres ulønnet af frivillige instruktører, at uddannelsen bliver gratis for den enkelte borger, og at ordningen forankres og administreres af Beredskabsforbundet.
- 3) Arbejdsgruppen anbefaler, at der etableres et bredt sammensat Råd for Frivillig Forebyggelse, Information og Hvervning. Rådet skal udvikle og angive rammerne for de statsligt finansierede hverve- og forebyggelseskampanjer og -aktiviteter, der udføres af Beredskabsforbundet og dets medlemmer. Rådet skal endvidere fokusere på effekten af initiativerne via en årlig rapport, der skal drøftes i det under og af Forsvarsministeriet nedsatte Frivilligkontaktudvalg.

- 4) Arbejdsgruppen anbefaler, at enhedstimebetalingen tilføres flere midler med henblik på at styrke kommunernes incitament til at anvende frivillige til såvel operative som forebyggende opgaver. Samtidig skal enhedstimebetalingssystemet tilrettelægges så enkelt og fleksibelt som muligt inden for de givne forvaltningsmæssige rammer, og der skal i relevant omfang gøres brug af kommunernes indberetninger i ODIN.
- 5) Arbejdsgruppen anbefaler, at Beredskabsstyrelsen fokuserer yderligere på anvendelse af frivillige på samtlige centre med henblik på at opnå en bedre udnyttelse af de tidligere værnepligtiges kompetencer. Samtidig anbefales det, at hvervemulighederne til DFI i Herning udbredes til også at omfatte interesserede borgere med relevant civil baggrund.
- 6) Arbejdsgruppen anbefaler, at tilsynet med Beredskabsforbundet ændres, således at det klart fremgår af forbundets budget, regnskab og resultatkontrakt, hvilke opgaver og udgifter der afholdes staten via den årlige finanslovsbevilling. Der anbefales desuden, at den eksisterende rammeaftale mellem Forsvarsministeriet og Beredskabsforbundet fra 1999 revurderes i lyset af de seneste års udvikling, herunder de aktuelle forventninger til Beredskabsforbundet.

Initiativerne foreslås finansieret via omprioriteringer, bl.a. ved at afvikle den hidtidige befolkningsuddannelse i førstehjælp og elementær brandbekæmpelse. Beredskabsforbundet kan ikke tilslutte sig afviklingen af befolkningsuddannelsen i førstehjælp og har derfor afgivet en mindretalsudtalelse.

Kapitel 2 - Frivillige i redningsberedskabet

2.1. Indledning

Frivillige anvendes i såvel det kommunale som det statslige redningsberedskab. Herudover løser Beredskabsforbundet en række opgaver i relation til de frivillige.

I dette kapitel beskrives væsentlige elementer på frivilligområdet, herunder bl.a. lovgrundlaget for anvendelse af frivillige, de frivilliges opgaver og uddannelse.

2.2. Det niveaudelte redningsberedskab

Redningsberedskabets opgaver og struktur er fastsat i beredskabsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 137 af 1. marts 2004 som senest ændret ved lov nr. 508 af 6. juni 2007.

Redningsberedskabet har i henhold til beredskabslovens § 1, stk. 1, til formål at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger eller overhængende fare herfor.

Redningsberedskabet omfatter det statslige redningsberedskab og det kommunale redningsberedskab, jf. beredskabslovens § 1, stk. 2, og er opdelt i tre niveauer. Frivillige indgår som en integreret personelressource på alle tre niveauer i beredskabet.

Det kommunale redningsberedskab (niveau 1) varetager det daglige beredskab i forhold til almindeligt forekommende ulykker og hændelser. De kommunale og statslige støttepunkter (niveau 2) assisterer med supplerende materiel ved de oftest forekommende opgaver, mens de statslige beredskabscentre (niveau 3) assisterer ved større, længerevarende eller mandskabskrævende ulykker. Herudover har Beredskabsstyrelsen rådighed over Den Frivillige Indsatsstyrke – DFI-Øst, der er tilknyttet Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene, og DFI-Vest, der er tilknyttet Beredskabsstyrelsen Midtjylland – som kan indsættes som et supplement til niveau 3.

Det niveaudelte redningsberedskab

	Beredskabsstationer	Udrykningstid	Materiel	Bemanning
Niveau 1: Almindelige hændelser	242 beredskabsstationer og 74 hjælpeberedskabsstationer suppleret med assistance fra nabokommuner	Kommunalbestyrelsens beslutning	Førstedrykning omfatter typisk autosprøjte samt vandtankvogn, slangetender eller drejestige afhængig af områdets karakter	Kommunalbestyrelsens beslutning
Niveau 2: Ekstra materiel	Fem statslige regionale beredskabscentre og ni kommunale støt-tepunktstationer	Geografisk dækning op til ca. en time	Vandtankvogn, trykluft-, lys- og slangemateriel, rense- og venteplads	Nødvendig bemanning til betjening af materiel
Niveau 3: Store mand-skabsstyrker og specialmateriel	Fem statslige regionale beredskabscentre og 1 frivilligcenter	Førstedrykningen kan afgå inden for fem minutter. Geografisk dækning op til ca. to timer	Særligt brand-, rednings- og miljømateriel samt CBRN materiel - afhængig af hændelse	Døgnbemandet udrykningsvagt på to befalingsmænd og 12 værnepligtige. Beredskabscenteret i Næstved dog 3 befalingsmænd og 15 værnepligtige. Det statslige redningsberedskab kan ved store hændelser indsætte op til 1.650 mand.

2.3. Lovgrundlaget for anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet

I henhold til beredskabslovens § 6 kan forsvarsministeren indgå aftale med foreninger, organisationer og private personer om, at disse bistår ved udførelsen af opgaver inden for det statslige redningsberedskab. Tilsvarende kan kommunalbestyrelsen indgå aftale med foreninger, organisationer og private personer om, at disse bistår ved udførelsen af opgaver inden for kommunens redningsberedskab, jf. beredskabslovens § 13, stk. 2. Det følger således af beredskabsloven, at staten og kommunerne kan indgå kontrakter med foreninger, organisationer og private personer om udførelsen af opgaver inden for henholdsvis det statslige og kommunale redningsberedskab.

Ved begrebet ”frivillig” forstås i beredskabslovens forstand en person, som i henhold til en kontrakt med de statslige eller kommunale myndigheder indgår i det statslige eller kommunale redningsberedskab, og som ikke aflønnes for sin deltagelse i redningsberedskabet, jf. beredskabslovens § 51, stk. 1. Begrebet omfatter dog sædvanligvis ikke frivillige, som er tilknyttet De Sønderjyske Frivillige Brandværnsforbund, idet disse frivillige indgår i det daglige kommunale beredskab på lige fod med ansatte.

Som ”forbundsfrivillige” betegnes endvidere personer, som alene har indgået kontrakt med frivilligorganisationen Beredskabsforbundet om frivillig tjeneste i forbundets regi, og som ikke lønnes for deres deltagelse i forbundets arbejde. Der henvises i øvrigt nærmere til kapitel 2.5.

Frivillig deltagelse i redningsberedskabet er som nævnt per definition ulønnet, men frivillige kan under deltagelse i uddannelse, øvelse eller i visse omstændigheder under indsats modtage økonomiske ydelser, såsom befodringsgodtgørelse, forplejningsgodtgørelse eller dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jf. §§ 18 og 19 i bekendtgørelse nr. 41 af 21. januar 1998 om perso-

nel i redningsberedskabet (personelbekendtgørelsen) som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 49 af 27. januar 2006. Der henvises i den forbindelse til kapitel 2.3.1. vedrørende almindelige kontraktforhold for frivillige i redningsberedskabet.

Beredskabsloven indeholder ikke en nærmere regulering af, hvilke opgaver frivillige kan udføre i det statslige eller kommunale redningsberedskab. I henhold til beredskabslovens § 51, stk. 2 og 3, er det henlagt til forsvarsministeren og kommunalbestyrelsen at fastsætte de opgaver, der kan løses af frivillige i henholdsvis det statslige og det kommunale redningsberedskab.

Det følger således af beredskabsloven, at det er forsvarsministeren, der fastsætter, hvilke opgaver frivillige kan anvendes til i det statslige redningsberedskab. Det følger endvidere af loven, at det er den enkelte kommunalbestyrelse, som fastsætter, hvilke opgaver de frivillige kan anvendes til i kommunen.

Beredskabsloven indeholder ikke hjemmel til at pålægge kommunerne at anvende frivillige. Det er således op til den enkelte kommunalbestyrelse – som led i det kommunale selvstyre – at bestemme dels, hvorvidt kommunen ønsker at anvende frivillige i det kommunale redningsberedskab, dels hvilke opgaver de kommunale frivillige i givet fald skal anvendes til.

2.4. De frivillige

Redningsberedskabet har kontrakt med 3.021 frivillige med specialiserede beredskabsuddannelser, der indgår som en integreret del af det statslige og kommunale redningsberedskab.

Nedenfor gives en kortfattet karakteristik af de frivillige indenfor henholdsvis det statslige og det kommunale redningsberedskab samt frivillige tilknyttet Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI).

2.4.1. Almindelige kontraktforhold for frivillige

Det er Beredskabsstyrelsen, der indgår kontrakt med de statslige frivillige, som er tilknyttet ét af styrelsens fem regionale beredskabscentre eller Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter, Hedehusene, mens det er den enkelte kommune, der indgår kontrakt med de frivillige, der indgår i det kommunale redningsberedskab. Indholdet i de kommunale kontrakter er tilpasset de lokale forhold og kan derfor variere, f.eks. for så vidt angår mødepligt/tilkaldetid.

De almindelige kontraktforhold for frivillige i redningsberedskabet kommer til udtryk i de standardkontrakter for frivillige i henholdsvis det statslige og det kommunale redningsberedskab, der ligger til grund for de individuelle kontrakter for statslige og kommunale frivillige. Heraf fremgår bl.a. følgende:

Forpligtelser:

- **Statslige frivillige** forpligter sig til at gennemgå den nødvendige uddannelse uden for normal arbejdstid, herunder deltage i øvelser m.v. Den frivillige skal være indforstået med at blive indkaldt ved ulykker og katastrofer, herunder at indgå som personelreserve ved større indsatser, samt at blive indkaldt til tjeneste i redningsberedskabets indsatsstyrke i tilfælde af forøget beredskab.
- **Kommunale frivillige** forpligter sig til at gennemgå den for tjenestegrenen nødvendige uddannelse, herunder vedligeholdelsesøvelser. Den frivillige skal være indforstået med at blive indkaldt ved en fredstidskatastrofe og eventuelt indgå som personelreserve ved store assistancer i det daglige beredskab.
- **Både statslige og kommunale frivillige** skal erklære, at de ved forøget beredskab ikke har mødepligt ved forsvaret og for **kommunale frivilliges** vedkommende – det statslige redningsberedskab – eller have påtaget sig andre opgaver uforenelig med frivillig tjeneste i redningsberedskabet.
- Kontrakten kan for **både statslige og kommunale frivillige** ikke bringes til ophør eller opsiges under krise eller krig. I henhold til beredskabslovens § 51, stk. 4, jf. §§ 60-66 kan det være forbundet med strafansvar at unddrage sig sine forpligtelser i sådanne situationer.

Godtgørelser m.v.:

- Under uddannelse og øvelser ydes der til **både statslige og kommunale frivillige** refusion af befodringsudgifter efter de regler, der gælder for statens tjenestemænd, samt fri forplejning efter regler fastsat af Beredskabsstyrelsen. Herudover kan **statslige frivillige** – ved tilkald til ulykker og katastrofer – og **kommunale frivillige** – ved indkaldelse til fredstidskatastrofeberedskabet – og for begges vedkommende – under kursusophold på Beredskabsstyrelsens skoler – ydes refusion af befodringsudgifter efter regler, der gælder for statens tjenestemænd, fri forplejning samt godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste efter regler fastsat af Beredskabsstyrelsen (i henhold til Hjemmeværnskommandoens satser). Under forøget beredskab aflønnes **kommunale frivillige** efter regler fastsat af Forsvarsministeriet.
- **Både statslige og kommunale frivillige** er under frivillig tjeneste (f. eks. uddannelse, øvelser eller anden beredskabstjeneste, som myndigheden har beordret) omfattet af lov nr. 423 af 10. juni 2003 om erstatning til skadelidte værnepligtige m.fl.

Særligt for så vidt angår kontraktforholdene for frivillige, der indgår i Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI), bemærkes, at frivillige i DFI både har kontrakt med et kommunalt redningsberedskab eller det statslige redningsberedskab og henholdsvis DFI-Øst ved Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene eller DFI-Vest ved Beredskabsstyrelsen Midtjylland, jf. nærmere kapitel 2.3.3. Af kontrakten fremgår bl.a., at indkaldelse til indsats og indkaldelse til tjeneste går forud for uddannelse/øvelse, hvilket indebærer, at såfremt kommunen/Beredskabsstyrelsen eller DFI har indkaldt til indsats, har denne opgave første prioritet og kan ikke tilsidesættes af andet tilkald eller i forbindelse med gennemførelse af uddannelse.

Medlemmer af DFI har herudover kontraktmæssige vilkår, der modsvarer vilkårene for kommunale og statslige frivillige både for så vidt angår forpligtelser som retten til godtgørelser m.v. som nærmere beskrevet ovenfor.

2.4.2. Frivillige i det statslige redningsberedskab

Beredskabsstyrelsen har kontrakt med ca. 500 frivillige, hvoraf omkring 200 frivillige er tilknyttet styrelsens fem regionale beredskabscentre i henholdsvis Thisted (BRSNJ), Herning (BRSMJ), Haderslev (BRSSJ), Næstved (BRSSS) og Allinge (BRSB). Disse frivillige består fortrinsvis af tidligere værnepligtige på beredskabscentrene. De tidligere værnepligtige har et højt kompetenceniveau og kan derfor umiddelbart indgå – og indgår – i varetagelsen af alle beredskabscentrenes opgaver inden for brand, redning, miljø m.v. De frivillige udgør dermed en reel forøgelse af beredskabscentrenes indsatskapacitet på en meget omkostningseffektiv måde, da de som udgangspunkt kan indsættes på lige vilkår med værnepligtige. Endvidere er ca. 300 frivillige tilknyttet Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene. Endelig er der frivillige tilknyttet Beredskabsstyrelsen, som varetager opgaver i forbindelse med krisestyringskommunikation.

De statslige frivilliges opgaver

- Mandskabskrævende indsatser inden for brand, redning og miljø (afløsning og supplement)
- Pumpeopgaver
- Sne- og stormberedskab
- Venteplads (oprettelse og drift)
- Renseplads (oprettelse og drift)
- Øvelser med værnepligtige, herunder hjælpefunktion under øvelser
- Internationale opgaver
- Kommunikationstjeneste, herunder betjening af kommunikationsvogn og kommunikationspost
- Landmobilt A-måleberedskab
- Olierekognisering (kystforurening)
- Brandvagt
- Stabstjeneste
- Logistiske opgaver under indsats
- Klargøring i forbindelse med 48-timers beredskabet
- Krisekommunikation

Det indgår i Beredskabsstyrelsens resultatkontrakt for 2007 – i lighed med tidligere år – at Beredskabsstyrelsen skal anvende de frivillige, som har tegnet kontrakt med beredskabscentrene og frivilligcentret om frivillig tjeneste, i mindst 20 % af centrenes indsatser. Ultimo juni 2007 har de statslige frivillige deltaget i 24,1 % af det statslige redningsberedskabs indsatser. I første halvår af 2007 har i de statslige frivillige således deltaget i 435 statslige indsatser med i alt 6.263 indsatstimer.

2.4.3. Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI)

Det fremgik af den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002, at samtlige partier i Folketinget var enige om, at "...der oprettes en permanent, central personelreserve af frivillige, der kan indkaldes til at afløse og bistå mandskab fra det kommunale og statslige redningsberedskab ved langvarige og mandskabskrævende indsatser".

Et centralt initiativ i Frivillighedens handlingsplan var på den baggrund etableringen af en central permanent personelreserve benævnt Den Frivillige Indsatsstyrke – i daglig tale – DFI. Styrken består af særligt egnede frivillige, der kan indsættes ved større hændelser over alt i landet, ligesom de kan udsendes til internationale indsatser, hvilket medvirker til at styrke Danmarks kapacitet på det internationale område.

Det blev i forbindelse med midtvejsevalueringen i maj 2004 af den politiske aftale besluttet at etablere en DFI øst og vest for Storebælt. DFI-Vest er således tilknyttet Beredskabsstyrelsen Midtjylland i Herning (BRSMJ), mens DFI-Øst er tilknyttet Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter i Hedehusene (BRSFH).

Et væsentligt kendetegn ved DFI'en er, at den ikke alene består af "egne frivillige", men derimod er sammensat af frivillige fra såvel det statslige som det kommunale redningsberedskab. DFI'en støtter således – foruden samarbejdet mellem stat og kommune – også mulighederne for de frivillige, der ønsker at yde en ekstra indsats uden for egen kommune.

Frivillige i DFI'en vil i fornødent omfang få suppleret deres beredskabsfaglige uddannelse med henblik på at sikre, at de nødvendige kompetencer til at kunne løse de opgaver, som DFI'en skal varetage, er til stede.

Som opgavetyper af særlig relevans for DFI kan nævnes miljøforureninger, såsom olieudslip, større redningsopgaver og naturkatastrofer, eksempelvis oversvømmelser og stormflod, samt specialiserede opgaver, der involverer brug af mere kompliceret måle-, miljø- og redningsudstyr f.eks. ved bygningssammenstyrtninger, problemer med drikkevandsforsyning, sygdomsudbrud i husdyrbesætninger og eftersøgninger, herunder med redningshunde.

DFI'en råder bl.a. over en særlig, specialiseret ressource i form af redningshunde, der sammen med deres førere i flere tilfælde sammen med særligt lytteudstyr og øvrigt personale fra DFI har været med i udsendelsen til internationale indsatser, f.eks. ved jordskælv. Herudover indgår DFI-Øst også i bemanningen af et komplet 100-sengs mobilt nødhospital samt et medicinsk støttemodul (til sikkerhed for udsendt personel). Endelig indgår DFI-Øst i Beredskabsstyrelsens landmobile A-måleberedskab for hovedstadsområdet. Der henvises i øvrigt til kapitel 3.1.2.

En væsentlig forskel på DFI-Øst og -Vest er, at de DFI-frivillige tilknyttet Beredskabsstyrelsens Midtjylland udgør et supplement til beredskabscentrets operative opgavevaretagelse, mens de frivillige, der er tilknyttet Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter, udgør det bærende element for centrets opgavevaretagelse.

2.4.4. Frivillige i det kommunale redningsberedskab

I alt 62 af landets 98 kommuner anvender i dag (pr. 31. januar 2007) frivillige i redningsberedskabet. Disse kommuner har individuelle kontrakter med i alt 2.511 frivillige.

Nogle kommuner anvender frivillige i det daglige arbejde i redningsberedskabet, mens andre kommuner primært anvender frivillige, når den enkelte kommunes beredskab står over for større hændelser. Generelt anvender kommuner frivillige til især at aflaste, supplere og bistå det lønnede beredskabspersonel.

Opgaver for frivillige i kommunerne

- Brandberedskab, herunder reservestyrke, forebyggelse, belysning på skadested, efterslukning og supplerende vandforsyning
- Pumpe- og læseberedskab ved oversvømmelser
- Beredskab ved arrangementer, herunder bl.a. samarittervagt, forplejning og brandvagt ved f.eks. sportsstævner, festivaler og byfester
- Deltagelse i landmobilt A-måleberedskab
- Redningshundeberebning i forbindelse med eftersøgning af indespærrede personer
- Indkvarterings- og forplejningsopgaver i forbindelse med store ulykker og katastrofer, herunder naturkatastrofer i form af orkan, snestorm, oversvømmelse m.v.
- Kommunikationsopgaver i forbindelse med kommunens redningsberedskab og krisestyringsorganisation

I de indsendte planforslag for kommunernes risikobaserede dimensionering, som Beredskabsstyrelsen i henhold til bekendtgørelsen om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 som ændret ved bekendtgørelse nr. 872 af 6. juli 2007 – ”dimensioneringsbekendtgørelsen”) har modtaget ultimo november 2007, oplyser 24 af de kommuner, der anvender frivillige, at anvendelsen sker i forbindelse med indsatsopgaver, mens 54 af de kommuner, der anvender frivillige, oplyser, at anvendelsen sker i forbindelse med indkvarterings- og forplejningsopgaver.

På grundlag af den ydede enhedstimerbetaling for 2006 kan det opgøres, at ca. 58 % af de gennemførte uddannelsestimer knytter sig til de indsatsorienterede områder (indsats, redning og redningshundeførere), mens ca. 21 % af gennemførte uddannelsestimer knytter sig til indkvarterings- og forplejningsområdet.

Vedrørende kommunale frivillige skal det endvidere nævnes, at det fremgår af beredskabslovens § 9, stk. 2, 6. pkt., at kommunalbestyrelsen skal udpege en repræsentant for de frivillige som observatør i beredskabskommissionen, hvis der ikke allerede indgår en repræsentant for de frivillige som medlem af kommissionen. Udpegningen af en frivillig som repræsentant eller observatør i beredskabskommissionen sker i overensstemmelse med forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 105 af 5. december 2002 om ændring af beredskabsloven) oftest efter indstilling fra Beredskabsforbundet eller andre frivillige organisationer, hvortil mange frivilli-

ge er knyttet, f.eks. Dansk Røde Kors og ASF-Dansk Folkehjælp. Der henvises i øvrigt til kapitel 3.2.1.

2.5. Uddannelse af frivillige i det statslige og kommunale redningsberedskab

Det er et helt grundlæggende princip, at personel i både det statslige og det kommunale redningsberedskab, herunder frivillige, skal have en uddannelse, der svarer til den eller de funktioner, som den enkelte person skal varetage.

Redningsberedskabets uddannelser

- Det manuelle niveau omfatter det menige mandskab. Uddannelserne på manuelt niveau gennemføres lokalt og af lokale instruktører. Det er kommunalbestyrelsens ansvar, at personel i redningsberedskabet uddannes i overensstemmelse med Beredskabsstyrelsens bestemmelser.
- Chef- og lederniveauet omfatter hold- og indsatsledere m.v. Uddannelserne på dette niveau gennemføres centralt som kurser på Beredskabsstyrelsens skoler. Det er Beredskabsstyrelsen, der har ansvaret for kursernes indhold og gennemførelse.

Frivillige i redningsberedskabet har forskellige kompetencer, når de indgår kontrakt med redningsberedskabet:

- Frivillige ved de statslige beredskabscentre er som hovedregel hvervet blandt tidligere værnepligtige, jf. kapitel 2.3.2, og har derfor indledningsvis en komplet værnepligtsuddannelse som beredskabsfaglig kompetence.
- Frivillige ved de kommunale redningsberedskaber hverves typisk gennem andre kanaler og er derfor ofte uden forudgående beredskabsfaglige kompetencer.
- Frivillige ved Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter i Hedehusene må som hovedregel sammenlignes med frivillige ved de kommunale redningsberedskaber og er derfor – som oftest – uden forudgående beredskabsfaglige kompetencer.

Frivillige, der indgår i DFI-Øst eller DFI-Vest, rekrutteres blandt både statslige og kommunale frivillige, jf. kapitel 2.3.3.

For så vidt angår frivillige i det kommunale redningsberedskab fremgår det af § 18, stk. 2, i personelbekendtgørelsen, at frivillige, som har indgået aftale med en kommunalbestyrelse i henhold til beredskabslovens § 13, stk. 1 eller 2, skal gennemgå en beredskabsfaglig uddannelse, der fastsættes af Beredskabsstyrelsen. Dette betyder i praksis, at der stilles krav om, at kommunale frivillige – inden for fagområdet – gennemgår samme beredskabsfaglige uddannelser som redningsberedskabets øvrige personel på manuelt niveau i det kommunale redningsberedskab (personelbekendtgørelsens §§ 21-22 og § 26).

2.5.1. Enhedstimebetalingssystemet og øvrigt økonomisk grundlag for frivilliges deltagelse i uddannelse og øvelser

Anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet har sit udspring i civilforsvaret, hvor både det statslige og kommunale civilforsvar samt politiet rådede over frivillige. I forbindelse med sammenlægningen af civilforsvaret og brandvæsenet til redningsberedskabet i 1993 blev frivilligelementet fastholdt inden for redningsberedskabet.

Civilforsvarets principper for udgiftsfordelingen mellem staten og kommunerne, der senest blev fastsat i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 486 af 30. august 1982 om statens deltagelse i visse civilforsvarsudgifter og de deraf afledte retningslinjer, blev videreført i redningsberedskabet og blev ved redningsberedskabets etablering indarbejdet i Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 731 af 10. august 1994 om personel i redningsberedskabet m.v. (personelbekendtgørelsen).

Med virkning fra den 1. januar 1985 blev der indført en forenklet afregningsform mellem staten og kommunerne – det såkaldte enhedsbeløb/enhedstimebetaling. Denne afregningsform omfatter de uddannelser og øvelser (på manuelt niveau), der gennemføres lokalt i kommunerne. Formålet hermed var dels at forenkle administrationen, dels at give kommunalbestyrelserne en større selvbestemmelse.

Der er løbende sket en udvikling af de administrative retningslinjer for ordningen. Dette skete senest i 2004 som led i implementeringen af Frivillighedenens handlingsplan. I den forbindelse blev der indført en række forenklinger af de administrative procedurer med henblik på dels at lette kommunernes administration, dels at fjerne de mulige barrierer for anvendelse af frivillige, som et kompliceret administrativt system kunne udgøre i forhold til kommunernes engagement i frivilligelementet.

Statens økonomiske tilskud til kommunernes uddannelse af frivillige ydes i dag gennem enhedstimebetalingssystemet, som administreres af Beredskabsstyrelsen. På baggrund af det samlede uddannelsesbehov hos kommunernes frivillige kan kommunen ansøge om enhedstimebetaling. Der er tale om et formålsbestemt rammetilskud, der til den enkelte kommune beregnes ud fra antallet af uddannelses timer, en sats per time (enhedstimesatsen) samt kommunens udgift til helbredsattester.

Statstilskuddet til dækning af kommunernes udgifter ved gennemførelsen af de lokale uddannelser og øvelser omfatter bl.a.:

- Honorarer m.v. til instruktører.
- Forplejning af mandskabet.
- Godtgørelse for transport.
- Indkøb og vedligeholdelse af uddannelsesmateriel og undervisningsmidler.
- Leje af undervisningslokaler.
- Vask, rensning og reparation af mundering.
- Dyrlægeregninger, lægeattester m.v.

Til den enkelte frivillige ydes der godtgørelse for transportudgifter, fremmødegodtgørelse og forplejning.

For så vidt angår den uddannelse af frivillige, der gennemføres centralt på Beredskabsstyrelsens skoler, bliver samtlige udgifter afholdt af Beredskabsstyrelsen (og tidligere af Civilforsvarsstyrelsen). Til den enkelte frivillige ydes:

- Godtgørelse for transport i henhold til de regler, der gælder for statens tjenestemænd.
- Vederlagsfri indkvartering og forplejning.
- Vederlagsfri uddannelse.
- Godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste efter regler fastsat af Beredskabsstyrelsen (i henhold til Hjemmeværnskommandoens satser).

Herudover afholder Beredskabsstyrelsen udgifterne til uddannelsen.

Uddannelsesudgifter til frivillige, der også er ansatte i det daglige beredskab, kan ikke refunderes via ordningen om enhedstimebetaling, når den pågældende uddannes inden for det område, vedkommende er ansat til at fungere i. Dette gælder også frivillige, når de deltager i Beredskabsstyrelsens kurser. Er kurset et led i kompetenceudviklingen inden for det område, den pågældende er ansat til at fungere i, skal den kommunale myndighed – som for øvrige ansatte – betale for udgiften til opholdet (indkvartering og forplejning).

2.5.2. Uddannelse af frivillige i det statslige redningsberedskab

De statslige frivillige er med få undtagelser som nævnt færdiguddannede, tidligere værnepligtige. Deres beredskabsfaglige kompetencer ved indgåelse af kontrakt som frivillige er derfor værnepligtsuddannelsen. Værnepligtsuddannelsen gennemføres på seks måneder og omfatter en bred beredskabsfaglig uddannelse i ca. 900 timer. Hertil kommer yderligere timer til aften- og natteøvelser. Der gennemføres bl.a. kompetencegivende uddannelser inden for følgende hovedområder:

- Komplet uddannelse i funktionsområde Indsats inkl. Håndtering af tilskadekomne.
- Komplet uddannelse i funktionsområde Redning inkl. Ventepladsassistentuddannelse.
- Grunduddannelse Kommunikation.
- Regional uddannelse i løsning af opgaver ved uheld med farlige stoffer etc.
- Chaufføruddannelse Kategori C (lastbil).

Hertil kommer, at de værnepligtige under øvelser og lignende får afprøvet deres færdigheder både individuelt og ved at arbejde som del af et hold.

Som et led i opfølgningen på værnepligtsuddannelsen måler Beredskabsstyrelsen bl.a., i hvilket omfang, de værnepligtige kan bruge elementer i værnepligtsuddannelsen i deres civile liv. De tidligere værnepligtige vurderer i den forbindelse at kunne håndtere situationer i dagligdagen på en bedre måde, end hvis de ikke havde gennemført uddannelsen (effektmålingen). I forbindelse med målingen spørges alle hjemsendte værnepligtige to – 12 måneder efter hjemsendelsestidspunktet.

Det fremgår bl.a. af undersøgelsen gennemført i 2007 (omfatter værnepligtige, der har gjort tjeneste i 2006 og 2007), at 10,4 % efter hjemsendelsen har indgået kontrakt som frivillige i

redningsberedskabet, og at yderligere 22 % af de hjemsendte værnepligtige har overvejelser om at indgå kontrakt som frivillig.

Beredskabsstyrelsen afholder udgifterne til de uddannelser, som frivillige ved de statslige beredskabscentre gennemfører, af sin driftsbevilling.

2.5.3. Uddannelse af frivillige i det kommunale redningsberedskab

De frivillige på manuelt niveau i de kommunale redningsberedskaber gennemgår uddannelser af varierende art og omfang, hvor det styrende er den funktion, der skal varetages af den enkelte.

De frivillige gennemgår først en grundlæggende uddannelse i førstehjælp, herefter en introduktionsuddannelse der giver et overblik over redningsberedskabets opgaver og organisation. Herefter vælges en uddannelse inden for et eller flere af følgende funktionsområder:

- Indsats.
- Redning, herunder redningshundeførere og redningshunde.
- Kommunikation.
- Indkvartering - Forplejning.

Uddannelsesmodulerne i hvert funktionsområde udgøres som minimum af en Grunduddannelse på 37 timer efterfulgt af en Funktionsuddannelse på mellem 74 timer og 148 timer. Hertil kommer obligatorisk, tværfaglig fællesuddannelse (yderligere uddannelse i førstehjælp m.v.) af minimum 37 timers varighed. Ud fra de behov, som det enkelte kommunale redningsberedskab har identificeret, kan der også for frivillige gennemføres diverse supplerende uddannelser, der ikke er obligatoriske for alle. Dette kan f.eks. være uddannelse til redningshundefører, venteplassassistent, samarit eller lignende uddannelse, som er målrettet de særlige behov i den enkelte kommune. Kommunerne kan endvidere gennemføre særligt tilrettelagte og målrettede uddannelser af en kortere varighed end de øvrige uddannelser. Det er dog fortsat en forudsætning for at opnå statsligt tilskud (enhedstimestbetaling) hertil, at uddannelsen er godkendt af Beredskabsstyrelsen. På nuværende tidspunkt er følgende uddannelser, der giver mulighed for, at de frivilliges kompetencer tilpasses risikoprofil og opgavesæt, godkendt:

- Uddannelse i landmobilt måleberedskab.
- Digeberedskabsuddannelse.
- Rensetraileruddannelse.

I 2006 har Beredskabsstyrelsen ydet tilskud til uddannelser på manuelt niveau i 65 kommuner (kommunestruktur før gennemførelsen af kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007).

Der er i 2006 gennemført 130.612 timers tilskudsberettiget undervisning, der fordeler sig således på de enkelte fagområder:

Diverse sammentællinger – fagområder (sum af uddannelsestimer i alle uddannelser inden for hvert fagområde)	Antal timer	Andel procent
Indsats (og Brand)	48.976	37,5
Redning	9.732	7,5
Redningshundefører	17.504	13,4
Kommunikation	6.271	4,8
Førstehjælp	12.016	9,2
Indkvartering – Forplejning	27.540	21,1
Diverse uddannelser	7.260	5,6
Andre uspecificerede timer	1.313	1,0
I alt	130.612	100,0

Tilsvarende kan uddannelserne opgøres efter art, hvor fordelingen er således:

Diverse sammentællinger – niveau (sum af uddannelsestimer på forskelligt niveau) 1)	Antal timer	Andel procent
Grunduddannelse	16.074	12,3
Funktionsuddannelse	21.439	16,4
Vedligeholdelsesuddannelse	69.285	53,0
Førstehjælp	12.016	9,2
Diverse andre uddannelser og timer	11.798	9,0
I alt	130.612	100,0

1) Opgørelsen fordelt på grund- og funktionsuddannelse samt vedligeholdelse omfatter funktionsområderne Indsats (og Brand), Redning, Redningshundefører, Kommunikation samt Indkvartering – Forplejning. Derimod giver det ikke mening at opgøre førstehjælp samt diverse andre uddannelser og timer på denne måde, idet disse uddannelser ikke er struktureret i grund-, funktions- og vedligeholdelse, ligesom hovedparten af redningsberedskabets uddannelser.

2.5.4. Frivilliges uddannelse på Beredskabsstyrelsens skoler

De frivilliges deltagelse på kurser på Beredskabsstyrelsens skoler omfatter en meget bred vifte af det samlede kursusudbud. Således har der i 2006 været frivillige på 45 forskellige kurser. I bilag 4 er der en tabel med angivelse af de kurser, hvorpå der har været frivillige kursister samt kursernes varighed og det antal kursisdage, som er knyttet til kursUSDeltagelsen.

Kurserne har en meget varierende varighed fra en dag og op til 25 dage. Der er både tale om de i personelbekendtgørelsens forstand obligatoriske uddannelser, herunder især kurserne Holdleder Brand og Hjelpeinstruktør, andre funktionsbestemte uddannelser, herunder især kurser, som relateres til førstehjælpsinstruktøruddannelsen, og endelig en stor gruppe ikke-obligatoriske tilvalgskurser med tilknytning til de obligatoriske uddannelser. I den sidste kategori vægter især deltagelsen på kurser knyttet til kollegastøtte og psykisk førstehjælp.

Hovedparten af de frivillige kursister kommer fra kommunerne og staten (ca. 80 %), mens de resterende 20 % af kursisterne kommer fra de traditionelle frivillige organisationer. Fordelingen på hovedgrupper og andel af det samlede kursusantal fremgår af efterfølgende tabel:

Myndighed	Antal kursister	Andel procent
ASF - Dansk Folkehjælp	14	2,9
Beredskabsforbundet	78	16,3
Dansk Røde Kors	2	0,4
Kommunerne	247	51,7
Staten, beredskabscentre	18	3,8
Staten, frivilligcenter	119	24,9
I alt	478	100,0

2.6. Beredskabsforbundet – organisatorisk ståsted for de frivillige

Beredskabsforbundet er en landsdækkende, selvejende organisation, som bl.a. har til formål at være et foreningsmæssigt ståsted for frivillige i det statslige og kommunale redningsberedskab, at medvirke til at udbrede kendskabet i befolkningen til beredskab og forebyggelse samt uddanne befolkningen og frivillige med henblik på at øge dens selvhjulpenhed og robusthed. Forbundet løser som organisation ikke operative myndighedsopgaver i redningsberedskabet, men har påtaget sig en række andre opgaver, herunder eksempelvis i forbindelse med ”Projekt Østbørn”, Beredskabsforbundets landsstævne, forplejning ved DGI-landsstævne, Beredskabsforbundets Musikkorps, Museumsbarakken H1, Beredskabsforbundets marchforening, samariter- og brandvagter i en række kredse, bistand til civile foreninger i en række kredse, forskellige opgaver efter aftale med en kommunal myndighed, f.eks. tømning af brandhaner og vedligeholdelse af materiel.

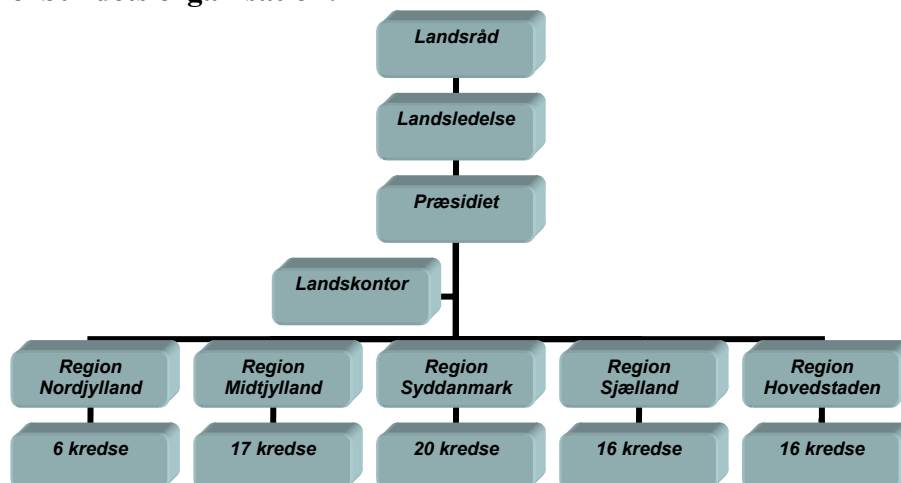
2.6.1. Beredskabsforbundets organisation

Beredskabsforbundet er som landsforbund inddelt i fem regionsforbund med hver deres regionsledelse og p.t. 75 kredse over hele landet, hvor hver kreds dækker en kommune. Dog dækker nogle kredse p.t. flere kommuner, hvorfor forbundet er repræsenteret i 85 af de 98 nye kommuner. Kredsene ledes af en kredsledelse. Den overordnede ledelse af Beredskabsforbundet varetages af en landsledelse bestående af præsidium, regionsledere og viceregionsledere. Øverste myndighed i forbundet er landsrådet. Landsrådet består af præsidiet, regionsledere og viceregionsledere, kredsledere og vicekredsledere, en repræsentant for hver af de tilsluttede lokale foreninger, som landsledelsen har godkendt, udpeget af foreningen samt en repræsentant for hver af de tilsluttede landsorganisationer, virksomheder og institutioner af landsomfattende karakter. Landsrådets beslutninger træffes ved almindeligt stemmeflertal, bortset fra beslutning om opløsning af forbundet, der forudsætter 2/3 flertal.

Beredskabsforbundets ledelse og organisation betjenes af et landskontor under daglig ledelse af en lønnet direktør. Landskontoret er beliggende i Hedeusene på samme adresse som Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedeusene og består udover direktøren af knapt 20 medarbejdere, hvoraf flere er ansat under forskellige støtteordninger (ca. fire årsværk på særlige vilkår). Landskontoret varetager de centrale informationsopgaver, administrerer det offentlige tilskud til befolkningsuddannelserne, forestår gennemførelsen af den årlige resultatkontrakt

med Beredskabsstyrelsen og fungerer i det daglige desuden som kontakt mellem forbundet og landsdækkende organisationer samt myndigheder, herunder Forsvarsministeriet og Beredskabsstyrelsen.

Beredskabsforbundets organisation:



2.6.2. Beredskabsforbundets medlemmer

Frivillige, der ønsker at være medlem af Beredskabsforbundet, skal foretage en indmeldelse, før de betragtes som medlem af forbundet og bl.a. får tilsendt forbundets blad "Beredskab". Forbundet opkræver ikke kontingent. Både frivillige, der har kontrakt med det statslige eller kommunale redningsberedskab, andre frivillige og personer, der ønsker at støtte Beredskabsforbundet i øvrigt, kan blive medlemmer af forbundet.

Frivillige kan vælge at tegne en egentlig kontrakt med Beredskabsforbundet. Frivillige, der alene har kontrakt med Beredskabsforbundet, eller som har indgået aftale med en forbundskreds om medlemskab – og som ikke i øvrigt har indgået en kontrakt med det statslige eller kommunale redningsberedskab – betegnes som forbundsfrivillige. Forbundsfrivillige indgår ikke i det operative beredskab. Det skal i den forbindelse bemærkes, at frivillige godt kan have kontrakt med det statslige eller kommunale redningsberedskab og samtidig have kontrakt med Beredskabsforbundet, idet sidstnævnte kontrakt ikke indebærer mødepligt.

Beredskabsforbundet har endvidere personlige medlemmer, som er personer, der har valgt at være medlem af forbundet for at støtte dette, herunder betale et medlemskontingent, eller abonnere på bladet "Beredskab". Forbundet har herudover andre medlemmer, som ikke udfører opgaver for forbundet, samt delegerede, som er virksomheder, organisationer og institutioner, der er "kollektive medlemmer".

Beredskabsforbundet har ifølge forbundets egen medlemsopgørelse pr. 8. august 2006 i alt 4.211 medlemmer, som anses for aktive. Ifølge forbundet skelner denne medlemsopgørelse ikke mellem myndighedsfrivillige, hvorved forstås frivillige, der har kontrakt med stat eller

kommune, og forbundsfrivillige, der som nævnt ovenfor alene har kontrakt med Beredskabsforbundet, eller som har indgået aftale med en forbundskreds om medlemskab.

Beredskabsforbundets lederposter i kredse varetages overvejende af myndighedsfrivillige. Kreds- og vicekredsledere skal ifølge forbundet gennemgå kurserne "Beredskabsforbundets faglige lederkursus" af fem dages varighed samt kurset "Grundlæggende ledelse" af fem dages varighed. Regionsledere og viceregionsledere skal desuden gennemgå kurset "Ledelsesudvikling og problembehandling" af fem dages varighed. Disse kurser gennemføres p.t. ved Beredskabsstyrelsens Center for Lederuddannelse. For så vidt angår de administrative forpligtelser i de lokale kredse, herunder økonomi og kassererfunktioner, varetages uddannelsen af Beredskabsforbundet bl.a. ved gennemførelse af regionale kurser ved landskontorets økonomichefs foranstaltning. Flere regioner gennemfører også egne vedligeholdelseskurser for forbundets ledere.

Beredskabsforbundet har ifølge medlemsopgørelsen af 8. august 2006 i alt 1.121 forbundsfrivillige. Mange forbundsfrivillige er tidligere aktive frivillige, som ikke længere vedligeholder deres uddannelse, og som ikke længere har kontrakt med en myndighed. Andre forbundsfrivillige arbejder aktivt i forbundet og påtager sig f.eks. administrativt arbejde for forbundet eller andre praktiske opgaver, som forbundet forestår, f.eks. samaritervagter, vagter ved udstillinger, informationsopgaver og opgaver i øvrigt, der har karakter af assistance til foreninger og myndigheder. Forbundsfrivillige indgår ikke i det operative beredskab, som altid er tilknyttet en myndighed.

Forbundsfrivillige får ikke en egentlig beredskabsfaglig uddannelse som de øvrige frivillige i redningsberedskabet, der har kontrakt med stat eller kommune.

Både forbundsfrivillige og myndighedsfrivillige er instruktører i befolknings- og virksomhedsuddannelse i førstehjælp og elementær brandbekæmpelse og underviser efter Beredskabsforbundets oplysninger i vidt omfang både for Beredskabsforbundet og for en kommune.

Beredskabsforbundet har endvidere 337 personlige medlemmer, som ikke udfører opgaver for forbundet. Personlige medlemmer er æresmedlemmer, seniormedlemmer, støttemedlemmer, bladabonnenter samt personer, der i øvrigt interesserer sig for beredskabsområdet, f.eks. myndighedspersoner og politikere. Herudover har Beredskabsforbundet ca. 600 andre medlemmer, der ikke kan henføres til anden kategori.

Beredskabsforbundets medlemmer

Medlemskategori	Antal
Aktive medlemmer	4.211
Forbundsfrivillige	1.121
Personlige medlemmer	337
Andre medlemmer	600

Kilde: Beredskabsforbundets medlemsopgørelse af 8. august 2006.

2.6.3. Beredskabsforbundets virksomhed

Beredskabsforbundets virksomhed udøves inden for rammeaftalen af 16. december 1999 indgået mellem det daværende Indenrigsministerium og Beredskabsforbundet.

Af rammeaftalens § 1 fremgår, at Beredskabsforbundet påtager sig følgende opgaver:

- at være foreningsmæssigt ståsted for de frivillige i det statslige og kommunale redningsberedskab, som ønsker at være medlemmer af forbundet,
- at medvirke til at udbrede kendskabet i befolkningen til beredskab og forebyggelse,
- at bidrage til orientering af de frivillige og af beredskabsmyndigheder m.v. bl.a. gennem udgivelse af et informationsblad med aktuelt nyt om beredskab og forebyggelse,
- at medvirke til at hverve nye frivillige til det statslige beredskab og
- at udbyde befolkningsuddannelser, herunder grundlæggende førstehjælp og elementær brandbekæmpelse

Beredskabsstyrelsen skal i henhold til § 5 i rammeaftalen varetage den faglige og økonomiske tilsynsopgave i forhold til forbundet og fastlægger i øvrigt de nødvendige procedurer i tilknytning hertil. Ifølge § 1, stk. 2 i rammeaftalen indgås der hvert år en resultatkontrakt mellem Beredskabsstyrelsen og Beredskabsforbundet om de konkrete opgaver, som forbundet skal løse for det statslige redningsberedskab. Styrelsen har dog ikke hidtil indgået aftaler med Beredskabsforbundet om løsning af opgaver for Beredskabsstyrelsen i henhold til rammeaftalens § 1, stk. 2.

Beredskabsforbundet udgiver bl.a. bladet "Beredskab" og det interne nyhedsbrev "Beredskabsforbundets Nyhedsbrev" og udøver i øvrigt informationsvirksomhed over for befolkningen om emner af beredskabsfaglig karakter. I de kommuner, hvor Beredskabsforbundet har lokale kredse, påtager forbundet sig endvidere i henhold til indgåede samarbejdsaftaler med omkring 40 af landets kommuner, jf. beredskabslovens § 13, stk. 2, forskellige opgaver for de kommunale redningsberedskaber, f.eks. at hverve frivillige til kommunens redningsberedskab, at medvirke eller gennemføre uddannelse af frivillige i kommunens redningsberedskab og at løse eller medvirke til løsningen af kommunens opgaver i forbindelse med f.eks. forplejning og indkvartering, stormberedskab, pumpeopgaver samt yderligere opgaver af beredskabsmæssig karakter.

2.6.4. Befolkningsuddannelser

En af Beredskabsforbundets væsentlige opgaver er administrationen af befolkningsuddannelserne i førstehjælp (12 timer) og elementær brandbekæmpelse (tre timer). Beredskabsforbundet modtager på den baggrund 4 mio. kr. i statstilskud, hvilket der redegøres nærmere for under kapitel 4.3.

Uddannelserne, som befolkningen (over 15 år) kan tilmelde sig efter "først til mølleprincippet", indtil til kursusmidlerne er opbrugt, tilbydes for et gebyr på henholdsvis 125 kr. for førstehjælpskurser og 50 kr. for elementær brandbekæmpelse. Dette gebyr genanvendes til afvikling af befolkningskurser, således at der afvikles befolkningskurser for ca. 5,45 mio. kr.

årligt, jf. Beredskabsforbundets oplysninger. Gebyret er fastsat i finansloven. Virksomheder, organisationer eller kommuner m.fl. kan ikke rekvirere kurser via befolkningsuddannelsesordningen. I sådanne tilfælde kan forbundet gennemføre kurser (såkaldte virksomhedskurser) mod fuld betaling og i konkurrence med de øvrige uddannelsesaktører på området.

Langt hovedparten af Beredskabsforbundets befolkningsuddannelser gennemføres af lønnede instruktører, der modtager et undervisningshonorar, som ifølge forbundet kan opgøres til 290 kr. pr. lektion inkl. 25 min. forberedelsestid pr. undervisningstime, jf. Finansministeriets lønoversigt.

Befolkningsuddannelser – antal kursister

Antal kursister	2005	2006	2007
Førstehjælp 1)	12.500	11.900	10.850
Elementær brandbekæmpelse 1)	1.300	1.170	975

1) Budgetteret antal kursister, jf. resultatkontrakter mellem Beredskabsforbundet og Beredskabsstyrelsen for 2005, 2006 og 2007.

Baggrunden for det faldende antal kursister skal ifølge Beredskabsforbundet alene findes i løbende pris- og lønstigninger og ikke i manglende tilgang til uddannelserne. Således er uddannelsespuljen årligt opbrugt omkring september måned, hvorefter befolkningsuddannelserne ophører indtil et nyt finansår starter. I 2008 forventes en stigning til 11.000 kursister i førstehjælp svarende til ca. 12 ekstra kurser. Dette skyldes ifølge Beredskabsforbundet den opnåede besparelse i forbindelse med ophør af driftsaftale med Beredskabsstyrelsen vedrørende løn- og regnskabsopgaver i Beredskabsforbundet.

Flere organisationer og myndigheder gennemfører førstehjælpskurser i Danmark, og der er i relation til kursusudbuddet tale om et egentligt og konkurrenceorienteret marked. Førstehjælpsuddannelsen i Danmark gennemføres således af et bredt spektrum af både offentlige og private aktører, hvoraf nogle indgår i Dansk Førstehjælpsråd.

I 2007 forventer Beredskabsforbundet, som ovenfor anført, at gennemføre førstehjælpskurser for i alt 10.850 personer.

Dansk Førstehjælpsråds medlemsorganisationer og samarbejdspartnere har i foråret 2007 oplyst til Beredskabsstyrelsen, der varetager rådets sekretariatsfunktion, at der forventes gennemført førstehjælpsuddannelse for i størrelsesordenen 250.000 personer i 2007. Hertil kommer den uddannelse, der gennemføres i andet regi, bl.a. inden for arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelserne, som skønsmæssigt omfatter 20-25.000 kursister. Det vurderes samtidig, at hovedparten af de gennemførte førstehjælpsuddannelser er kurser af seks eller tre timers varighed.

For så vidt angår befolkningsuddannelsen i elementær brandbekæmpelse har 1.018 kursister i 2005 gennemført uddannelsen mod de 1.300 kursister, der var budgetteret med i resultatkontrakten mellem Beredskabsstyrelsen og Beredskabsforbundet for 2005. Dette svarer til, at der er gennemført undervisning for ca. 22 % færre kursister. Tilsvarende er der i 2006 gennemført undervisning for 861 kursister mod de i resultatkontrakten for 2006 budgetterede 1.170, hvilket svarer til ca. 27 % færre kursister. Ifølge Beredskabsforbundet skyldes dette, at interessen blandt befolkningen for det tre timers kursus i elementær brandbekæmpelse generelt er dalen-

de, samt at de kommunale redningsberedskaber i stigende grad supplerer egne indtægter ved afholdelse af lokale kurser i elementær brandbekæmpelse. Endvidere indeholder finanslovsbevillingen ikke midler til markedsføring af befolkningskurserne.

Kapitel 3 - De senere års indsats for styrkelse af frivilligområdet

3.1. Indledning

Det har over en længere periode været et politisk ønske om, at der sættes fokus på anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet til relevante og meningsfyldte opgaver. Den gældende politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006, og især den forrige aftale om redningsberedskabet for perioden 2003-2006, har – bl.a. med nedsættelsen af den såkaldte Frivilligheden – sat kraftigt fokus på redningsberedskabets frivillige og anvendelsen heraf.

I dette kapitel redegøres – med udgangspunkt i Frivillighedenens arbejde – nærmere for de centrale initiativer til øget anvendelse af frivillige, der er gennemført de seneste år.

3.2. Frivilligheden – baggrund og arbejdet

Den 21. juni 2002 blev der mellem alle Folketingets partier indgået en aftale om redningsberedskabet efter 2002. Et centralt element i aftalen var en øget nyttiggørelse af potentialet af frivillige i alle dele af redningsberedskabet.

Der var således blandt partierne enighed om, at de frivillige udgør et væsentligt potentiale for redningsberedskabet, og at der i aftaleperioden fra 2003 til 2006 skulle arbejdes målrettet med i øget omfang at drage nytte af dette potentiale.

Partierne var i forlængelse heraf enige om, at der skulle oprettes en permanent, central personalreserve af frivillige, der vil kunne indkaldes til at afløse og bistå mandskab fra det kommunale og statslige redningsberedskab ved langvarige og mandskabskrævende indsatser.

Politisk målsætning for frivilligområdet

Målsætningen er, at de frivillige skal udgøre en reel, operativ del af beredskabet, således at de frivillige indgår som en integreret ressource såvel lokalt, regionalt som centralt.

Med henblik på at søge denne målsætning fremmet indgik det i aftalen, at der i et samarbejde mellem Beredskabsforbundet, Beredskabsstyrelsen og kommunerne skulle etableres en frivilligheden med den hovedopgave at beskrive, hvilke opgaver de frivillige skulle inddrages i. På denne baggrund blev Frivilligheden nedsat af indenrigs- og sundhedsministeren i september 2002. Frivillighedenens kommissorium er gengivet i bilag 5.

Enheden bestod af en styregruppe og en arbejdsgruppe. Styregruppens opgave var primært at igangsætte og beslutte, mens arbejdsgruppen fik til opgave at udmønte forslag og beslutninger i praktisk arbejde.

Frivillighedenens opbygning

I **styregruppen**, der havde folketingsmedlem Jens Vibjerg (V) som formand, indgik repræsentanter for KL, Københavns og Frederiksberg Kommuner, Beredskabsforbundet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Beredskabsstyrelsen.

Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter for de kommunale parter, Beredskabsforbundet og Beredskabsstyrelsen og havde chefen for Direktionssekretariatet i Beredskabsstyrelsen, Flemming Klokager, som formand. Beredskabsstyrelsen varetog sekretariatsfunktionen for både styregruppen og arbejdsgruppen.

Herudover nedsatte Frivilligheden to **underarbejdsgrupper** om henholdsvis Beredskabsstyrelsens centre som regionale samlingspunkter for frivillige og om sikring af sammenhæng mellem de frivilliges opgaver og deres uddannelse.

3.2.1. Frivillighedenens handlingsplan og initiativer til anvendelse af frivillige

Frivillighedenens første opgave efter etableringen var at udarbejde en handlingsplan for det videre arbejde. Med handlingsplanen ("Frivillighedenens Handlingsplan – Initiativer til øget anvendelse af frivillige i redningsberedskabet"), der blev afgivet til indenrigs- og sundhedsministeren i december 2002, blev rammerne for det videre arbejde i Frivilligheden fastlagt.

Udgangspunktet i handlingsplanen var en enighed om, at der principielt er mange opgaver, der alt efter tilrettelæggelsen af redningsberedskabet i den enkelte kommune kan varetages af frivillige. Herved vil de frivillige kunne få meningsfyldte opgaver, hvor udgifterne til de frivillige modsvares af et forbedret serviceniveau over for kommunens borgere og virksomheder. Anvendelsen af frivillige vurderedes ligeledes at kunne styrkes inden for det statslige redningsberedskab.

Det var i drøftelserne af, hvilke opgaver de frivillige kan løse inden for redningsberedskabet, endvidere et udgangspunkt for Frivilligheden, at de frivillige ikke skal ses som en erstatning for – men som et supplement til – det lønnede personel i redningsberedskabet. Dette indebærer, at de opgaver, som efter Frivillighedenens opfattelse var særligt oplagte at varetage for frivillige, er opgaver, der består i at aflaste, supplere og bistå det lønnede personel.

Et andet fællestræk ved initiativerne var, at de enten havde til formål at nedbryde barrierer for anvendelsen af frivillige eller at motivere og inspirere til øget anvendelse af frivillige – såvel inden for de kendte opgaveområder som inden for nye områder.

Centralt fokus for Frivillighedenens arbejde

I forbindelse med Frivillighedenens arbejde pegede en række kommuner på, at det var en barriere for anvendelsen af frivillige, at der var for få opgaver til de frivillige, og at udgifterne til frivillige var for store. Det var derfor centralt for Frivilligheden dels at motivere flere kommuner til at anvende frivillige, dels at søge at nedbryde disse barrierer for anvendelsen af frivillige.

Initiativerne blev opdelt i fem fokusområder:

1. Anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet
2. Anvendelse af frivillige i Beredskabsforbundets regi
3. Sikring af sammenhæng mellem de frivilliges opgaver og uddannelse
4. Etablering af regionale samlingspunkter for frivillige på Beredskabsstyrelsens centre
5. Etablering af en permanent central personelreserve af frivillige

Der blev i den politiske aftale afsat i alt 15 mio. kr. til Frivillighedenens arbejde fordelt med tre mio. kr. i 2003, og 4 mio. kr. i hvert af de tre følgende år. I forbindelse med den politiske midtvejsstatus for aftalen blev det besluttet, at Beredskabsstyrelsen skulle etablere et frivillig-center med udgangspunkt i det tidligere fælleskommunale Beredskab Storkøbenhavn, og at de forligsmidler, der endnu ikke var anvendt til Frivillighedenens arbejde, skulle overføres til finansiering af centret, der blev oprettet pr. 1. januar 2005.

3.2.2. Status på Frivillighedenens initiativer

Det fremgik af Frivillighedenens kommissorium, at enheden skulle udarbejde en redegørelse for status for arbejdet med at fremme anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet. Redegørelsen blev efter anmodning fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejdet pr. 1. december 2003.

På tidspunktet for afgivelsen af Frivillighedenens statusredegørelse var det vanskeligt at foretage en konkret vurdering af initiativernes virkning. Det fremgår således af statusredegørelsen, at:

”Det er dog kun de færreste af initiativerne, der allerede nu kan siges at have en effekt. Frivilligheden er således i en situation, hvor resultaterne af arbejdet, forstået som en øget anvendelse af frivillige i redningsberedskabet, endnu ikke har vist sig.”

I det følgende sammenfattes de væsentligste konklusioner fra statusredegørelsen, og opfølgningen på initiativerne opdateres. En samlet skematisk oversigt over Frivillighedenens initiativer fremgår af bilag 6, hvor der også er oplysninger om hvert enkelt initiativ. I det følgende tages udgangspunkt i en række udvalgte initiativer.

Fokusområde 1: Anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet

Initiativer

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">A. Eksempelsamling – sådan kan frivillige anvendes i redningsberedskabetB. Undersøgelse af de økonomiske forhold i forbindelse med anvendelse af frivilligeC. Etablering af en konsulentordning, der kan vejlede kommunerne om spørgsmål vedrørende anvendelse af frivilligeD. Frivilligservicepakke med materiale om anvendelse af frivillige |
|---|

- E. Brug af frivillige i redningsberedskabet på grundlag af risikoanalyser og statistik
- F. Eksempelsamling over anvendelse af frivillige til specielle beredskabsopgaver
- G. Øget anvendelse af frivillige i det statslige redningsberedskab
- H. Fokus på nyttiggørelse af de frivilliges civile kompetencer
- I. Erfaringer fra andre lande med brugen af frivillige
- J. Måltrettet information om frivillige med henblik på at sikre området opmærksomhed
- K. Kåring af årets frivilligberedskab
- L. Uddeling af årets frivilligpris

Sammenfattende viste initiativerne under fokusområde 1 bl.a., at kommunerne anvender frivillige på meget forskellig vis, og at der ikke er mangel på meningsfyldte opgaver. Der er desuden påvist en nettonyttetværdi ved at anvende frivillige i redningsberedskabet. Dermed blev to af de væsentligste barrierer for anvendelse af frivillige fjernet som reelle argumenter mod at anvende frivillige.

Opfølgningen har endvidere resulteret i udsendelsen af en servicepakke og etablering af en konsulentordning, der skal medvirke til at gøre det lettere for kommunerne at påbegynde arbejdet med at etablere et frivilligberedskab som supplement til det lønnede personel.

Konsulentordningen er alene blevet anvendt i begrænset omfang, ligesom Beredskabsstyrelsen ikke har haft stor efterspørgsel efter servicepakken. På baggrund af de til Beredskabsstyrelsen indsendte dimensioneringsplaner synes kommunerne desuden kun i begrænset omfang at have indtænkt frivillige i forbindelse med den risikobaserede dimensionering af det kommunale redningsberedskab.

Beredskabsstyrelsens beredskabscentre anvender alle frivillige og har således i alt tilknyttet omkring 200 statslige frivillige mod en målsætning i Frivillighedens handlingsplan på 150. Hertil kommer frivillige i DFI-regi, jf. fokusområde 5.

Årets frivilligpris har været uddelt siden 2004. Der er tale om en individuel pris til årets frivillig og en kollektiv pris til årets frivilligberedskab.

Fokusområde 2: Anvendelse af frivillige i Beredskabsforbundets regi

Initiativer:

- A. Ny uddannelse i elementær brandbekæmpelse
- B. Forprojekt om etablering af landsdækkende korps, som kan yde førstehjælp
- C. Forebyggelse af brand i sommerhusområder m.v. gennem samarbejde med grundejerforeninger m.fl.
- D. Arbejdsgruppe til forberedelse af kampagne for at motivere kommende bilister, motorcyklister m.fl. til at lære førstehjælp
- E. Arbejdsgruppe om måltrettet information om beredskabsfaglige emner
- F. Arbejdsgruppe om en "beredskabshåndbog" til brug for den enkelte husstand

Samtlige initiativer er gennemført. Befolkningsuddannelsen i elementær brandbekæmpelse er udvidet fra to til tre timer. På det forebyggende område er der desuden gennemført et pilotprojekt på Langeland og Ærø vedrørende brand i sommerhusområder m.v.

De resterende initiativer vedrører forprojekter af forskellig karakter med henblik på nærmere vurdering i Frivillighedens styregruppe. Beredskabsforbundet har gennemført samtlige forprojekter. Styregruppen vurderede imidlertid, at der ikke kunne opnås politisk tilslutning til initiativerne, og at disse derfor ikke ville blive fremmet af Frivilligheden.

Det bemærkes i relation til initiativ P, at et færdselsrelateret førstehjælpskursus pr. 1. oktober 2006 har en været obligatorisk del af kørekortsuddannelsen til personbil.

Fokusområde 3: Sikring af sammenhæng mellem de frivilliges opgaver og uddannelse

Initiativer:

- G. Udvikling af et særligt uddannelsessystem for frivillige
- H. Udvikling af autorisationsordning for lokalt tilrettelagte uddannelser for frivillige
- I. Analyse af behovet for træningsfaciliteter
- J. Etablering af regionale uddannelsesfællesskaber
- K. Vurdering af enhedstimebetalingssystemet

Med opfølgningen på initiativerne inden for fokusområde 3 er alle de barrierer på uddannelsesområdet, der er blevet peget på i tidligere spørgeskemaundersøgelser af kommunernes frivilliganvendelse, søgt fjernet med henblik på at skabe det bedst mulige grundlag for kommunerne med hensyn til uddannelse af frivillige. Alle initiativerne er gennemført.

Der er udviklet en modulopbygget basisuddannelse for frivillige, ligesom der er skabt grundlag for udvikling og godkendelse af lokalt tilpassede uddannelser, der vil kunne bidrage til at målrette de frivilliges uddannelse til konkrete risici i de enkelte kommuner.

Med etableringen af hjemmesiden ”frivilliguddannelse.brs.dk” er det blevet muligt at tilmelde instruktører og træningsfaciliteter, ligesom det er muligt for de enkelte beredskaber at vise deres ”uddannelseskataloger” med henblik på, at frivillige fra andre kommuner kan deltage i de enkelte kurser.

Enhedstimebetalingssystemet er blevet forenklet, ligesom det bl.a. er blevet muligt at hente de – i forhold til tidligere forenklede – ansøgningsskemaer m.v. fra Beredskabsstyrelsens hjemmeside. Der er endvidere etableret mulighed for, at godkendte lokalt tilrettelagte uddannelser kan blive berettiget til enhedstimebetaling.

Der er alene ansøgt om og etableret enkelte lokale uddannelser i landmobilt a-måleberedskab, en digeberedskabsuddannelse og en rensetraileruddannelse for frivillige tilknyttet støttepunkterne. Hjemmesiden ”frivilliguddannelse.brs.dk” synes i øvrigt kun anvendt i begrænset omfang, herunder i forbindelse med at instruktører melder sig til på siden.

Fokusområde 4: Etablering af regionale samlingspunkter for frivillige på Beredskabsstyrelsens centre

Initiativer:

- L. Udbud af kurser til frivillige på Beredskabsstyrelsens centre
- M. Kommunale frivillige kan deltage i kurser sammen med den centrale personelreserve
- N. Udlån/udlejning af instruktører, uddannelsesfaciliteter, materiel, køretøjer og øvelsesplads fra Beredskabsstyrelsens centre
- O. Afvikling af fælles øvelser, hvori kommunale frivillige kan indgå
- P. Afholdelse af temadage for kommunale frivillige på Beredskabsstyrelsens centre

Initiativerne på dette område har især rettet sig mod at udnytte de fordele, der kunne opnås ved at finde en bred anvendelse for Beredskabsstyrelsens faciliteter med henblik på eksempelvis at sikre kommunerne mulighed for at få uddannet frivillige på områder, hvor uddannelse ellers ville være vanskelig – f.eks. fordi der tale om et begrænset antal frivillige, eller fordi der er tale om meget specialiserede uddannelser.

Alle initiativerne under fokusområde 4 er blevet gennemført i løbet af efteråret 2003. Der blev således skabt grundlag for i højere grad at nyttiggøre de beredskabsfaglige ressourcer i form af instruktører, undervisningsmidler og øvelsesfaciliteter m.v., der findes på Beredskabsstyrelsens beredskabscentre, i forbindelse med uddannelse og træning af kommunale frivillige.

Initiativerne er i begrænset omfang udnyttet, og centrenes aktiviteter udadtil er på et lavere niveau end i 2003. Nogle centre sender fortsat breve ud om uddannelsesaktiviteter, og der gennemføres i begrænset omfang temadage. Der gennemføres løbende samarbejdsøvelser mellem centrene og kommunerne, hvor også frivillige kan deltage.

Fokusområde 5: Etablering af en permanent central personelreserve af frivillige

Initiativ:

- Å. Etablering af en central personelreserve af frivillige

Det fulgte af den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002, at der skulle etableres en central personelreserve af frivillige. Frivilligheden, der koordinerede udviklingen af denne, besluttede, at den centrale personelreserve skulle benævnes Den Frivillige Indsatsstyrke (DFI).

DFI skulle således etableres som en frivillig indsatsstyrke bemandet af egnede frivillige fra såvel det statslige som det kommunale redningsberedskab. DFI ville dermed komme til at bestå af frivillige, der har indgået kontrakt med enten et kommunalt redningsberedskab eller det statslige redningsberedskab.

Det i dag et væsentligt kendetegn ved DFI'en, at den ikke består af "egne" frivillige, men derimod er sammensat af frivillige fra såvel det statslige som det kommunale redningsberedskab.

Det skyldes, at DFI'en har til formål at sikre en øget nyttiggørelse af de frivillige i redningsberedskabet ved at gøre dem mobile og klar til indsats overalt i Danmark. Dette skal ikke mindst ses i forhold til, at de kommunale beredskaber ikke er tilrettelagt med henblik på at kunne være mobile på lands- eller landsdelsniveau.

På baggrund af erfaringerne fra et pilotprojekt vedrørende etablering af en DFI hos Beredskabsstyrelsen Midtjylland blev det i forbindelse med midtvejsevalueringen af den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 politisk besluttet at gøre denne permanent. Der er herefter etableret en DFI på Beredskabsstyrelsens beredskabscenter i Herning med 100 frivillige fra det statslige og det kommunale redningsberedskab. Det blev desuden besluttet at oprette en DFI ved Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene med 300 frivillige. Sidstnævnte er oprindelig fra det tidligere Beredskab Storkøbenhavn, som – med en personelmæssig kerne af frivillige – efter beredskabslovens § 12, stk. 2, varetog de 20 storkøbenhavnske kommuners udvidede krigsmæssige forpligtelse. Denne forpligtelse bortfaldt som led i den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002. Mange af de frivillige, som udgjorde kernen i Beredskab Storkøbenhavn, indgår i dag i DFI, som yderligere er suppleret af bl.a. tidligere værnepligtige inden for redningsberedskabet og kommunale frivillige.

3.2.3. Sammenfatning vedrørende Frivillighedenens arbejde

Frivilligheden bestod af en bred repræsentation fra de centrale aktører på frivilligområdet, herunder fra Beredskabsstyrelsen, Kommunerne og Beredskabsforbundet.

Frivilligheden arbejdede for at nå en central politisk målsætning om, at de frivillige skal udgøre en reel, operativ del af beredskabet, således at de frivillige indgår som en integreret ressource såvel lokalt, regionalt som centralt.

I forbindelse med Frivillighedenens arbejde pegede en række kommuner på, at det var en barriere for anvendelsen af frivillige, at der var for få opgaver til de frivillige, og at udgifterne til disse var for store. Det var derfor centralt for Frivilligheden dels at motivere flere kommuner til at anvende frivillige, dels at søge at nedbryde disse barrierer for anvendelsen af frivillige.

Frivilligheden opstillede på den baggrund fem fokusområder, som bredt søgte på forskellig vis at understøtte anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet. Opfølgningen på initiativerne har bl.a. vist, at der ikke er mangel på meningsfyldte opgaver, og at der kan være en nettonytte-værdi ved at anvende frivillige i redningsberedskabet. Dermed er to af de væsentligste barrierer for anvendelse af frivillige blevet fjernet som reelle argumenter mod at anvende frivillige. Alle de barrierer på uddannelsesområdet, der er blevet peget på i tidligere spørgeskemaundersøgelser af kommunernes frivilliganvendelse, er ligeledes søgt fjernet. Enhedstimebetalingssystemet er blevet forenklet, og der er skabt nye, fleksible muligheder for at etablere lokalt tilpassede uddannelser, som vil kunne bidrage til at målrette de frivilliges uddannelse til konkrete risici i de enkelte kommuner.

Der er samlet set gennemført en lang række initiativer, herunder også i regi af Beredskabsforbundet og Beredskabsstyrelsen, som i dag har tilknyttet frivillige til samtlige beredskabscentre og Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter, herunder DFI. Generelt har det efterfølgende vist sig,

at der ikke har været stor efterspørgsel efter mange af de initiativer, der er gennemført i form af tilbud m.v. til de kommunale redningsberedskaber.

3.3. Andre større initiativer

3.3.1. Frivillige i beredskabskommissionen

Ifølge den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002 skulle de frivillige have ret til en observatørpost i beredskabskommissionen, og kommunen skulle udpege en observatør efter indstilling fra de frivillige i redningsberedskabet.

Med ændringen af beredskabsloven er der i § 9, stk. 2, efter 5. pkt. indsat følgende:

”Kommunalbestyrelsen udpeger en repræsentant for de frivillige som observatør i beredskabskommissionen, hvis der ikke indgår en repræsentant for de frivillige som medlem af kommissionen”.

Folketingets partier lagde ifølge den politiske aftale vægt på, at Beredskabsforbundet spiller en aktiv og positiv rolle i arbejdet med at nyttiggøre de frivillige. Udpegningen skal derfor ifølge forarbejderne til loven ofte ske efter indstilling fra Beredskabsforbundet eller andre frivillige organisationer, hvortil mange frivillige er tilknyttet. Af sådanne organisationer nævnes eksempelvis Dansk Røde Kors og ASF-Dansk Folkehjælp.

Kommunerne er ifølge loven forpligtede til at stille en observatørpost til rådighed for de frivillige i beredskabskommissionen, selv om kommunerne måtte have valgt ikke at anvende frivillige i beredskabet og i øvrigt ikke have aftaler med frivillige organisationer. De frivillige er herefter repræsenteret i de fleste beredskabskommissioner.

Frivilliges observatørposter og medlemskaber i de kommunale beredskabskommissioner (ny kommunestruktur)

	Observatørposter	Medlemskaber
Region Nordjylland	1	7
Region Midtjylland	6	10
Region Syddanmark	9	12
Region Sjælland	2	18
Region Hovedstaden	12	5
I alt	30	52

Oplysningerne er tilvejebragt af Beredskabsforbundet

Det er efterfølgende præciseret af Forsvarsministeriet, at hjemmeværnet ikke kan ”optage” ”frivilligpladsen”, men at hjemmeværnet – på lige fod med andre – af kommunen vil kunne tildeles en plads i kommissionen.

3.3.2. Frivillige i støttepunktskommuner

Der blev med etableringen af støttepunkterne lagt særlig vægt på brugen af frivillige for herigennem at bidrage til en øget anvendelse af frivillige til relevante og meningsfyldte 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 % eller godt tre frivillige i gennemsnit pr. støttepunkt. Udviklingen dækker over store variationer mellem støttepunkterne.

Antal frivillige med kontrakt – Kommunale støttepunkter

	31/12 2006	ultimo 2002	udvikling	udvikling/pct.
Greve	50	36	14	39
Fredericia*	19	24	-5	-21
Esbjerg	83	64	19	30
Helsingør/Fredensborg-Humlebæk (Nordsjællands Brandvæsen)	47	38	9	24
Kalundborg	18	38	-20	-53
Nykøbing Falster/Stubbeboing/Nr. Alslev/Sydfalster	30	30	0	0
Odense	74	75	-1	-1
Aalborg	75	78	-3	-4
Århus	85	68	17	25
I alt	481	451	30	7 %

Note: Tal for ultimo 2006 er baseret på kommunernes indberetninger i forbindelse med enhedstimerbetalingen. 2002-tallene er baseret på Frivillighedsundersøgelsen blandt samtlige kommuner november-december 2002. * Tallet fra Fredericia er pr. 31/12 2005, da seneste tal endnu ikke foreligger.

Det er den kommune, der har indgået kontrakt med Beredskabsstyrelsen om støttepunktet, der har ansvaret for, at mandskabet har den fornødne uddannelse. Typisk har mandskabet gennemført de 234 timers uddannelse, der er obligatoriske for en brandmand, suppleret med uddannelse i det materiel, der er stillet til rådighed på det enkelte støttepunkt. Eksempelvis har Beredskabsstyrelsen godkendt en lokal uddannelse i anvendelse af rensetrailer, jf. afsnit 3.1.3.

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 pr. indsats. Støttepunkternes samlede mandtimeforbrug i perioden 2003-2006 kan således estimeres til knapt 6600 timer svarende til omkring 1650 timer pr. år i gennemsnit. Det fremgår ikke af støttepunkternes ODIN-indberetninger, hvor mange af disse indsatser der er varetaget af frivillige.

3.4. Frivilligkontaktudvalget

Med henblik på at bevare fokus på anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet efter at Frivillighedsundersøgelsen afsluttede sit arbejde pr. 31. august 2004, blev der etableret et frivilligkontaktudvalg.

Frivilligkontaktudvalget har til formål at danne en fleksibel ramme for samarbejdet og koordinationen inden for frivilligområdet mellem redningsberedskabets interesser, herunder det statslige og det kommunale niveau på beredskabsområdet.

Frivilligkontaktudvalget danner rammen om:

- Gensidig informationsudveksling, dialog og overordnede faglige drøftelser mellem beredskabets aktører vedrørende frivilligspørgsmål.
- Udveksling af oplysninger om erfaringer vedrørende frivilligområdet fra ind- og udland.
- Koordination af initiativer vedrørende redningsberedskabets frivillige, der tages på det overordnede beredskabsfaglige område hos de myndigheder og organisationer, der er repræsenteret i udvalget.

Udvalget, der sekretariatsbetjenes af Beredskabsstyrelsen, bestod oprindeligt af repræsentanter for Forsvarsministeriet, der også varetager formandskabet, Beredskabsstyrelsen, Beredskabsforbundet, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer, KL, Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune. Udvalget er udvidet i forbindelse med den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006, således at Hjemmeværnskommandoen og Hjemmeværnets Landsråd også er repræsenteret.

3.5. Samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret - underarbejdsgruppen vedrørende frivilligelementet

Med baggrund i regeringens beslutning om, at der skulle ske en samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret, blev der nedsat en arbejdsgruppe (Arbejdsgruppen vedrørende en samling af det statslige redningsberedskab og forsvaret), der skulle udarbejde et oplæg til, hvordan denne integration bedst kunne gennemføres. Arbejdsgruppen valgte at nedsætte tre underarbejdsgrupper, hvoraf den ene nærmere skulle belyse frivilligelementet.

Underarbejdsgruppens arbejde blev ledet af Forsvarsministeriet ved kontorchef Susan Nissen, som varetog formandskabet med sekretariatsbistand fra Beredskabsstyrelsen og Hjemmeværnskommandoen. I øvrigt bestod underarbejdsgruppen af repræsentanter for Forsvarskommandoen, Hjemmeværnskommandoen, Beredskabsstyrelsen, Rigspolitiet, Politimesterforeningen, Beredskabsforbundet og Hjemmeværnets Landsråd.

Udgangspunktet for arbejdet var et bredt politisk ønske om at bevare og styrke det frivillige element i totalforsvaret, og at dette gjorde sig gældende for både forsvarsforliget og forliget om redningsberedskabet. En række præmisser lå således til grund for arbejdet, herunder aftale om forsvarets ordning fra 2005 – 2009 og aftale om redningsberedskabet efter 2002.

Underarbejdsgruppen tog udgangspunkt i en beskrivelse af idégrundlag og motivation for frivillige i henholdsvis redningsberedskabet og hjemmeværnet. Det blev anført, at udgangspunktet er historisk forskelligt, idet de frivillige i redningsberedskabet har haft fokus på civilbeskyttelse, mens de frivillige i hjemmeværnet har fokuseret på territorialforsvaret. Fælles er til gengæld, at begge grupper ønsker meningsfulde og relevante opgaver samt uddannelsesstilbud. De

frivillige i redningsberedskabet har været gennem en omstilling fra krigs- til fredstidsrelaterede opgaver. Hjemmeværnet står over for en tilsvarende omstilling som følge af det ændrede trusselsbillede.

På baggrund af en detaljeret gennemgang af opgaverne og baggrunden for redningsberedskabet og hjemmeværnets frivillige nåede underarbejdsgruppen frem til følgende konklusion:

”Det kan overordnet set konkluderes, at der ikke i dag er et stort sammenfald mellem frivilligområderne. Dette gælder således mht. idégrundlag og historisk udgangspunkt, opgavevaretagelse, uddannelse, materiel og etablisementsstruktur.”

Underarbejdsgruppen slog endvidere fast, at:

”Udgangspunktet for det fremtidige samarbejde mellem hjemmeværnet og redningsberedskabet er, at det i forbindelse med løsning af opgaver inden for redningsberedskabet altid vil være det lønnede personel fra det kommunale og statslige redningsberedskab, der indsættes først. Dette personel kan, hvis indsatsen kræver det, suppleres med redningsberedskabets frivillige. Dernæst kan personel fra forsvaret, herunder hjemmeværnets frivillige, aktiveres til støtte for redningsberedskabet på manuelt niveau. Endelig kan de nye totalforsvarsværnepligtige indkaldes med henblik på at sikre, at der ikke under omfattende og langvarige indsatser opstår mangel på personel.”

Underarbejdsgruppen lagde med denne rækkefølge op til, at det dermed sikres, at de forskellige personelkategoriers muligheder udnyttes bedst muligt ud fra såvel et beredskabsfagligt som økonomisk perspektiv. Underarbejdsgruppen pegede endvidere på muligheder for – på kort sigt – samtænkning inden for en række områder, herunder vedrørende uddannelsesindhold, uddannelsesudbud, øvelser og øvelser gennem kontaktmøder, herunder videns- og erfaringsudveksling.

På lang sigt pegede arbejdsgruppen på, at det kunne overvejes, at de frivillige i fællesskab bidrog til udviklingen af frivilligområdet for derigennem dels at styrke kontakten og dialogen mellem frivillige inden for de to områder, dels udgøre en fælles platform for drøftelse af problemstillinger, der er fælles for de frivillige, uanset de forskellige opgaver der konkret løses. Her tænkes f.eks. på forholdet mellem den frivilliges opgavevaretagelse og lønnede beskæftigelse, og på hvordan der også fremover skabes kendskab til de frivilliges virke og aktiviteter. Herved vil kunne opnås en synergieffekt og større gennemslagskraft til gavn for hele frivilligområdet.

3.6. Udviklingen i antallet af frivillige i redningsberedskabet

Antallet af frivillige i redningsberedskabet er over de senere år faldet. Dette kan bl.a. henføres til det forhold, at en stor del af de frivillige tidligere har været anvendt inden for civilforsvaret og dermed løst krigsmæssige opgaver, som senere er bortfaldet.

Som led i forberedelserne af sammenlægningen af civilforsvaret og brandvæsenet, herunder især udarbejdelsen af beredskabsloven, blev der i 1992 under indenrigsministeren nedsat en

arbejdsgruppe om frivillige i brand- og redningsberedskabet, som bl.a. opgjorde antallet af frivillige inden for civilforsvaret, jf. Redegørelse om frivillige i det nye brand- og redningsberedskab og det civile beredskab, juli 1992.

Der var i 1992 ca. 16.300 frivillige inden for civilforsvaret, som var fordelt med ca. 10.500 i det kommunale civilforsvar og 4.800 frivillige i det statslige civilforsvar, herunder politiet. De statslige frivillige var igen fordelt med ca. 800 i den statslige ambulancetjeneste, 300 i lands- og regionskommandocentralerne, ca. 300 i Politiets CF-ordenskorps og ca. 3.400 varslingskørere.

Med idrifttagelsen af det landsdækkende elektroniske varslingssystem i 1993 bortfaldt opgaverne for de 3.400 varslingskørere. Herudover blev først landskommandocentralerne og herefter Redningsberedskabets Ambulancetjeneste og Politiets Beredskabs-ordenskorps (tidl. Politiets CF-ordenskorps) – bl.a. efter drøftelser i Frivilligheden – nedlagt i forbindelse med afskaffelsen af de krigsmæssige bestemmelser i beredskabsloven, som blev vedtaget med den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002.

Der er siden vedtagelsen af beredskabsloven foretaget en række opgørelser af antallet af frivillige i redningsberedskabet. I 1995 blev antallet af kommunale frivillige af Indenrigsministeriet opgjort til 4.792 frivillige, hvoraf 3.300 blev betegnet som aktive. I 2001 var antallet 3.589 frivillige, hvoraf 2.708 var aktive, jf. spørgeskemaundersøgelse foretaget af Beredskabsstyrelsen. Antallet af frivillige i det kommunale redningsberedskab blev af Frivilligheden i 2002 opgjort til 3.243, hvoraf 2.290 var aktive i betydningen ”deltager i uddannelse, indsatser og/eller arrangementer”. Herudover var der på daværende tidspunkt fortsat ca. 250 frivillige tilknyttet Politiets Beredskabs-ordenskorps og 17 frivillige i Redningsberedskabets Ambulancetjeneste. Endelig var der som følge af den intensiverede fokus på anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet skabt et nyt frivilligelement på Beredskabsstyrelsens centre med ca. 140 frivillige.

Beredskabsstyrelsen har i 2006 – på baggrund af kommunernes indberetninger i forbindelse med enhedstimebetalingen og supplerende oplysninger fra Beredskabscheferne fra kommuner, der ikke har ansøgt om enhedstimebetaling indhentet af distriktsbrandinspektørerne – opgjort antallet af frivillige i kommunerne ultimo 2005 til 2.904 fordelt på 101 kommuner. Faldet i forhold til 2002 undersøgelsen kan især henføres til nedlæggelsen af Beredskab Storkøbenhavn, som med omkring 300 frivillige varetog en udvidet krigsmæssig forpligtelse for de storkøbenhavnske kommuner. Denne forpligtelse bortfaldt som led i den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002.

I forbindelse med enhedstimebetalingen for 2006 har de ansøgende kommuner oplyst, at de pr. 31. december 2006 har kontrakt med omkring 200 færre end året før.

Det statslige redningsberedskab har i de senere år haft kontrakt med ca. 500 frivillige, hvoraf omkring 200 er tilknyttet beredskabscentrene og 300 Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter i Hedehusene.

Der var således samlet set ultimo 2006 anslået omkring 3.200 frivillige i redningsberedskabet, som har kontrakt med enten en kommune (2.700) eller staten (500).

3.7. Sammenfatning

Der er i perioden 2002-2006 igangsat og gennemført en lang række initiativer med henblik på at styrke anvendelsen af frivillige i redningsberedskabet. Der er i et bredt samarbejde mellem de centrale aktører på området, herunder kommunerne og Beredskabsstyrelsen samt Beredskabsforbundet peget på en række centrale forhold, der skulle kunne medvirke til at motivere til større anvendelse af frivillige, ligesom evt. barrierer for anvendelse af frivillige skulle fjernes.

Efter Frivillighedens nedlæggelse blev der etableret et Frivilligkontaktudvalg, som medvirker til at fastholde fokus på de frivillige. Det lokale fokus på frivillige er understøttet af lovændringen om, at der skal være repræsentanter for de frivillige som observatører i beredskabskommissionerne i kommunerne. Endelig er snitfladerne mellem redningsberedskabet og hjemmeværnet nærmere blevet afgrænset i forbindelse med samlingen af redningsberedskabet under Forsvarsministeriet, ligesom mulighederne for synergi er undersøgt.

Den kommunale operative anvendelse af frivillige er søgt direkte tilgodeset i forbindelse med oprettelsen af støttepunkterne. Den statslige anvendelse af frivillige er direkte søgt øget gennem tilknytning af fortrinsvis tidligere værnepligtige til beredskabscentre som frivillige og etablering af Beredskabsstyrelsens frivilligcenter i Hedehusene. Den fælles statslige og kommunale anvendelse af frivillige er styrket gennem etablering af DFI.

Set over en længere periode er antallet af frivillige i redningsberedskabet stærkt faldende, hvilket især kan henføres til bortfaldet af en lang række krigsmæssige opgaver. I de senere år er der tilknyttet flere statslige frivillige, mens antallet af frivillige i kommunerne er stagneret. Seneste tal fra enhedstimebetalingen indikerer et fald i antallet af kommunale frivillige.

Kapitel 4 - Statslige omkostninger til frivillige

4.1. Indledning

Der er på finansloven ikke udmøntet en særlig bevilling til frivillige i redningsberedskabet, hvorfor udgifterne til bl.a. statslige frivillige og de statslige udgifter til kommunale frivillige – i form af enhedstimebetalingen – afholdes af Beredskabsstyrelsens nettoudgiftsbevilling. Herudover er der på finansloven afsat en udgiftsbevilling til Beredskabsforbundet.

De i dette kapitel angivne tal er baseret på tal for 2006, idet de afsluttede årsregnskaber for 2007 i Beredskabsstyrelsen og Beredskabsforbundet samt kommunernes regnskabsmæssige indberetninger i forbindelse med enhedstimebetalingen for 2007 ikke har været tilgængelige på tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport.

På finansloven for 2006 var der afsat en nettoudgiftsbevilling på 427 mio. kr. til redningsberedskabet. På finansloven for 2006 var der endvidere afsat en udgiftsbevilling på 11,2 mio. kr. til Beredskabsforbundet.

4.2. Finanslovsmidler afsat til Beredskabsstyrelsen

Som anført i kapitel 2 afholdes udgifterne til statslige frivillige af Beredskabsstyrelsens nettoudgiftsbevilling, der i 2006 var på i alt 427 mio. kr.

De i det følgende anførte tal viser udgifterne til frivilligområdet i Beredskabsstyrelsen, herunder udgifterne forbundet med frivillige på Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscentre. Tallene dækker over direkte udgifter, der kan relateres til frivilligområdet, samt en lønandel. Tallene indeholder således ikke bidrag til de udgifter til el, gas, varme, vand, IT og afskrivning på bygninger, som styrelsen i øvrigt har i forbindelse med driften af Beredskabsstyrelsen i Birkerød (BRS) og styrelsens regionale beredskabscentre. Undtaget herfra er BRSFH, der beskrives særskilt, idet alle udgifter til dette center er relateret til frivilligområdet. Endvidere er Beredskabsstyrelsens udgifter til uddannelse af frivillige anført i en særskilt tabel.

Beredskabsstyrelsens udgifter til frivillige omfatter bl.a. udgifter til administration af enhedstimebetalingen, sekretariatsopgaver for Frivilligkontaktudvalget, økonomisk og fagligt tilsyn med Beredskabsforbundet samt betjening af Forsvarsministeriet vedrørende frivilligområdet. BRSMJ er opført særskilt, idet DFI-Vest er knyttet hertil, hvorfor centret har en forholdsmæssig stor andel af udgifterne til frivilligområdet.

Beredskabsstyrelsens udgifter til frivillige 2006 (ekskl. udgifter til uddannelse) (1000 kr.)

	BRS	BRSMJ	Øvrige centre
Udgifter til frivillige inkl. lønandel (kr.)	456	1.341	2.218
Enhedstimebetaling	43		
I alt 4.060	501	1.341	2.218

Beredskabsstyrelsens udgifter til uddannelse af frivillige i 2006 (1000 kr.)

	Øvrige udgifter 1) (kr.)	Tabt arbejdsfor- tjeneste og be- fordringsgodtgø- relse (kr.)
Statslige frivillige (ekskl. BRSFH)	179	39
BRSFH	1.183	262
Kommunale frivillige	2.456	545
Kursister fra Beredskabsfor- bundet	776	172
Øvrige kursister	159	35
Enhedstimebetaling 2)	8.0432)	
I alt 13.852 kr.	12.797	1.056

1) "Øvrige udgifter" dækker over udgifter til uddannelse af frivillige, som ikke er tabt arbejdsfortjeneste og befordringsgodtgørelse, f.eks. udgifter til instruktører og undervisningsmateriale.

2) Tallet dækker over det beløb, som kommunerne har fået udbetalt som enhedstimebetaling efter anmodning fratrukket det beløb, som kommunerne har tilbagebetalt i 2007 for manglende gennemførsel af uddannelse i 2006. Regnskabstallet for enhedstimebetaling for 2006 dækker derimod over det beløb, som er udbetalt til kommunerne efter anmodning fratrukket det beløb, som er tilbagebetalt fra kommuner, som ikke fik deres uddannelser gennemført i 2005. Regnskabstallet for enhedstimebetaling for 2006 beløber sig til 8.689.575 kr.

Af ovenstående tabel vedrørende Beredskabsstyrelsens udgifter til uddannelse af frivillige i 2006 kan udledes, at styrelsen i 2006 har haft udgifter på skoleområdet på 5.8 mio. kr.

4.3. Beredskabsstyrelsens Frivilligcenter Hedehusene

Som noget særligt er BRSFH i et vist omfang selvfinansierende ved drift af en omfattende indtægtsdækket virksomhed (IV) bestående af faste lejemål i bygningsmassen med tilhørende servicering (rengøring, kantine, øvelsesanlæg, personalestøtte m.v.) og ikke mindst et omfattende udbud af kursus- og øvelsesvirksomhed til eksterne kunder.

Nedenfor følger tabel over frivilligcentrets økonomi fordelt på indtægter og udgifter (1000 kr.).

	Netto	Udgifter	Indtægter
Løn i alt	9.349	9.578	-229
Øvrig drift	332	10.035	-9.703
Nettoudgift i alt	9.681	19.613	-9.932

Inkl. IV-virksomhed (underkonto 90), som i 2006 indebar et overskud på 473.000 kr.

4.4. Øvrige udgifter til frivillige

Beredskabsstyrelsen fungerer efter Forsvarsministeriets bemyndigelse som ministeriets forsikringsselskab i sager efter lov om sikring mod følger af arbejdsskader (lov nr. 943 af 16. oktober 2000 som senest ændret ved lov nr. 453 af 10. juni 2003) (ulykkestilfælde indtruffet før den 1. januar 2004), lov om arbejdsskadesikring (lovbekendtgørelse nr. 154 af 7. marts 2006 som senest ændret ved lov nr. 577 af 6. juni 2007) samt lov om erstatning til tilskadekomne værnepligtige m.fl. (lov nr. 423 af 10. juni 2003) inden for styrelsens område (Beredskabsstyrelsen, de statslige regionale beredskabscentre og Beredskabsstyrelsens skoler) samt i forbin-

delse med arbejdsskadesager for frivillige både i det statslige og i det kommunale redningsberedskab.

Der anmeldes årligt et begrænset antal arbejdsskader for frivillige (5-10 sager). Inden for de seneste fem år er fire frivillige imidlertid omkommet under tjenesten med deraf afledte udgifter for Beredskabsstyrelsen (overgangsbeløb, forsørgertabserstatning til de efterladte, dækning af udgifter til diverse behandlinger, herunder tandbehandlinger). Endvidere kom otte frivillige til skade i forbindelse med ulykken ved Seest i 2003.

I forbindelse med en ulykke i Frederikshavn i september 2002 omkom tre kommunale frivillige. Herudover omkom en frivillig i forbindelse med ulykken i Seest i 2003.

Beredskabsstyrelsens udgifter til erstatninger til frivillige fremgår herefter af skemaet neden for.

År	Udgifter (1000 kr.)
2003	354
2004	96
2005	552
2006	166
2007 1)	166

1) Forventet

Beredskabsstyrelsen har herudover udgifter til en løbende årlig erstatning på p.t. ca. 105.000 til en frivillig.

4.5. Finanslovsmidler afsat til Beredskabsforbundet

Beredskabsforbundet finansieres i det væsentlige af statslige midler. På finansloven for 2006 var der afsat en udgiftsbevilling på 11,2 mio. kr. til forbundet.

Beredskabsforbundets bevilling anvendes til ”organisation og foreningsmæssigt ståsted”, ”information og hvervning” samt ”uddannelse”, herunder uddannelse af befolkningen i førstehjælp og elementær brandbekæmpelse, jf. nedenstående skema.

Beredskabsforbundets regnskab for 2006 fordelt på hovedformål (1000 kr.)

<i>Indtægter:</i>	
Finanslovsbevilling	-11.200
<i>Udgifter:</i>	
Organisation af frivillige	3.006
Landsrådsmøde, landsledelsesmøder m.v.	610
Faglig bistand og rådgivning	1.107
Kommunalt samarbejde	198
Tilskud til regioner og kredse	880
Forsikring (1	191
Uniformering af frivillige	59
Eksternt udvalgs- og samarbejde	69
Medlemsdatabase	52
Effekter - salg til regioner og kredse	-200
Regnskaber, regioner og kredse	40
Information	2.682
"Beredskab"	876
Nyhedsbreve	50
Tilskud til informationskampagner, regioner og kredse	420
Udstillingsmateriel	37
Museum, Barak H1 Frøslev	75
Hjemmeside	207
Informationsprojekter (delvis med tilskud fra eksterne) (2	557
Brochurer og publikationer (2	313
Musikkorps, marchforening, redningshunde	20
Arbejdsgrupper m.v. vedrørende information	127
Uddannelse	3.954
Befolkningskurser, nettoudgift (3	4.039
Udvalg vedrørende førstehjælp	47
Virksomhedskurser	-296
Instruktørdatabase	66
Uddannelse af frivillige	98
Støtteopgaver, der ikke kan fordeles på hovedformål	1.813
Løn- og regnskabssystem	511
Løn til fastansatte, der ikke kan fordeles på hovedformål (4	674
Husleje, tjenestebiler m.v.	628
Udgifter i alt	11.455
Merforbrug	255

1) Beredskabsforbundet har et begrænset antal arbejdsskader for frivillige - i 2006 fem sager samt andre forsikringserstatninger til frivillige - i 2006 fire sager.

2) F.eks. Kampagner vedrørende ældresikkerhed, hvervning, hjertestarterkampagne m.v.

3) Nettoudgiften dækker over udgifter på i alt 5.794.000 kr. og gebyrindtægter på i alt 1.755.000 kr.

4) Herunder løn til økonomimedarbejdere.

4.6. Sammenfatning

De statslige bevillinger til frivillige på finansloven udgøres af en del af Beredskabsstyrelsens driftsbevilling samt bevillingen til Beredskabsforbundet.

Beredskabsstyrelsens samlede udgifter til frivillige i 2006 fremgår af nedenstående tabel (1000 kr.).

	BRS	Kommuner	BF	I alt
<i>Operativ kapacitet</i>				
Beredskabscentre, inkl. DFI-vest	3.559			3.559
Frivilligcenter	9.781			9.781
<i>Uddannelse ved BRS skoler</i>				
Frivillige i BRS, BF, Kom.	1.663	3.001	948	5.612
Øvrige kursister	194			194
<i>Enhedstidbetaling</i>				
		8.043		8.043
<i>Øvrige opgaver</i>				
Administration, erstatninger m.v.	667	105		772
I alt	15.197	11.044	948	27.189

Der er i 2006 anvendt godt 27 mio. kr. af Beredskabsstyrelsens driftsbevilling til frivilligområdet. Heraf anvendes omkring 11 mio. kr. i tilskud til kommunerne til uddannelse ved Beredskabsstyrelsens skoler og enhedstidbetaling. Knap 1 mio. kr. ydes i tilskud til frivillige i Beredskabsforbundet til uddannelse ved skolerne. Udgifter til Beredskabsstyrelsens operative kapacitet – udgifter til indsats og uddannelse på manuelt niveau – udgør godt 13 mio. kr.

Beredskabsforbundets forbrug i 2006 fordelt på hovedformål fremgår af nedenstående tabel (1000 kr.).

	I alt
<i>Organisation af frivillige</i>	3.006
<i>Information</i>	2.682
<i>Uddannelse</i>	3.954
<i>Støtteopgaver, der ikke kan fordeles på hovedformål</i>	1.813
I alt	11.455

Det bemærkes, at forbundet i 2006 havde et mindre merforbrug, og at finanslovsbevillingen udgjorde 11,2 mio. kr., jf. afsnit 4.4. Den største enkeltstående udgiftspost er befolkningsuddannelse under hovedformålet uddannelse, som efter gebyrindtægter udgør omkring 4 mio. kr.

Samlet set er der i 2006 anvendt omkring 38,5 mio. kr. af finanslovsmidlerne til frivilligområdet.

Kapitel 5 - Analyse af effekten af finanslovsmidler afsat til frivilligområdet

5.1. Indledning

Ifølge kommissoriet skal arbejdsgruppens undersøgelse af frivilligområdet omfatte en effektanalyse af de økonomiske ressourcer til frivilligområdet, som afsættes til Beredskabsstyrelsen, Beredskabsforbundet og kommunerne i form af enhedstimebetalingen. Til denne analyse skulle arbejdsgruppen inddrage ekstern konsulentbistand.

Den 15. maj 2008 afleverede konsulentfirmaet Capacent sin rapport til arbejdsgruppen. Rapporten indeholder en række anbefalinger til, hvordan der kan opnås en større effekt af de 40,3 mio. kr., som staten i 2007 anvendte på frivillige inden for redningsberedskabet. Konsulentfirmaet Capacents rapport er optrykt som bilag 7.

Midlerne fordeler sig med 15,6 mio. kr. til Beredskabsstyrelsen, 4 mio. kr. til Beredskabsstyrelsens uddannelse af frivillige fra kommunerne og Beredskabsforbundet, 8,2 mio. kr. til statens enhedstimebetaling til kommunerne samt 12,5 mio. kr. til Beredskabsforbundet.

Capacents rapport er disponeret med fem kapitler og et appendiks med bilag. I første kapitel – indledningen – beskriver Capacent analysens formål, sin metode samt undersøgelsens afgrænsning. Dernæst følger kapitel 2 med overskriften ”Baggrund” med fokus på input til frivilligområdet dels i form af økonomiske ressourcer, dels i forhold til hvor mange der er ansat i det statslige og kommunale redningsberedskab.

Dette sammenfattende kapitel tager udgangspunkt i de efterfølgende tre kapitler i Capacents rapport, eftersom der er tale om Capacents egentlige analysebidrag, og er struktureret således, at Capacents vurderinger og anbefalinger for Beredskabsstyrelsen gengives i afsnit 5.1. Dernæst sammenfattes vurderinger og anbefalinger for kommunerne i afsnit 5.2 og til sidst vurderinger og anbefalinger for Beredskabsforbundet i afsnit 5.3. Kapitlet afsluttes med en sammenfatning i 5.4.

5.2. Det statslige frivilligområde

Konsulentfirmaet Capacents analyse af det statslige frivilligområde omfatter de fem statslige beredskabscentre, herunder Den Frivillige Indsatsstyrke i Herning, samt Beredskabsstyrelsens frivilligcenter i Hedehusene.

Kapitlet indledes med en introduktion til det statslige redningsberedskab, der bl.a. redegør for Beredskabsstyrelsens opgaver, lovmæssige grundlag og bevilling, herunder udgifter til frivilligområdet (s. 15-16). Dernæst følger en kort beskrivelse af opgaver, materiel, bemanning og personel ved Beredskabsstyrelsens fem beredskabscentre og frivilligcenteret i Hedehusene (s. 16-18). Der er i alt 510 statslige frivillige fordelt med 210 frivillige ved de fem statslige beredskabscentre og 300 frivillige ved frivilligcenteret i Hedehusene. Dertil kommer de 65 kommunale frivillige, der er tilknyttet Den Frivillige Indsatsstyrke i Herning (s. 17).

Kapitlet fortsætter med et afsnit om de aktiviteter, der omfatter de frivillige i det statslige redningsberedskab, herunder de frivilliges uddannelse og deltagelse i operative opgaver, gennemsnitsprisen pr. statslig indsatsstime, samt beredskabscentrenes erfaringer med frivillige (s. 18-24).

I gennemsnit koster en indsatsstime 910 kr., når gennemsnittet beregnes for de fem beredskabscentre og frivilligcenteret i Hedehusene. Prisen på en indsatsstime er dog lidt lavere for de frivillige ved frivilligcenteret, fordi de anvendes relativt mere end de frivillige ved beredskabscentrene (s. 23-24).

Capacents undersøgelse viser, at beredskabscentrenes erfaringer med at anvende frivillige som en del af beredskabet er ”gode” eller ”meget gode”. Samtidig er det forholdsvis let for de fem beredskabscentre at rekruttere nye frivillige fra kredsen af værnepligtige, der står over for hjemsendelse (s. 24).

5.2.1. Vurderinger og anbefalinger

Capacents undersøgelse peger på, at der fortsat er gode muligheder for at anvende frivillige i redningsberedskabet til længerevarende indsatser, hvor de frivillige indgår som et supplement til det akutte beredskab (s. 24-25).

Capacent vurderer, at det nuværende niveau for frivillige ved beredskabscentrene stemmer godt overens med behovet, men anbefaler, at der gøres en indsats for at realisere potentialet for i højere grad at anvende de frivillige ved Beredskabsstyrelsens centre (s. 24-25).

5.3. Frivillige i kommunerne

I kapitlet om frivillige i kommunerne undersøger Capacent statens støtte til kommunerne via enhedstimebetalingen og uddannelsen af kommunale frivillige ved Beredskabsstyrelsens skoler.

Med henvisning til den gennemførte spørgeskemaundersøgelse i kommunerne konstaterer Capacent, at der er 62 af landets 98 kommuner, der har indgået kontrakt med i alt 2511 frivillige. Der er store forskelle mellem kommunerne, for så vidt angår kommunestørrelse og antal frivillige. Med andre ord er en stor kommune ikke ensbetydende med mange frivillige (s. 28).

I forhold til 2002 er antallet af kommunale frivillige faldet med 789 svarende til 24 %. En del af nedgangen skyldes, at Beredskab Storkøbenhavn med ca. 300 frivillige blev nedlagt i 2003 (s. 28).

Kapitlet fortsætter med et afsnit om de frivilliges opgaver, herunder spørgeskemaundersøgelsens tal for, i hvilken grad kommunernes egne frivillige medvirker til at løse forskellige typer operative og forebyggende opgaver (s. 29-32).

Capacent finder, at de frivillige ikke i noget væsentligt omfang anvendes til løsning af akutte indsatsopgaver. Som hovedregel kan de kommunale frivillige anvendes bedst til løsning af opgaver, der kan varsles (s. 31).

Herefter redegør Capacent for kommunernes erfaringer med at rekruttere, fastholde og anvende frivillige (s. 32-37). Samlet set er det rekrutteringen af frivillige, der volder de største vanskeligheder. Når en frivillig først er blevet rekrutteret, vurderer kun få kommuner, at det er vanskeligt at fastholde dem (s. 33).

48 ud af de 56 kommuner, der har kontrakt med frivillige, har gode eller meget gode erfaringer med at anvende frivillige. Ifølge Capacents undersøgelse forventer kommunerne ikke i praksis, at frivillige kan stille op med meget kort varsel til akutte opgaver. Derfor bruger kommuner som hovedregel frivillige til opgaver med et vist varsel (s. 34).

Kommunerne finder, at der er en række fordele og ulemper ved at anvende frivillige til såvel operative opgaver som forebyggende opgaver. Bl.a. peger Capacent på, at frivillige på den ene side er et godt supplement til det fastansatte beredskabspersonale, og at der samtidig er tale om engagerede og motiverede mennesker. På den anden side har de frivillige en lang alarmeringstid til løsning af akutte opgaver, og nogle frivillige mangler uddannelse og praktisk erfaring (s. 35).

Capacent har også spurgt kommunerne om deres vurdering af den fremtidige anvendelse af frivillige. Her er det generelle billede positivt. De opfølgende kvalitative interview indikerer, at den positive holdning går på fortsat at anvende frivillige i samme omfang som nu. Samtidig efterlyser nogle frivillige flere relevante og meningsfyldte opgaver, hvor de kan bruge deres uddannelse til at løse opgaver (s. 36).

Kapitlets afsluttende del handler om uddannelsen af kommunernes frivillige, herunder kommunernes brug af enhedstimebetalingssystem, kommunernes tilfredshed med Beredskabsstyrelsens administration af ordningen samt en oversigt over uddannelsestimer, der er finansieret via enhedstimebetalingssystemet (s. 37-44). Endelig diskuterer Capacent kommunernes uddannelse af frivillige på beredskabscentrene (s. 44).

5.3.1. Vurderinger og anbefalinger

Capacent vurderer, at der er potentiale for at øge antallet af frivillige, men der bør også fokuseres på at anvende de eksisterende frivillige mere (s. 45).

Samtidig peger Capacent på, at det er de store frivilligmiljøer, der har let ved at tiltrække frivillige, hvilket efter Capacents vurdering peger i retning af, at det kunne være fordelagtigt at skabe større frivilligmiljøer, eksempelvis ved at kommunerne i højere grad sluttede deres frivilligrupper sammen på mere eller mindre formaliseret vis på tværs af kommunegrænser. I den forbindelse finder Capacent, at modeller som Frivilligcenter Hedehusene, DFI Herning og Det Frivillige Redningsberedskab Bornholm (DFRB) kunne være eksempler på, hvordan en stor samlet frivilligstyrke kunne organiseres og anvendes i et større geografisk område (s. 45).

Capacent skønner med en vis usikkerhed, at de frivillige i gennemsnit udfører 12 operative timer pr. år, hvilket svarer til i størrelsesordenen 30.000 operative timer i 2007 (s. 46).

Capacent vurderer, at de frivillige i kommunerne som hovedregel kan anvendes bedst til løsning af opgaver, der kan varsles. Således peger Capacent på, at kommunerne især har nytte af

de frivillige til opgaver, som ikke kræver, at de frivillige er på uheldstedet med meget kort varsel (ikke-akutte opgaver), samt opgaver, hvor de ikke skal betjene specialudstyr m.v., der kræver stor erfaring (s. 46).

Capacent vurderer på den baggrund, at der er balance mellem antal frivillige og de opgaver, som kommunerne har behov for at få løst af frivillige (s. 46).

Capacent vurderer, at kommunerne ville kunne opnå stordriftsfordele ved at gå sammen om uddannelse af frivillige eller ved i højere grad at benytte sig af Beredskabsstyrelsens tilbud, og at en samordning og professionalisering giver grundlag for at udvikle e-læringsmetoder. Capacent anbefaler endvidere, at redningshundeføreruddannelsen udgår af det kommunale redningsberedskab for i stedet at blive overført som en specialkompetence til et beredskabscenter (s. 47).

I forhold til enhedstimebetalingen konkluderer Capacent, at der stort set er tilfredshed med det nuværende system, men at man kunne overveje at bruge puljen på godt 8 mio. kr. mere smidigt i forhold til kommunernes behov. Capacent opstiller tre modeller herfor. Endelig foreslår Capacent, at Beredskabsstyrelsen kunne synliggøre enhedstimebetalingen til kommunerne (s. 47-48).

5.4. Beredskabsforbundet

Kapitlet om statens bevilling til Beredskabsforbundet er struktureret i forhold til de tre hovedopgaver, som Beredskabsforbundet løser i overensstemmelse med rammeaftalen mellem Forsvarsministeriet og Beredskabsforbundet: 1) at være organisatorisk ståsted for de frivillige, 2) information om beredskabsområdet samt 3) gennemførelse af befolkningsuddannelser.

Indledningsvis præsenteres Beredskabsforbundet i hovedtræk med fokus på bl.a. hovedopgaver og ressourceforbrug, økonomiske hovedtal samt dets resultatkontrakt med Beredskabsstyrelsen (s. 50-55).

Dernæst følger et afsnit om Beredskabsforbundets opgave som foreningsmæssigt ståsted for de frivillige. Der redegøres for forbundets struktur med fem regioner og 75 kredse, antal medlemmer og former for medlemskab samt kommunernes grad af samarbejde med Beredskabsforbundet fordelt på opgavetyper (s. 55-60).

I de kvalitative interview, som Capacent har gennemført som en del af sin undersøgelse, nævner flere beredskabschefer, at Beredskabsforbundet for dem er en interesseorganisation, der er god at have, men som ikke har den store betydning for deres måde at lede beredskabet på. Til gengæld er der ifølge Capacent en lille tendens til, at kommuner, der samarbejder med Beredskabsforbundet, finder det lettere at rekruttere egnede frivillige, end kommuner der ikke samarbejder med Beredskabsforbundet om rekruttering (s. 59).

Kapitlet handler endvidere om Beredskabsforbundets opgave med at udbrede befolkningens kendskab til beredskab og forebyggelse samt hvervning af frivillige til redningsberedskabet (s. 60-61) samt gennemførelse af befolkningsuddannelser (s. 61-67).

Capacent beskriver formål med befolkningsuddannelserne og forbundets administration af kurserne, herunder Beredskabsforbundets fordele ved at administrere befolkningsuddannelser-

ne samt dets ressourceforbrug forbundet hermed. Capacent opstiller efterfølgende eksempler på andre udbydere af befolkningsuddannelser og deres priser (s. 65-66). På den baggrund konkluderer Capacent, at de statsstøttede befolkningsuddannelser har et højere samlet ressourceforbrug end et tilsvarende kursus fra Røde Kors (s. 67).

5.4.1. Vurderinger og anbefalinger

Capacent kommer med vurderinger og anbefalinger inden for de tre områder: Organisation af frivillige, information og hvervning samt befolkningsuddannelserne.

I forhold til opgaven som organisatorisk ståsted foreslår Capacent tre måder at styrke kredsorganisationen: 1) gennemførelse af lederuddannelse af kredsledelserne med det formål, at personerne kan nyttiggøre den modtagne lederuddannelse; 2) styrkelse af regionslederfunktionen så den bliver endnu mere aktiv i de kredse, hvor der er behov for det; 3) sammenslutning eller fusion af kredse, således at hver tilbageværende kreds i højere grad bliver bæredygtig i forhold til fagligt at kunne matche beredskabscheferne.

Capacent foreslår endvidere, at Beredskabsforbundet i højere grad end nu indgår i et praktisk og professionelt samarbejde med kommunerne og Beredskabsstyrelsen om at gennemføre information på frivilligområdet.

I forhold til befolkningskurserne foreslår Capacent, at bevillingen til befolkningskurser anvendes til andre dele af frivilligområdet. Formålet er at anvende midlerne på en måde, der i højere grad er direkte til gavn for frivilligområdet.

5.5. Sammenfatning

Capacent peger i sin undersøgelse på en række områder, hvor de statslige midler til frivilligområdet kan anvendes på en mere hensigtsmæssig måde. Samtidig peger Capacent på en nedlæggelse af befolkningsuddannelser som en finansieringskilde til nye initiativer på frivilligområdet.

Arbejdsgruppen har på sine møder diskuteret Capacents vurderinger og anbefalinger forud for arbejdsgruppens anbefalinger i kapitel 7.

Endvidere er arbejdsgruppen enig om, at Capacents anbefalinger indgår som inspiration og ”gode råd” i forhold til de endelige anbefalinger i kapitel 7.

Kapitel 6 - Modeller for fremtidig anvendelse af de statslige ressourcer på frivilligområdet

6.1. Indledning

Dette kapitel seks indeholder en række modeller for den fremtidige anvendelse af de statslige ressourcer på frivilligområdet. Modellerne udtrykker spændvidden af arbejdsgruppens overvejelser i lyset af et politisk ønske om en styrket operativ anvendelse af de frivillige inden for redningsberedskabet (jf. aftale for redningsberedskabet efter 2006), erfaringerne med Frivillighedenens initiativer og tiltag (se kapitel 3), konsulentfirmaet Capacents anbefalinger i forlængelse af deres analyse af effekten af de økonomiske ressourcer til frivilligområdet (se bilag 7) samt arbejdsgruppens egne drøftelser og diskussioner med udgangspunkt i kommissoriet.

Modellerne, som skitseres i dette kapitel, danner nærmere baggrund for arbejdsgruppens anbefalinger i kapitel 7.

6.2. Strategiske valg

Frivilligheden identificerede i sine undersøgelser to grundlæggende barrierer: Manglen på meningsfulde opgaver for de frivillige og en holdning i mange kommuner om, at det var for dyrt og besværligt at have frivillige tilknyttet redningsberedskabet.

Frivilligheden forsøgte med sin handlingsplan at nedbryde disse to barrierer med en konsulentrapport, der dokumenterede de økonomiske gevinster ved at bruge frivillige, samt en såkaldt eksempelsamling med ”gode historier” fra kommuner med velfungerende frivilligberedskaber.

Dertil kom Frivillighedenens ”Servicepakke”, der samlede information om anvendelse af frivillige i redningsberedskabet i en pakke, som kommunen kunne få tilsendt. Pakkens indhold blev også lagt ud på Beredskabsstyrelsens hjemmeside. Endelig blev der etableret en konsulentordning, der skulle bistå kommunerne med at styrke anvendelse af de frivillige i det kommunale redningsberedskab.

Disse tiltag og initiativer gik ud på at markedsføre frivillige over for de kommunale beredskabsaktører som borgmestre, beredskabschefer m.fl. Kommunernes holdning til frivillige skulle ændres via videndeling og gode argumenter samtidig med, at praktiske barrierer af administrativ karakter blev nedbrudt med henblik på at gøre det lettere at etablere nye frivilligberedskaber og nemmere at arbejde med frivillige for kommunale redningsberedskaber, der allerede anvendte frivillige. Imidlertid har der været ringe respons på Frivillighedenens initiativer, der blev gennemført i form af tilbud og information til de kommunale redningsberedskaber.

Den begrænsede respons på Frivillighedenens tilbud understreger efter arbejdsgruppens opfattelse, at de kommunale beredskabsaktører ikke efterlyser mere information om de generelle muligheder for at anvende de frivillige som supplement til beredskabets fastansatte personel. På den baggrund finder arbejdsgruppen, at der er et behov for – i forhold til Frivillighedenens

arbejde – i højere grad at prioritere og målrette ressourcerne til andre aktiviteter end information om frivillige til kommunerne.

Kommunens udarbejdelse af en risikobaseret beredskabsplan indebærer endvidere, at den enkelte kommunalbestyrelse tager aktivt stilling til, om de frivillige skal indgå i dimensioneringen som supplement til det fastansatte personel og dermed, hvilken rolle frivillige skal spille i det kommunale beredskab. Dermed afspejler kommunernes beredskabsplaner realistiske målsætninger for frivilligområdets lokale udviklingspotentialer.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at kommunernes risikobaserede dimensionering bliver et centralt udgangspunkt, når det handler om at målrette nye initiativer og tiltag inden for frivilligområdet.

Nedgangen i antallet af frivillige afspejler en udvikling, hvor lokale fællesskaber og traditioner omkring den frivillige indsats i redningsberedskabet er forsvundet mange steder i landet. Hertil kommer, at de opgaver, som de frivillige varetog i forhold til det krigsmæssige beredskab, over de seneste år er bortfaldet, jf. også kapitel 3.

Dertil kommer udviklingen på arbejdsmarkedet. Ofte hører man om større arbejdspress og arbejdsgivere, der ikke vil give deres medarbejdere fri til akutte indsatser. Samtidig er der stadig færre frivillige, der bor og arbejder i samme lokalområde. Det betyder, at de frivillige er til rådighed uden for arbejdstid, men at de har svært ved at deltage i indsatser inden for normal arbejdstid.

Arbejdsgruppen anbefaler, at frivilligområdet indenfor sin nuværende økonomiske ramme tilpasses samfundsudviklingen og den begrænsede efterspørgsel på de frivillige, der kan bistå og aflaste fastansat personel ved akutte indsatser.

Arbejdsgruppen finder, at denne tilpasning kan gennemføres ved at kombinere nye initiativer og tiltag på forebyggelsesområdet med en mere målrettet uddannelse af frivillige til operativ indsats i de kommuner, der anvender frivillige i redningsberedskabet.

Capacents undersøgelse viser, at der fortsat er kommuner, der bruger frivillige til operative opgaver, men at frivillige især er velegnet til ikke-akutte opgaver, der kan planlægges i god tid. Men arbejdsgruppen vurderer, at flere kommuner i stadig højere grad foretrækker at bruge de frivillige til ikke-akutte opgaver, herunder tillige til operative opgaver af ikke-akut karakter.

Arbejdsgruppen finder på baggrund af erfaringerne med Frivillighedens tiltag og initiativer samt Capacents anbefalinger, der dels bygger på en stor spørgeskemaundersøgelse blandt kommunernes beredskabschefer, dels en effektanalyse af de økonomiske ressourcer til frivilligområdet, at der kan opstilles en matrix, som afspejler spændvidden på to strategiske valg for den fremtidige anvendelse af ressourcerne på frivilligområdet.

I forhold til en styrket anvendelse af frivillige er spørgsmålet, om der fortsat skal fokuseres på etablering af frivilligberedskaber over hele landet, eller om ressourcerne i større omfang skal anvendes på frivillige, der har et organisatorisk fundament takket være en lokal forankret frivilligtradition og -miljø.

På det operative område er spørgsmålet, om der fortsat skal fokuseres ensidigt på de frivilliges anvendelse til løsning af operative opgaver, eller om de frivillige i et væsentligt større omfang og mere målrettet end hidtil skal gennemføre aktiviteter med et forebyggende sigte.

De strategiske valg kan skematisk opstilles i følgende matrix over modeller:

	Bred indsats	Målrettet indsats
Operativ indsats		
Forebyggelse		

I de følgende afsnit skitseres med udgangspunkt i denne matrix og arbejdsgruppens undersøgelser en række modeller for den fremtidige anvendelse af ressourcerne til de undersøgte aktører på frivilligområdet: det statslige redningsberedskab, kommunerne og Beredskabsforbundet.

6.3. Modeller for styrkelse af frivilligområdet

6.3.1. Det statslige redningsberedskab

De senere års udvikling inden for frivilligområdet viser, at væksten i antallet af frivillige i det operative beredskab har fundet sted inden for det statslige beredskab, hvor Beredskabsstyrelsen har frivillige tilknyttet alle sine centre. Dertil kommer et frivilligcenter samt den fælles statslige og kommunale indsatsstyrke ved Beredskabscenter Midtjylland i Herning.

Udviklingen afspejler, at beredskabscentrene har forholdsvis nemt ved at rekruttere frivillige blandt de værnepligtige. Anvendelsen af værnepligtige har ydermere den fordel, at det er forholdsvis billigt at opretholde en veluddannet frivilligstyrke. Endelig indebærer det almindelige over-underordningsforhold mellem Beredskabsstyrelsen og de statslige centre, at det statslige redningsberedskab i forhold til kommunerne, som ikke kan "beordres" til at anvende frivillige som følge af det kommunale selvstyre, kan opstille mål for anvendelsen af frivillige til operative indsatser.

Arbejdsgruppens undersøgelse viser, at de statslige frivillige anvendes forholdsvis meget på enkelte centre, mens udviklingspotentialet især ligger i at anvende de frivillige yderligere på nogle af beredskabscentrene. Især frivilligcentret i Hedehusene er forholdsvis meget benyttet, ligesom de frivillige i den fælles statslige og kommunale indsatsstyrke, som er tilknyttet beredskabscentret i Herning, løser flere operative opgaver end de øvrige beredskabscentre.

Udviklingen har således vist, at den mest udbredte frivilliganvendelse i Beredskabsstyrelsen finder sted, hvor der er bedst mulighed for at prioritere anvendelsen af frivillige. Samtidig har erfaringer fra især Hedehusene vist, at frivillige med relevant civil baggrund med fordel kan supplere det statslige redningsberedskabs operative kapacitet nationalt såvel som internationalt.

Beredskabsstyrelsens frivillige løser i relation til de ovenfor skitserede strategiske valg alene operative opgaver. Arbejdsgruppen vurderer, at forebyggende opgaver løses bedst i kommu-

nalt regi, således at der ikke er behov for at anvende de statslige frivillige til forebyggende opgaver.

Endelig bemærker arbejdsgruppen, at Beredskabsstyrelsen – som en del af udmøntningen af den politiske aftale for redningsberedskabet efter 2006 – er ved at etablere et samlet landsdækkende register over frivilligt og professionelt personel fra stat og kommuner, der har meldt sig frivilligt til international indsats, således at Beredskabsstyrelsen får et bedre overblik over den personelmæssige indsatskapacitet for så vidt angår frivilligt personel til internationale indsatser.

I forhold til den overordnede matrix bliver det centrale spørgsmål, hvor fokuseret den statslige operative organisering fremover skal være. Følgende modeller for fremtidig anvendelse af frivillige i det statslige redningsberedskab kan på den baggrund opstilles:

Model A: For at skabe større, regionale frivilligmiljøer udvides DFI'erne til at omfatte samtlige beredskabscentre. Dermed bliver der grobund for, at kommunale frivillige over hele landet, som gerne vil "gøre en forskel" uden for egen kommune, og som har tid og lyst til at modtage supplerende uddannelse, kan holdes til ilden til fordel for såvel det statslige som kommunale redningsberedskab.

Model B: Samtlige beredskabscentre bevarer, men Bornholm får DFI-status. Der vil herefter være tre DFI'er: Bornholm, Sjælland (Frivilligcentret) og Herning.

Model C: Samtlige centre har frivillige, dog således at der er to prioriterede centre for frivillige øst og vest for Storebælt.

Model D: Frivilligelementet prioriteres yderligere i Hedehusene og ved DFI i Herning. For at styrke det statslige redningsberedskabs internationale kapacitet udvides rekrutteringspotentialer til DFI Herning til at omfatte kommunale frivillige og frivillige med relevant civil uddannelsesbaggrund. De resterende beredskabscentre afvikler deres frivilliganvendelse.

I forhold til de strategiske valg kan modellerne indplaceres på følgende måde, hvor model C udtrykker den nuværende situation.

	Bred indsats		Måltrettet indsats	
Operativ indsats	A	B	C	D

Finansiering:

Model A vil medføre merudgifter på 4 mio. kr., hvis omkostningsniveauet for driften af DFI'en i Herning lægges til grund for udgifterne til de nye DFI'er ved Beredskabsstyrelsens øvrige centre. Hertil kommer etableringsomkostninger. Model B, C og D kan gennemføres inden for den nuværende ramme.

6.3.2. Kommunerne

Enhedstimebetalingen finansierer en stor andel af udgifterne til frivillige i kommunerne og kan kun anvendes til godkendte uddannelser inden for de operative områder. Undersøgelsen har vist, at enhedstimebetalingen medgår til en række meget forskellige operative uddannelser, og at der ikke altid er sammenhæng mellem de frivilliges uddannelser i den enkelte kommune og de operative opgaver, som de frivillige varetager i redningsberedskabet. Flere kommuner anfører, at puljen ikke dækker det samlede behov for uddannelsesaktiviteter.

De seneste års indsats – bl.a. gennem Frivilligheden – for at styrke anvendelse af frivillige i kommunerne og i den forbindelse indtænke de frivillige som et supplement til de opgaver, som i forvejen løses af hel- og deltidsansat personel, har ikke haft den ønskede effekt. Kommunerne har i forbindelse med deres risikobaserede dimensionering haft lejlighed til at tage eksplicit stilling til indretning af deres beredskab, herunder om de vil anvende frivillige. Der er derfor ikke med de nuværende opgaver umiddelbart udsigt til, at frivilliganvendelsen vil blive mere udbredt blandt kommunerne inden for de nærmeste år.

Ser man nærmere på de umiddelbare behov inden for redningsberedskabet – der hvor de frivillige populært sagt kan ”gøre en forskel”, herunder også i de kommuner, der hidtil har set bort fra frivillige – falder forebyggelsesområdet i øjnene. Der er i den senere tid fokuseret mere og mere på forebyggelse, og der er i beredskabskredse en stadig større erkendelse af, at redningsberedskabet på dette område står over for en række centrale udfordringer.

Arbejdsgruppen har derfor også i sin undersøgelse af frivilligområdet fokuseret på det forebyggende område som et positivt supplement til de opgaver, de frivillige – fortrinsvis inden for det operative område – løser i dag. Resultaterne af konsulentundersøgelsen understøtter da også, at der er en række muligheder på dette område.

På den baggrund kan der opstilles følgende modeller for den fremtidige tilrettelæggelse af enhedstimebetalingen:

Model A: Enhedstimebetalingen ydes til godkendte uddannelser. Midlerne fordeles mellem kommunerne med udgangspunkt i det behov for uddannelse, som kommunerne har oplyst i deres ansøgninger om enhedstimebetaling.

Model B: Enhedstimebetalingen ydes til grunduddannelse af frivillige, operativ uddannelse af frivillige i de kommuner, der anvender frivillige i deres redningsberedskab, samt til eventuelle nye forebyggelsesuddannelser.

Model C: Enhedstimebetalingen målrettes uddannelse i kommuner, der anvender frivillige til operativ indsats, samt til eventuelle nye forebyggelsesuddannelser.

Modellerne kan i forhold til det strategiske spørgsmål om operativ indsats placeres på en nedenstående skala, hvor model A udtrykker den nuværende situation.

	Bred indsats	Målrettet indsats
Operativ indsats	A	B C

Finansiering:

Alle modellerne vil kunne afholdes inden for den nuværende økonomiske ramme.

6.3.3. Beredskabsforbundet

Beredskabsforbundet løser en række opgaver inden for hovedområderne organisatorisk ståsted for de frivillige i redningsberedskabet, information og hvervning samt befolkningsuddannelse, herunder i grundlæggende førstehjælp og elementær brandbekæmpelse. Beredskabsforbundet løser hverken myndighedsopgaver eller egentlige operative opgaver i redningsberedskabet. Derimod har forbundet hovedparten af de frivillige, der er tilknyttet det operative beredskab i kommunerne i form af personlige kontrakter, som medlemmer, mens antallet af medlemmer blandt de statslige frivillige er mere begrænset.

Arbejdsgruppens undersøgelse kan ikke påvise nogen direkte effekt af forbundets virksomhed i relation til det operative beredskab. Forbundets informations- og hvervevirksomhed samt sociale og faglige aktiviteter antages imidlertid at have en gunstig virkning på kommunernes anvendelse af frivillige. På samme måde øger befolkningskurser i elementær brandbekæmpelse befolkningens opmærksomhed på forebyggelse af brandulykker. I den forbindelse finder arbejdsgruppen, at den forebyggende indsats kan gennemføres mest effektivt i et styrket samarbejde mellem forbundet, Beredskabsstyrelsen og kommunerne.

Endelig har forbundets uddannelsesaktivitet i forbindelse med især befolkningskurser i grundlæggende førstehjælp utvivlsomt en virkning i forhold til den enkelte kursist og mere indirekte i forhold til danskernes generelle forståelse for førstehjælp som en vigtig kompetence, der kan redde liv. Endvidere er befolkningskurserne tænkt som et unikt tilbud til befolkningen om et billigt førstehjælpskursus.

Denne aktivitet udgør en stadig mindre andel af den samlede uddannelsesaktivitet på førstehjælpsområdet, og midlerne, der afsættes til befolkningsuddannelse, medgår primært til instruktørvederlag og ikke til frivilligt arbejde inden for redningsberedskabet.

Der kan opstilles følgende modeller for prioritering af Beredskabsforbundets anvendelse af statslige midler i forhold til de hovedopgaver, som er defineret i rammeaftalen mellem Forsvarsministeriet og Beredskabsforbundet. Her skal det bemærkes, at den konkrete opgave med at udgive et informationsblad med aktuelt nyt om beredskab og forebyggelse indgår som en opgave for Beredskabsforbundet i samtlige modeller under afsnittet om information om beredskab og hvervning.

Organisatorisk ståsted

Model A: Indsatsen for at være landsdækkende organisation ved bl.a. at oprette kredse i samtlige kommuner fortsættes. Der ansættes regionale konsulenter med henblik på dels at styrke arbejdet i Beredskabsforbundets nuværende kredse, dels at udbrede frivilligtanken til alle kommuner.

Model B: Indsatsen for at være landsdækkende organisation ved bl.a. at oprette kredse i samtlige kommuner fortsættes, men uden ansættelse af regionale konsulenter.

Model C: Beredskabsforbundets indsats rettes primært mod etablering og udvikling af kredse i kommuner med frivillige, og samtidig koncentrerer landskontorets ressourcer om disse.

Model D: Nabokredse bør om nødvendigt lægges sammen med henblik på at etablere bæredygtige enheder, der på kompetent vis kan understøtte den kommunale frivilliganvendelse og gennemføre lokale kampagner og uddannelsesaktiviteter. Der oprettes ikke nye kredse i kommuner uden frivillige. Landskontorets ressourcer koncentrerer om de kredse, der har frivillige, og kommuner der er positive over for at etablere sit eget frivilligberedskab.

I forhold til det centrale strategiske spørgsmål om den operative indsats kan modellerne placeres på en skala som neden for, hvor model B udtrykker den nuværende situation.

	Bred indsats		Målrettet indsats	
Operativ indsats	A	B	C	D

Finansiering

Det skønnes, at model A vil medføre merudgifter for op til 3,5 mio. kr. årligt. De øvrige modeller kan afholdes inden for den nuværende økonomiske ramme.

Information om beredskab og hvervning

Model A: Der informeres bredt om beredskabet og forebyggelse i form af landsdækkende kampagner og lokale initiativer. Der gennemføres hverveaktiviteter i form af landsdækkende og lokale kampagner med henblik på at rekruttere nye medlemmer til forbundet og for at få flere frivillige i det kommunale og det statslige redningsberedskab.

Model B: Aktiviteterne målrettes generelle forebyggende initiativer, som gennemføres ad hoc i samarbejde med interesserede aktører. Rammerne for forebyggelsesinitiativerne fastlægges i samarbejde mellem Beredskabsforbundet, Beredskabsstyrelsen og kommunerne i form af et Råd for Frivillig Forebyggelse. Der gennemføres hverveaktiviteter i form af landsdækkende og lokale kampagner med henblik på at få flere forbundsmedlemmer og frivillige i kommunerne.

Model C: Indsatsen koncentrerer om generelle forebyggende aktiviteter i form af information og aktiviteter, som lokalt kan anvendes i kommunerne. Initiativerne målrettes, således at de kan udføres af frivillige. Rammerne for forebyggelsesinitiativerne fastlægges i samarbejde mellem Beredskabsforbundet, Beredskabsstyrelsen og kommunerne i form af et Råd for Frivillig Brandforebyggelse. Der gennemføres primært aktiviteter for at få frivillige i de kommuner, der mangler frivillige. Der udarbejdes kampagnemateriale, som kan tilpasses og anvendes lokalt. Forbundsmedlemmer hverves fortrinsvis blandt de kommunale frivillige og dem, der i øvrigt selv henvender sig.

Modellerne kan i forhold til det centrale strategiske spørgsmål placeres på en skala som neden for, hvor model A mest udtrykker den nuværende situation, dog således at forbundet i dag ikke rekrutterer til det statslige redningsberedskab.

	Bred indsats	Målrettet indsats
Forebyggende indsats	A	C

Finansiering:

Alle modellerne kan afholdes inden for den nuværende økonomiske ramme.

Befolkningsuddannelse

Model A: Der udbydes kurser i førstehjælp og elementær brandbekæmpelse over hele landet. Kurserne forestås af lønnede instruktører og planlægges i lyset af borgernes efterspørgsel. Der tilvejebringes midler, så kurserne kan udbydes hele året.

Model B: Der udbydes kurser i førstehjælp og elementær brandbekæmpelse over hele landet. Kurserne forestås af lønnede instruktører og planlægges i lyset af borgernes efterspørgsel inden for en fast ramme.

Model C: Der udvikles en ny befolkningsuddannelse med vægt på generel forebyggelse inden for beredskabslovens rammer, som kan indgå i en kommunal forebyggelsesindsats. Der uddannes instruktører blandt de frivillige i kommunerne og i Beredskabsforbundet med henblik på vederlagsfrit at gennemføre forebyggende befolkningsuddannelse for lokale målgrupper (skoleklasser, ældre, idrætsforeninger m.fl.).

Modellerne kan i forhold til det centrale strategiske spørgsmål placeres på en skala som neden for, hvor model B udtrykker den nuværende situation.

	Bred indsats	Målrettet indsats
Forebyggende indsats	A	C

Finansiering:

Model A skønnes at forudsætte merudgifter på omkring 1,5 mio. kr. Den nuværende situation er karakteriseret ved model B. Udgifterne til model C kan afholdes inden for rammerne af de hidtidige udgifter til området. Den nærmere fastlæggelse af udgiftsniveauet afhænger af den nærmere tilrettelæggelse af uddannelsen, herunder af behovet for instruktører, materialeudgifter m.v.

6.4. Sammenfattende vurdering

Arbejdsgruppen har gennemgået og drøftet de opstillede modeller og er enig om, at modellerne illustrerer en stor spændvidde for potentielle fremadrettede initiativer på frivilligområdet. Gruppen er imidlertid også enig om, at der er tale om en form for ”idealmønstre”, og at hver enkelt af disse ikke nødvendigvis i praksis er hensigtsmæssige at gennemføre.

Modellerne giver imidlertid anledning til at udfordre den tankegang, der traditionelt har præget frivilligområdet, og drøftelsen af modellerne – bl.a. med betoningen af forebyggelsesområdet – har affødt en række nye idéer, der på forskellig vis bryder med vanetænkningen inden for området. Arbejdsgruppen er således enig om, at det i den forestående udvikling af frivilligområdet er nødvendigt med nytænkning, hvilket også afspejles i arbejdsgruppens anbefalinger i kapitel 7.

Kapitel 7 - anbefalinger om styrkelse af frivilligområdet

7.1. Indledning

Dette kapitel indeholder arbejdsgruppens anbefalinger, som i følge kommissoriet skal være realistiske i den forstand, at de 1) skal kunne gennemføres inden for en kortere årrække, 2) hvile på et bæredygtigt organisatorisk grundlag og 3) være inden for de økonomiske rammer fastlagt i den politiske aftale for redningsberedskabet efter 2006.

Indledningsvist redegøres for arbejdsgruppens generelle anbefalinger i forhold til undersøgelsens hovedaktører i form af Beredskabsstyrelsen, kommunerne og Beredskabsforbundet. Dernæst oplystes arbejdsgruppens anbefalinger til konkrete initiativer. Endelig redegøres for finansieringen af anbefalingerne samt de tidsmæssige rammer for gennemførelsen af anbefalingerne.

7.2. Generelle anbefalinger

På baggrund af de løbende drøftelser i arbejdsgruppen af resultaterne af konsulentundersøgelsen samt af de opstillede alternative modeller i kapitel 7 er arbejdsgruppen nået frem til nedenstående generelle vurderinger og anbefalinger.

7.2.1. Beredskabsstyrelsen

Beredskabsstyrelsen har i de senere år bl.a. som følge af den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2002, herunder Frivillighedsens initiativer, fokuseret på anvendelse af frivillige inden for det statslige redningsberedskab. Der er i dag frivillige tilknyttet samtlige centre, der er oprettet en fælles statslig-kommunal indsatsstyrke, og der er etableret et frivilligcenter. Arbejdsgruppen vurderer imidlertid, at der er potentiale for at styrke den konkrete anvendelse af frivillige til løsning af det statslige redningsberedskabs operative opgaver på udvalgte centre.

Arbejdsgruppen anbefaler, at den statslige frivilliganvendelse koncentrerer sig om de operative opgaver, mens frivilliges anvendelse til forebyggende initiativer vurderes bedst at finde sted i kommunerne, der i forvejen har ansvaret for den lokale forebyggelse.

7.2.2. Kommunerne

Antallet af frivillige i kommunerne er faldet markant i takt med, at de krigsmæssige opgaver for frivillige er bortfaldet. Frivillighedsens målrettede indsats om oplysning om mulighederne for at anvende frivillige har endvidere ikke haft den forventede effekt for kommunernes anvendelse af frivillige. Indsatsen for anvendelse af frivillige i kommunerne har hidtil haft et

bredt fokus rettet mod alle kommuner og på anvendelsen af frivillige til traditionelle operative opgaver inden for den afhjælpende del af redningsberedskabet. Arbejdsgruppen anbefaler i den forbindelse, at der rettes et særligt fokus mod de frivilliges potentiale til at styrke redningsberedskabets opgaver inden for det forebyggende område. De forebyggende opgavers karakter, herunder muligheden for planlægning af aktiviteter m.v., gør disse opgaver velegnede for frivillige.

7.2.3. Beredskabsforbundet

Det er arbejdsgruppens anbefaling, at der i den fortsatte udvikling af Beredskabsforbundets aktiviteter bør tages højde for, at forbundet er en selvstændig forening, som også i fremtiden bør have en stor selvbestemmelse og udgøre et organisatorisk ståsted for frivillige i redningsberedskabet. I den forbindelse er det vigtigt, at forbundet fortsat har sit eget medlemsblad i form af Beredskab. Det er imidlertid samtidig arbejdsgruppens anbefaling, at forbundets aktiviteter på nogle områder med fordel vil kunne målrettes i en tættere dialog med Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen og kommunerne, ligesom det skal synliggøres, at den statslige bevilling anvendes effektivt og i overensstemmelse med de aktuelle behov.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det vigtigt i den forestående udvikling og anvendelse af statslige ressourcer at fokusere på forbundets særlige kapaciteter i form af de frivillige medlemmer og deres mulighed for at yde bidrag til gavn for redningsberedskabet.

7.3. Konkrete anbefalinger

En enig arbejdsgruppe skal pege på følgende anbefalinger:

A: Ny forebyggelsesuddannelse

Arbejdsgruppen anbefaler at udvikle en ny uddannelse for frivillige i beredskabet med fokus på forebyggelse. Nærmere foreslås en formidlingsuddannelse inden for forebyggelse.

Uddannelsen skal styrke de kommunale frivilliges kompetencer til at indgå i lokale forebyggelseskampanjer og -aktiviteter målrettet borgere, herunder bl.a. særlige risikogrupper, eller virksomheder og offentlige institutioner.

Det anbefales, at uddannelsen indgår som en ny uddannelse, der vil kunne få tilskud via enhedstimebetalingen.

Der nedsættes en arbejdsgruppe under Beredskabsstyrelsen med deltagelse af bl.a. Beredskabsforbundet, Kommunernes Landsforening og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer med henblik på at udvikle og iværksætte uddannelsen, herunder nærmere at identificere opgaver på forebyggelsesområdet, som de kommunale frivillige hensigtsmæssigt vil kunne varetage.

B: Ny gratis befolkningsuddannelse

Arbejdsgruppens anbefaler, at der udvikles en ny befolkningsuddannelse med fokus på den enkelte borgers selvhjulpenhed i form af at undgå ulykker i dagligdagen samtidig med, at den

hidtidige befolkningsuddannelse i elementær brandbekæmpelse nedlægges. Centrale elementer herfra vil kunne indgå i den nye uddannelse.

Det anbefales, at den nye befolkningsuddannelse gennemføres ulønnet af frivillige instruktører, og at Beredskabsforbundet administrerer ordningen. Uddannelsen skal være gratis for den enkelte borger.

Der nedsættes en arbejdsgruppe under Beredskabsstyrelsen med deltagelse af bl.a. Beredskabsforbundet, Kommunernes Landsforening og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer med henblik på at udvikle og iværksætte uddannelsen, herunder overveje behovet for instruktøruddannelse.

C: Råd for Frivillig Forebyggelse, Information og Hvervning

Det anbefales at etablere et bredt sammensat Råd for Frivillig Forebyggelse, Information og Hvervning, som under formandskab af Beredskabsforbundet desuden består af Beredskabsstyrelsen, Kommunernes Landsforening og Foreningen af Kommunale Beredskabschefer m.fl. Sekretariatsfunktionen varetages af Beredskabsforbundet.

Rådet skal have til formål at angive rammerne for og udvikle statsligt finansierede hverve- og forebyggelseskampanjer og -aktiviteter, som udføres af Beredskabsforbundet og forbundets medlemmer. Dermed understøttes betingelserne for, at initiativerne er fagligt velbegrundede, relevante og vil kunne anvendes lokalt i et tæt samarbejde med det kommunale redningsberedskab. Rådet vil desuden skulle have fokus på effekten af initiativerne bl.a. gennem udarbejdelsen af en årlig rapport, som drøftes i Frivilligkontaktudvalget.

D: Styrkelse af den kommunale frivilliganvendelse

Arbejdsgruppen anbefaler, at der tilføres yderligere midler til enhedstimebetalingen med henblik på at styrke kommunernes incitament til anvendelse af frivillige i løsningen af såvel operative som forebyggende opgaver.

Det anbefales, at der nedsættes en arbejdsgruppe med henblik på at sikre, at vilkårene for udbetaling af tilskud via enhedstimebetalingssystemet og optagelse på Beredskabsstyrelsens kurser afspejler ønsket om en styrket sammenhæng mellem den frivilliges uddannelse, funktion og opgaver i det kommunale redningsberedskab. Enhedstimebetalingssystemet skal samtidig tilrettelægges så enkelt og fleksibelt som muligt inden for de givne forvaltningsmæssige rammer, og der skal i relevant omfang kunne gøres brug af kommunernes indberetninger i ODIN.

E: Styrkelse af anvendelsen af frivillige i det statslige redningsberedskab

Det anbefales, at Beredskabsstyrelsen fokuserer yderligere på anvendelse af frivillige på samtlige centre med henblik på at opnå en bedre udnyttelse af de tidligere værnepligtiges kompetencer. Samtidig udbredes hvervemulighederne til DFI i Herning til også at omfatte interesserede borgere med relevant civil baggrund (funktionelle specialister), således at disse kan styrke det statslige redningsberedskabs indsatskapacitet nationalt såvel som internationalt.

Det anbefales endvidere, at det i forbindelse med et kommende beredskabsforlig overvejes at oprette DFI'er i tilknytning til flere beredskabscentre med henblik på, at der over hele landet skabes regionale "kraftcentre" på frivilligområdet til gavn for såvel statslige som kommunale frivilligmiljøer i hver region.

F: Udvikling af rammerne for Beredskabsforbundets virke

Med henblik på at styrke Beredskabsforbundets handlemuligheder anbefaler arbejdsgruppen, at tilsynet med Beredskabsforbundet ændres, således at det klart fremgår af forbundets budgetter og regnskaber samt resultatkontrakt, hvilke opgaver og udgifter der afholdes af finanslovsbevillingen. Det er således arbejdsgruppens vurdering, at en sådan tydeliggørelse vil kunne smidiggøre Beredskabsstyrelsens faglige og økonomiske tilsyn med Beredskabsforbundet, samtidig med at forbundet i større omfang vil kunne agere selvstændigt i forhold til anvendelsen af de ressourcer, som er tilvejebragt ved egenindtjening, fonde m.v.

Det anbefales desuden, at den eksisterende rammeaftale fra 1999 mellem Beredskabsforbundet og Forsvarsministeriet revurderes i lyset af de seneste års udvikling, herunder de aktuelle forventninger til Beredskabsforbundet.

7.4. Finansiering

Det følger af kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde, at gruppens anbefalinger skal kunne finansieres inden for de nuværende økonomiske rammer. Anbefalingerne vil således i hovedtræk kunne finansieres ved, at de hidtidige befolkningsuddannelser i grundlæggende førstehjælp og elementær brandbekæmpelse nedlægges. Dermed frigøres ca. 4 mio. kr. årligt.

Arbejdsgruppen, bortset fra Beredskabsforbundet, har i forbindelse med overvejelserne om nedlæggelse af den hidtidige befolkningsuddannelse i grundlæggende førstehjælp lagt vægt på, at de nuværende aktiviteter udgør en stadig mindre andel af de gennemførte førstehjælpsuddannelser på landsplan. Gruppen har endvidere lagt vægt på, at der ikke er tale om egentligt frivilligarbejde, men aflønnet instruktørvirke. I forbindelse med nedlæggelsen af befolkningsuddannelsen i elementær brandbekæmpelse har arbejdsgruppen vurderet, at elementer af denne hensigtsmæssigt kan indgå i den nye befolkningsuddannelse, jf. anbefaling B.

De enkelte initiativer anbefales nærmere finansieret således:

A: Ny forebyggelsesuddannelse

Udviklingen af uddannelsen vil kunne gennemføres inden for Beredskabsstyrelsens eksisterende ramme. De kommunale frivilliges uddannelsesaktiviteter kan få tilskud via enhedstimebetalingssystemet. Udgifterne til særlige kommunale forebyggelsesaktiviteter afholdes fortsat af den ansvarlige kommune.

B: Ny gratis befolkningsuddannelse

Udviklingen af uddannelsen vil kunne gennemføres inden for Beredskabsstyrelsens eksisterende ramme. Eventuel uddannelse af instruktører skal kunne afholdes inden for den ramme, der hidtil er anvendt til uddannelse af førstehjælpsinstruktører.

Beredskabsforbundets udgifter til administration af ordningen skal nærmere beregnes i lyset af den nye befolkningsuddannelse. Omkostningerne til administration af den hidtidige befolkningsuddannelse udgør omkring 800.000-1.000.000 kr.

C: Råd for Frivillig Forebyggelse, Information og Hvervning

Udgifter til formandskab og sekretariatsbetjening af Rådet vil kunne afholdes inden for Beredskabsforbundets eksisterende ramme. Rådet skal tage stilling til de aktiviteter på informations- og hverveområdet, som Beredskabsforbundet hidtil har varetaget. Af Beredskabsforbundets regnskab for 2006 fremgår det, at der blev anvendt 3,4 mio. kr. til information. Hertil kommer den bevillingstilførsel på 1,5 mio. kr. årligt, som Beredskabsforbundet fik med den politiske aftale om redningsberedskabet efter 2006, og hvoraf 0,5 mio. kr. var øremærket til oplysning af befolkningen om redningsberedskabet.

D: Styrkelse af den kommunale frivilliganvendelse

Puljen til enhedstimebetaling forhøjes med det beløb, der hidtil har været anvendt til befolkningsuddannelse, fratrukket udgifter til administration af den nye befolkningsuddannelse, jf. ovenfor under pkt. B. Puljen til enhedstimebetalingen skønnes herefter at blive forøget med mindst 3 mio. kr.

Udgifter til arbejdsgruppen vil kunne afholdes inden for Beredskabsstyrelsens eksisterende ramme.

E: Styrkelse af anvendelsen af frivillige i det statslige redningsberedskab

De umiddelbare anbefalinger vil kunne gennemføres inden for den eksisterende ramme.

F: Udvikling af rammerne for Beredskabsforbundets virke

Anbefalingerne vil kunne gennemføres inden for den eksisterende ramme.

Beredskabsforbundets repræsentanter i arbejdsgruppen kan ikke tilslutte sig nedlæggelsen af den eksisterende befolkningsuddannelse i førstehjælp (se bilag 8).

7.5. Tidsramme og evaluering

Kommissorier og anbefalingerne i form af udviklingsarbejder m.v. skønnes at kunne påbegyndes i 2009 med henblik på, at anbefalingerne implementeres primo 2010. Arbejdsgruppen anbefaler tillige, at initiativerne evalueres efter en passende periode på eksempelvis to år.

Bilag til rapporten

Bilag 1: Kommissorium for undersøgelse af frivilligområdet.

Bilag 2: Kommissorium for referencegruppen.

Bilag 3: Oversigt over repræsentanter i referencegruppen.

Bilag 4: Kursusoversigt med frivillige kursister m.v.

Bilag 5: Frivillighedenens kommissorium.

Bilag 6: Oversigt over Frivillighedenens initiativer.

Bilag 7: Konsulentfirmaet Capacents rapport.

Bilag 8: Beredskabsforbundets mindretalsudtalelse.

Bilag til rapporten kan downloades www.fmn.dk