

Budgetanalyse af redningsberedskabet

Fire scenarier for en reform af
den danske beredskabsstruktur



Kontakt

Spørgsmål til denne analyses indhold kan stilles til partner Gustav Jeppesen, tlf. 36 10 22 08 eller partner Thomas Riisom, tlf. 36 10 30 03.

Om Deloitte Consulting – Fra ide til virkelighed

Deloitte Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige og den private sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i komplekse miljøer. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idestadie til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, der er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Consulting
Tlf. 36 10 20 30
Fax 36 10 20 40
E-mail: deloitteconsulting@deloitte.dk
www.deloitte.dk

Besøgsadresse
Weidekampsgade 6
2300 København S

Postadresse
Deloitte Consulting
Postboks 1600
0900 København C

Indholdsfortegnelse

Resume	1
1. Reformbehov og -baggrund	5
1.1. Den nuværende opgaveløsning	5
1.2. Europæiske tendenser	6
1.3. Barriere for effektivisering	7
2. Formål, kriterier og strukturscenarier	10
2.1. Formål og afgrænsning	10
2.2. Strukturkriterier	11
2.3. Strukturscenarierne – helt kort	13
3. Opgaver og organisering	18
3.1. Beredskabstyper	18
3.2. Beredskabsmodellen og opgavehierarkiet	22
3.3. Organisering og opgavedeling	22
3.4. Leverandørmodeller	34
4. Stationsstruktur og dimensionering	35
4.1. Dimensioneringshensyn	35
4.2. Serviceniveauer	37
4.3. Stationsstruktur	38
4.4. Køretøjer	42
4.5. Personel	45
4.6. Katastrofeberedskabet	49
4.7. Værnepligtig	59
4.8. Det internationale beredskab	62
4.9. Konsekvenser for serviceniveauet	63
4.10. Vurdering af strukturkriterier	65
5. Potentialer og gevinstrealisering	72
5.1. Dimensionering efter ny stationsstruktur	73
5.2. Konsolidering af ledelsesmæssig struktur	76
5.3. Eventuel afskaffelse af værnepligten	78
5.4. Tilvejebringelse af ekstra robusthed	80
5.5. Samlede potentialer	81
5.6. Gevinstrealisering og transitionsomkostninger	84
5.7. Implementeringsstrategi	86
5.8. Implementeringsudfordringer	89
5.9. Vurdering af strukturkriterier	91

Bilag A. Udvalgte strukturscenarier	94
Styregruppens definition af scenarier	94
Strukturelle afgrænsninger	95
Bilag B. Begreber og beregningsgrundlag	96
Strukturbegreber	96
Kapacitetsbegreber	96
Konsekvensbegreber	101
Enhedsomkostninger	102
Bilag C. Opgavefordeling	103
Opgavehierarki	103
Kort om metoden	104
Scenarie I: Tværkommunale samarbejder	105
Scenarie II: Tolv kommunale beredskabsselskaber	109
Scenarie III: Tolv statslige beredskabskredse	113
Scenarie IV: Fem statslige beredskabskredse	117
Organiseringsformer for beredskabet	121
Bilag D. Stationsstruktur	144
Metode	144
Geografiske afgrænsninger	145
Scenarie 0: Nuværende struktur	150
Scenarie I: Tværkommunale samarbejder	151
Scenarie II: Tolv kommunale beredskabsselskaber	152
Scenarie III: Tolv statslige beredskabskredse	153
Scenarie IV: Fem statslige beredskabskredse	154
Overblik	155
Bilag E. Dimensionering: køretøjer	156
Metode	156
Køretøjstyper	157
Tilpasning af køretøjstruktur	158
Overblik	159
Bilag F. Dimensionering: personel	160
Metode	160
Personalegrupper	160
Tilpasning af personelstruktur	162
Bilag G. Operative konsekvenser	163
Konsekvenser for kapaciteter og omfattede lokationer	163
Konsekvenser for reaktionstid	164
Konsekvenser for responstid	165
Konsekvenser for udrykningskørslers responstider	166
Bilag H. Effektiviseringspotentialer	168

Resume

Nutidens redningsberedskab er beredskabsfagligt velfungerende. Det vil imidlertid kunne løse sine opgaver mere effektivt, men især opdelingen i et kommunalt og et statsligt beredskab er en barriere herfor. De opstillede effektiviseringsforslag samt etableringen af et enhedsberedskab vil muliggøre realisering af et potentiale på mellem 343 og 432 mio. kr. årligt ved fuld indfasning. Der er forbundet en række risici med implementeringen heraf, men de vurderes at være afgrænsede og håndterbare.

Som beskrevet i bilag A har styregruppen for budgetanalysen af det danske redningsberedskab bedt Deloitte om at beskrive og analysere fire specifikke scenarier for, hvordan et enhedsberedskab kunne tænkes etableret. Scenarierne repræsenterer et bredt udsnit af de fremtidige rammer, der kunne tænkes at være relevante for beredskabet, men udelukker i sagens natur ikke, at andre rammer kunne være mere fordelagtige.

Fire scenarier for fremtidens beredskab

Udgangspunktet for scenarie I og II er, at det statslige regionale redningsberedskab kommunaliseres. I scenarie I overgår opgaverne herfra til de største kommuners beredskaber, og gennem frivillige aftaler øger kommunerne deres indbyrdes samarbejde, svarende til at de nuværende 87 beredskaber reduceres til 24. I scenarie II overgår opgaverne til 12 kommunale beredskabsselskaber afgrænset som de 12 politikredse.

Udgangspunktet for scenarie III og IV er, at det kommunale redningsberedskab statsliggøres. I scenarie III overgår opgaverne herfra til 12 statslige beredskabskredse afgrænset som de 12 politikredse. I scenarie IV overgår opgaverne til 5 statslige beredskabsregioner afgrænset efter beredskabscentrene.

I alle scenarier bevarer Beredskabsstyrelsen rollen som den overordnede regulerende myndighed, ligesom alle scenarier vurderes med og uden bevarelse af værnepligten. Det er endvidere tilstræbt, at alle scenarier fører til et redningsberedskab, der fortsat har en forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid, har et entydigt forankret myndighedsansvar, medvirker til at styrke operativ international indsættelse, styrker operativ samordning og koordination, afleder et betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale, og hvis etablering er realisabel.

Det er endelig en forudsætning, at et enhedsberedskab skal kunne varetage de forskellige typer beredskaber, der i dag er indeholdt i det kommunale redningsberedskab og det statslige regionale redningsberedskab (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab) og med anvendelse af både offentlige og private leverandører, for så vidt angår selve beredskabsydelsen.

Ekspertberedskabet berøres ikke af scenarierne, og det internationale beredskab koordineres og rekrutteres fortsat af Beredskabsstyrelsen.

Deloitte's analyse viser, at det er muligt at etablere de fire specifikke enhedsberedskaber, men at de, jævnfør nedenstående tabel, vil have hver deres styrker og svagheder, der blandt andet afhænger af, om værnepligten bevarer.

Forhold	Værnepligt	Vurdering			
		I	II	III	IV
Sikrer fortsat forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid	Ja	→	→	→	→
	Nej	→	→	→	→
Sikrer entydigt forankret myndighedsansvar		→	↗	↑	↑
Styrker operativ international indsættelse		→	→	→	→
Styrker operativ samordning og koordination		↘	↗	↗	→
Afleder et betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale	Ja	↗	↗	↑	↑
	Nej	↑	↑	↗	↗
Etablering er realisabel		↗	↗	↗	↗

Robusthed

Et særligt opmærksomhedspunkt er muligheden for i scenarie I og II og i alle scenarier uden værnepligt at mobilisere et katastrofeberedskab af samme omfang og med samme kompetencer som i dag.

Analysen viser, at der ved at indtænke det kommunale beredskab i katastrofeberedskabet vil kunne mobiliseres en personalemæssig indsættelseskapacitet, der numerisk overstiger den eksisterende. Ved at give de kommunale (fuldtids)brandmænd mere uddannelse og ved at flytte officerer og befalingsmænd fra det nuværende statslige beredskab til kommunerne vil der endvidere kunne sikres mulighed for at mobilisere personel med de samme kompetencer som i dag.

En kommunalisering af beredskabet (scenarie I og II) og/eller en fjernelse af værnepligten vil dog medføre, at katastrofeberedskabet mobiliseres på en anden måde end i dag. Frem for at have værnepligtige, der er i vagt i beredskabscentrene kun med henblik på at blive indsat, vil det kommunale beredskab skulle mobilisere personel, der ikke er i vagt. Det gør de kommunale deltidsberedskaber allerede i dag, for så vidt angår basisberedskabet, mens der for fuldtidsberedskaberne vil skulle aftales særlige procedurer for tilkald i katastrofesituationer. Til gengæld vil det være langt mere erfarent personel, der mobiliseres.

Som en ekstra sikkerhed for robustheden i det samlede redningsberedskab, eventuelt blot i en overgangsperiode, opstilles en model for etablering af en national dedikeret strategisk indsatsstyrke bestående af en tredjedel af de nuværende officerer og befalingsmænd i beredskabscentrene. Styrken vil bidrage med særlig kompetence og indsatsledelse i store katastrofer og vil kunne suppleres med en økonomisk reserve til køb af "arme og ben" hos private entreprenører m.v. ved behov for langvarige, manuelle mandskabskrævende indsatser, eksempelvis oprydning efter olieforurening.

En mere vidtgående sikkerhed for robusthed kan skabes ved at fastholde værnepligten, idet analyserne dog viser, at dette vil være vanskeligt at forene meningsfuldt med scenarie I og II.

Responstid og reaktionstid

Et andet særligt opmærksomhedspunkt er scenariernes konsekvenser for responstid (alle køretøjer fremme ved skadested) og reaktionstid (første køretøj fremme ved skadested). Konsekvenserne er simuleret af Deloitte ved at ændre på de kapaciteter, der var til rådighed i 2011, og herefter beregne beredskabets kørsel til alle hændelser forfra, minut for minut.

Responstiden er i alle scenarier så tæt på 0, som det er beregningsteknisk muligt, med en stigning på 3 sekunder i scenarie I, et fald på 8 sekunder i scenarie II og et fald på 12 sekunder i scenarie III og IV.

Konsekvenserne for reaktionstiden, for hvilken der gælder vejledende serviceniveauer (10 minutter i byer og 20 minutter på landet), er anført i nedenstående tabel.

Realiseret og estimeret reaktionstid	By (10 minutter)		Land (20 minutter)	
	Gns. (min.)	Andel over service-niveau	Gns. (min.)	Andel over service-niveau
2011	07:25	15,1 %	10:15	2,2 %
Scenarie I	06:53	14,6 %	06:48	0,6 %
Scenarie II	07:00	14,9 %	09:55	1,8 %
Scenarie III og IV	07:19	15,4 %	09:56	1,8 %

Som det fremgår, vil reaktionstiden i alle scenarier være forbedret eller stort set uændret, både for så vidt angår det faktiske antal minutter og sekunder, det tager at komme frem til en hændelse, og andelen af hændelser, der ikke nås inden for det vejledende serviceniveau.

Det bemærkes, at de anførte gennemsnit for responstid og reaktionstid sammenfatter, at visse hændelser får en længere responstid/reaktionstid, mens andre hændelser får en kortere responstid/reaktionstid.

Effektiviseringspotentialer

I alle scenarier vil det være muligt at realisere meget betydelige effektiviseringsgevinster. De kan henføres dels til de forslag til effektiviseringer, der er opstillet i Deloittes effektiviseringsanalyser, og dels til effekten af, at dimensioneringen af beredskabet i alle scenarier foregår inden for større geografiske områder, og kapaciteten i form af stationer, køretøjer og personel derfor kan optimeres.

Mio. kr., PL11	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
Forslag i effektiviseringsanalyser	199,8	193,7	174,9	174,8
Strukturscenarier	143,2	195,6	237,4	257,6
Potentiale i alt	343,0	389,3	412,3	432,4

De anførte potentialer er, når alle forslag til effektiviseringer i effektiviseringsanalyserne medtages, og når alle tiltag er fuldt indfaset. Som det fremgår, aftager potentialerne afledt af effektiviseringsanalyserne med 25 mio. kr. fra scenarie I til scenarie IV, mens potentialerne afledt af strukturscenarierne til gengæld stiger med godt 100 mio. kr. Det medfører samlede potentialer fra 343 mio. kr. årligt ved fuld indfasning i scenarie I stigende til 432 mio. kr. årligt i scenarie IV.

Vælges det at fastholde værnepligten som den mest vidtgående sikkerhed for robusthed, skal fradrages 106 mio. kr. årligt i alle scenarier. Vælges det at etablere en national dedikeret strategisk indsatsstyrke, skal i stedet fradrages 25 mio. kr. årligt i alle scenarier.

Implementering

De foreslåede tiltag vil kunne være implementeret over en fireårig periode. Omkostningerne til implementering er forskellige i de forskellige scenarier, jævnfør nedenstående tabel.

	År 1	År 2	År 3	År 4
Scenarie I	66,2	54,2	23,0	0,5
Scenarie II	86,2	74,2	33,0	0,5
Scenarie III	86,2	74,2	33,0	0,5
Scenarie IV	76,2	64,2	28,0	0,5

Implementeringen er forbundet med varierende grader og omfang af risici, der skal imødegås af de relevante ledelser og af den nødvendige understøttende organisering for at sikre en vellykket implementering.

1. Reformbehov og -baggrund

Det danske redningsberedskab har undergået talrige ændringer, siden det under 2. verdenskrig blev nødvendigt med øget civilbeskyttelse. Nutidens redningsberedskab er beredskabsfagligt velfungerende, men det vil kunne løse sine opgaver mere effektivt. Den grundlæggende opdeling i et kommunalt beredskab og et statsligt beredskab er dog en barriere for vidtgående effektivisering.

Det danske redningsberedskab anerkendes som værende beredskabsfagligt velfungerende. Denne budgetanalyse og behovet for effektiviseringer også af redningsberedskabet aktualiserer imidlertid, at den hidtidige strukturelle adskillelse mellem et kommunalt og et statsligt beredskab udfordres. Denne rapport afsøger perspektiverne ved fire strukturscenarier, der alle adskiller sig grundlæggende fra den nuværende struktur ved at introducere enhedsberedskabet, hvor den eksisterende niveaudeling ophører og erstattes af enten et overvejende kommunalt beredskab eller et overvejende statsligt beredskab. Bagtæppet for denne afsøgning af scenarier og overvejelserne om en reform af den samlede beredskabsstruktur er foranlediget af de hensyn, der udfoldes i dette kapitel.

1.1. Den nuværende opgaveløsning

Det eksisterende redningsberedskab rummer en række løsninger, der på forskellig vis bidrager til effektivitet eller andre væsentlige hensyn. Disse løsninger kan fremtidssikres og – for fleres vedkommende – institutionaliseres yderligere.

En væsentlig løsning ved beredskabet i sammenligning med andre offentlige serviceområder er den udbredte praksis for samarbejde mellem kommunerne. Der er dog tale om uens praksis på tværs af kommunerne, og kortlægningen viser, at 72 kommunale beredskaber har haft i alt 262 eksplicite samarbejdsaftaler i 2011 af både formel og uformel karakter og med eller uden vederlag. Derudover er de kommunale beredskaber forpligtet til at assistere hinanden, og alene i 2011 vurderes, at kommunale beredskaber fik assistance fra andre kommunale beredskaber cirka 4.000 gange. Udbredelsen af mellemkommunale aftaler er således et vigtigt element i den eksisterende struktur, men den nuværende praksis indikerer også, at yderligere institutionalisering af aftalepraksis kan være hensigtsmæssig.

En anden løsning er den udbredte og omkostningseffektive brug af deltidsansatte brandmænd, som der i 2011 var cirka 4.300 af i det kommunale beredskab, svarende til næsten halvdelen af den samlede personellokapacitet. Ethvert tænkeligt scenarie for en fremtidig beredskabsstruktur vil skulle anerkende, at deltidsansatte er afgørende for at kunne opnå en tilstrækkelig beredskabs- og indsættelseskapacitet inden for den nuværende ressourcemæssige ramme. Under vores besøg i de kommunale beredskaber meldes imidlertid om stigende udfordringer med tiltrækning og fastholdelse af deltidsansatte. Det er således afgørende, at den udbredte brug af deltidsansatte bevares, omend udfordringerne indikerer, at nye modeller for brugen af deltidsansatte kan være hensigtsmæssige.

Involvering af frivillige udgør en tredje løsning, der bidrager til både volumen, robusthed, omkostningseffektivitet og engagement. De frivillige udfører forskellige typer opgaver og fungerer enten som en del af den operative styrke, som en del af det statslige assistanceberedskab eller som en del af beredskabets støttefunktioner. I 2011 var der mere end 3.600 frivillige knyttet til de kommunale beredskaber og yderligere 600 til det statslige beredskab. Tilstedeværelsen og anvendelsen af frivillige er imidlertid heterogen, og i dag er det cirka halvdelen af de kommunale beredskaber, der har frivillige tilknyttet beredskabet med vidt forskellige typer opgaver varierende fra indkvartering til egentlig indsættelse og følgelig med meget forskellige grader af ansvar. Dette indikerer, at en yderligere institutionalisering af frivillige, herunder fastsættelse af kompetencer og opgaveansvar, kan være hensigtsmæssig.

Værnepligten er en fjerde løsning, der effektivt introducerer unge til redningsberedskabet og motiverer mange til en karriere i enten det statslige eller det kommunale beredskab. Samtidig udgør de 750 værnepligtige, der hvert år uddannes ved et beredskabscenter, kernen i den strategiske beredskabsreserve, der kan indsættes i store, langvarige eller ekstreme hændelser og katastrofer.

Endelig er det for det femte unikt, at det danske redningsberedskab er baseret på et miks af leverandørmodeller, der blandt andet understøtter, at beredskaberne lokalt kan involvere markedet og civilsamfundet i det omfang, det findes relevant. Det gør beredskabslandskabet yderst broget, men rummer også et indbygget konkurrenceelement og mulighed for lokal optimering, der anses for værdifuld og hensigtsmæssig. Netop det forhold er atypisk i international sammenhæng og anses for en væsentlig kvalitet at bevare og om muligt styrke i ethvert fremtidigt strukturscenarie.

1.2. Europæiske tendenser¹

Siden 11. september 2001 har de fleste europæiske regeringer investeret milliarder i at beskytte befolkningerne og vigtig national infrastruktur mod

¹ Afsnittet er baseret på en international kortlægning, det engelske analysefirma RAND har gennemført for Deloitte i maj og juni 2012 i forbindelse med budgetanalysen af redningsberedskabet.

terrorangreb. Terrortruslen har været afgørende for omstruktureringen af redningsberedskaberne i mange lande fra at være lokale serviceberedskaber til at være stadig mere højt specialiserede nationale indsatsstyrker. Dertil har mange andre lande ligesom Danmark oplevet et øget antal oversvømmelser, ligesom antallet af naturkatastrofer generelt har været stigende. Dette har blandt andet betydet, at landenes redningsberedskaber må forholde sig til mere omfattende og komplekse hændelser end tidligere: oversvømmelser, skovbrande og påvirkning fra strengere vintre. Endelig har redningsberedskaberne i mange lande fokuseret mere og mere på forebyggelse og håndhævelse af brandsikkerhedsregler gennem inspektioner, rådgivning og samarbejde med nye samarbejdspartnere.

Organisatorisk har redningsberedskaberne i Europa først og fremmest været lokale beredskaber baseret på deltidsbrandfolk og frivillige. Få europæiske lande har centraliseret redningsberedskaberne på grund af den stærke tilknytning, hvert enkelt beredskab har til lokalsamfundet, og anerkendelsen af den vigtige rolle, som frivillige spiller for samfundet. Derfor er beredskabernes typisk ledelsesmæssigt forankret på kommunalt niveau eller tilsvarende. Den udbredte model udfordres imidlertid ved ikke at være tilstrækkelig til at håndtere de mere og mere komplekse og omfattende katastrofer, men også af problemer med rekruttering af deltidsansatte og frivillige og vanskeligheder ved at opnå effektivitet og helhedstænkning.

Hvor redningsberedskaberne i de fleste lande fik tilført betydelige ressourcer i perioden efter 11. september 2001 og derved anskaffede nye typer materiel og etablerede specialistkompetencer, er der efter 2008 kommet fokus på effektivisering, og i enkelte lande – såsom Holland og Skotland – resulterer det i disse år i reformer, der markant centraliserer beredskabernes ledelsesstruktur for at sikre effektivitet og robusthed lokalt og nationalt.

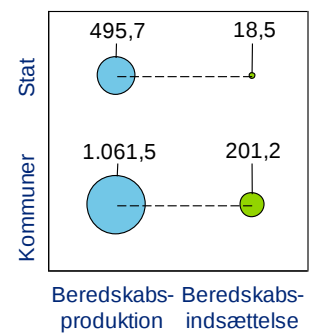
1.3. Barriere for effektivisering

I en dansk kontekst aktualiseres behovet for at analysere alternativer til den eksisterende beredskabsstruktur af, at den grundlæggende opdeling i et kommunalt og et statsligt redningsberedskab er en barriere for en yderligere effektivisering og professionalisering af det samlede redningsberedskab. Deloitte's kortlægning og analyser af den eksisterende struktur peger på flere forhold, der indikerer dette.

Væsentligst indebærer det niveaudelte beredskab for det første en grundlæggende ubalance mellem den kapacitet, der produceres, og den kapacitet, der indsættes, når staten og kommunerne sammenlignes.

Figuren til højre illustrerer ubalancen, der inden for rammerne af den eksisterende struktur er velbegrunder, men også medfører ineffektivitet. Velbegrunder, fordi det statslige beredskab varetager andre opgaver end det kommunale beredskab, til dels har andre køretøjer og materiel, uddanner værnepligtige, sikrer kapacitet til katastrofeberedskabet, er strategisk beredskabsreserve og alene indsættes efter anmodning fra kommunerne. Det niveaudelte beredskab er ineffektivt, fordi princippet om et assistanceberedskab betyder, at staten producerer en betydelig kapacitet, der kun aktiveres i begrænset omfang ved større og komplekse hændelser.

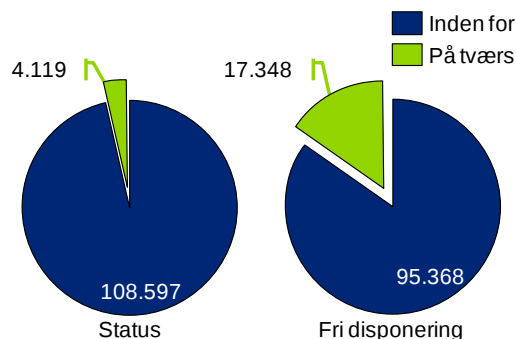
Figur 1. Ubalance¹



Kilde: Deloitte
Note¹: Nettoomkostninger fordelt på formål (2011, mio. kr.)

For det andet udgør støttepunkterne i praksis ikke et selvstændigt beredskabsniveau udspændt mellem det kommunale og det statslige beredskab. Støttepunkterne har bidraget med materiel i blot 120 tilfælde ud af cirka 25.000 reelle alarmer i 2011, og i mange tilfælde har materiellet været brugt i det kommunale beredskab, der er vært for støttepunktet eller en nabokommune.

Figur 2. Perspektiver ved fri disponering på tværs af beredskabsgrænser (antal udrykninger, 2011)¹



Kilde: Deloitte og ODIN.
Note¹: Baseret på en simulering, hvor hændelser fra 2011 er håndteret af den nærmeste station, der på et givet tidspunkt havde ledig kapacitet.

Der er indgået bilaterale samarbejdsaftaler mellem mange kommuner om udrykning til hændelser på tværs af kommunegrænser, ligesom kommunerne generelt er forpligtet til at yde assistance til hinanden, hvis det er nødvendigt. Samarbejdet mellem kommunerne er dog i et vist omfang præget af historik og relationer, og i flere af de besøgte kommuner er der således givet udtryk for, at samarbejdet ud fra et beredskabsfagligt synspunkt godt kun-

ne formaliseres yderligere og omfatte andre nabokommuner. Den eksisterende strukturs opdeling i 87 operative autonome kommunale beredskaber udgør derfor en tredje barriere for effektiv disponering og indsættelse af kapaciteter. Beredskabernes udrykningsområde følger således i dag i vidt omfang de eksisterende kommunegrænser, og figuren ovenfor illustrerer, at mindre end 4 procent af udrykningerne i 2011 gik på tværs af en beredskabsgrænse.

Det kunne have været mere end 15 procent eller 17.348 udrykninger, hvis disponeringen havde været fri, så det altid var nærmeste brandstation med ledig kapacitet, der rykkede ud. Fraværet af fri disponering, der i vid udstrækning skyldes beredskabsstrukturens eksisterende geografiske grænser, resulterer i serviceforringelser og ineffektiv kapacitetsanvendelse. Responstiden for 10.234 udrykninger i 2011 vil med fri disponering have været forbedret med i alt 46.531 minutter, mens 1.827 udrykninger samtidig ville have været forringet med i alt 4.484 minutter. Den samlede responstid ville således være blevet forbedret med godt 40.000 minutter på tværs af cirka 12.000 udrykninger, svarende til gennemsnitligt cirka 3,5 minutter per udrykning.

Tilsvarende hæmmer et stort antal uafhængige beredskaber mere generelt mulighederne for at tage helhedshensyn i den risikobaserede dimensionering, at anvende mere standardiserede køretøjer og materiel, at standardisere udrykningssammensætninger under hensyntagen til risici og hændelsestyper og at effektivisere beredskabernes planlægning, forebyggelse, sagsbehandling og administration.²

² En række effektiviseringsanalyser udarbejdet i forbindelse med budgetanalysen af redningsberedskabet klarlægger disse forhold. Det drejer sig især om Deloitte (2012): Effektiviseringsanalyse af brandforebyggelse, dimensioneringsplanlægning og statslig administration samt Deloitte (2012): Effektiviseringsanalyse af beredskabsindsættelsen.

2. Formål, kriterier og strukturscenarier

Der er flere indikationer på, at en reform af den eksisterende beredskabsstruktur kan bidrage til et mere effektivt redningsberedskab. Men hvilke strukturer er relevante, og efter hvilke kriterier bør de bedømmes?

Kapitlet beskriver indledningsvis analysens formål og indkredser dernæst de kriterier, efter hvilke de udvalgte strukturscenarier bør bedømmes, for at kunne klarlægge, om de udgør et relevant og gennemførligt grundlag for en reform, der bidrager til øget effektivitet. Og endelig beskrives de fire scenarier, der af budgetanalysens styregruppe er udvalgt til nøjere analyse i denne rapport.

2.1. Formål og afgrænsning

På baggrund af de ovennævnte forhold har Deloitte analyseret fire udvalgte scenarier for en beredskabsstruktur, der adskiller sig fra den eksisterende. Analysen har til formål at klarlægge, om en reform af den nuværende struktur kan bidrage til et mere effektivt, men ikke operativt forringet redningsberedskab. Budgetanalysens styregruppe har defineret en række overordnede karakteristika ved de fire scenarier, der er nærmere præsenteret i bilag A.

Analysen indeholder en gennemgang af beredskabets opgaver og organisering i de fire udvalgte strukturscenarier under hensyntagen til scenariernes optimale organisering og opgavefordeling i kapitel 3. Kapitel 4 redegør for vores forslag til stationsstruktur og dimensionering for hvert scenarie og for de operative konsekvenser af disse for beredskabsstrukturen baseret på simuleringer af scenarierne med udgangspunkt i 2011. Deloitte's estimater for scenariernes effektiviseringspotentialer samt overvejelser om implementering fremgår af kapitel 5. I både kapitel 4 og 5 vurderes scenariernes konvergens med seks kritiske vurderingskriterier.

Analysen anlægger en systembetragtning på den eksisterende beredskabsstruktur og betragter dermed det statslige og det kommunale beredskab som en helhed. En sådan systemtilgang er hensigtsmæssig, da de fire udvalgte strukturscenarier alle i praksis resulterer i etablering af et enhedsberedskab, hvor de hidtidige beredskabsniveauer samles.

I udarbejdelsen er foretaget en række afgrænsninger. Eksempelvis er analysen myndighedsmæssigt afgrænset til aktiviteter, der i dag afholdes af Be-

redskabsstyrelsens bevilling på finansloven, og de kommunale beredskabsaktiviteter, svarende til henholdsvis beredskabslovens § 1, stk. 2 og konto 0.58.95 i den kommunale kontoplan. Dermed tager analysen som udgangspunkt ikke stilling til de beredskabsmæssige relationer, redningsberedskabet har til myndigheder såsom politi, forsvar, hjemmeværn og regionernes præhospitale indsats. Der er alene tale om en analytisk afgrænsning, idet en reform af beredskabsstrukturen i praksis vil indebære stillingtagen til eventuelle konsekvenser for den beredskabsindsats, andre myndigheder yder, såvel som mulighederne for øget samtænkning myndighederne imellem. Ydermere er analysen afgrænset fra skole- og uddannelsesstrukturen – når der ses bort fra værnepligt.

Ekspertberedskaberne og det internationale beredskab forudsættes videreført i regi af Beredskabsstyrelsen og i overensstemmelse med den nuværende praksis. Hvor det er relevant, vurderes scenariernes konsekvenser for henholdsvis ekspertberedskaberne og det internationale beredskab.

Endelig er analysen afgrænset fra en eksplicit vurdering af scenariernes betydning for redningsberedskabets relation til den øvrige kommunale virksomhed, herunder eksempelvis sammenhængen til håndtering af ABA-alarmer, AIA-alarmer m.v. Det forudsættes således, at kommunerne bilateralt kan indgå aftaler med redningsberedskabet i de fire scenarier, hvis dette af begge parter vurderes at være relevant.

2.2. Strukturkriterier

Ifølge aftalen om redningsberedskabet 2012 mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti og Konservative, der er baggrund for den igangsatte budgetanalyse og det kommissorium for budgetanalysen, som regeringens økonomiudvalg har godkendt, er lagt til grund, at budgetanalysen skal "anvise flest mulige tilpasnings- og effektiviseringspotentialer i det samlede redningsberedskab, samtidig med at et tidssvarende og forsvarligt redningsberedskab fastholdes."³

Efter Deloitte's vurdering indebærer dette, at en eventuel reform af den samlede beredskabsstruktur skal hvile på et eller flere strukturscenarier, der som led i udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget – mindst – skal vurderes i forhold til de følgende seks kriterier.

Redningsberedskabet skal fortsat have en **forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid**. Det betyder, at beredskabets samlede evne til at kunne indsættes operativt ikke forringes i forhold til i dag, og at de beredskabsopgaver, der vil kunne løses i dag, også skal kunne løses i fremtiden. Beredskabets samlede robusthed må således ikke forringes, ligesom responstiden samlet set ikke må forringes. Dette indebærer, at en ændret struktur dimensioneres, så beredskabet fortsat kan håndtere det kendte hændelsesmønster og sam-

³ Forsvarsministeriet og Finansministeriet: Kommissorium for budgetanalyse af det samlede redningsberedskab (20. januar 2012).

tidig være i stand til at håndtere store, langvarige eller ekstreme hændelser og katastrofer foranlediget af kendte lokale og nationale risici, eksempelvis som følge af terror og klimaændringer. En forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid skal gælde for det lokale og borgernære beredskab såvel som for en central reserve af beredskabskapaciteter til brug i forbindelse med store, langvarige eller ekstreme hændelser og katastrofer.

Redningsberedskabet er i krisetid afgørende for opretholdelsen eller genetableringen af samfundskritiske institutioner og infrastrukturer såvel som beskyttelsen af civile. Uagtet at opgaven i dag er delt mellem stat og kommune, og at samtlige myndigheder som følge af sektoransvarsprincippet ligeledes har et medansvar for opretholdelse af et nødvendigt beredskab, er det nødvendigt, at der er et entydigt myndighedsansvar for redningsberedskabets forebyggende og planlægningsmæssige opgaver, ligesom en effektiv operativ indsættelse forudsætter entydige kommandostrukturer samt mulighed for på tværs af landet at indsætte de nødvendige redningskapaciteter, herunder mandskab og materiel. Beredskabets opgaveløsning skal derfor have et **entydigt forankret myndighedsansvar**. Og i tilfælde af delt ansvar skal dette være klart og velbegrunderet, ligesom der operativt skal kunne opretholdes en entydig og klar indsatsledelse.

Desuden skal beredskabet i mindst samme udstrækning som nu kunne indsættes i internationale operationer – eventuelt i samtænkte operationer med forsvar, politi eller andre myndigheder. En reform af beredskabet skal derfor gerne medvirke til at **styrke operativ international indsættelse**.

Redningsberedskabet skal fortsat bidrage til at sikre, at det operative samarbejde med andre beredskabsmyndigheder – politi, forsvar, ambulance osv. – i forbindelse med operative indsatser ikke forringes. En reform af beredskabet skal med andre ord **styrke operativ samordning og koordination**.

En reform af redningsberedskabet skal aflede et **betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale** og dermed repræsentere et mere effektivt redningsberedskab sammenlignet med den eksisterende beredskabsstruktur.

Endelig skal en reform af redningsberedskabet være politisk realisabel og derfor balancere fordele og ulemper i både nationalt og lokalt perspektiv. En reform skal desuden kunne implementeres i praksis og inden for en kort årrække. Samtidig skal implementeringsomkostningerne forbundet med en reform opgøres og stå i rimeligt forhold til potentialet, ligesom gevinsterne (nettopotentialet) skal være varige og kunne realiseres allerede efter få år. En reform skal med andre ord være **realisabel**.

De følgende kapitler konkretiserer på forskellig vis de fire udvalgte struktur-scenarier, og afsnit 4.10 og 5.9 sammenholder afslutningsvis scenariernes karakteristika med de seks nævnte kriterier.

2.3. Strukturscenerierne – helt kort

Budgetanalysens styregruppe har anmodet Deloitte om at konkretisere de fire udvalgte strukturscenerier og derpå analysere og bedømme disse i forhold til de tidligere anførte kriterier. Styregruppens initiale afgrænsning af de fire modeller fremgår af bilag A, hvor der ligeledes er redegjort for de strukturelle fravalg, som definitionen af de fire distinkte strukturscenerier har affødt. Disse fravalg skyldes hensynet til dels at reducere den analytiske kompleksitet – og dermed begrænse antallet af scenarier – dels at fokusere analysen om scenarier, der anses for mest optimale og realisable.

Et væsentligt forhold ved strukturscenerierne er mulighederne for at opnå geografisk større beredskaber gennem enten frivillige tværkommunale samarbejder (scenarie I), etablering af tværkommunale beredskabsselskaber (scenarie II) eller statslige beredskabskredse (scenarie III og IV).

Alle fire strukturscenerier introducerer enhedsberedskabet og dermed en enstrengt beredskabsstruktur, hvor den hidtidige adskillelse mellem et kommunalt og et statsligt beredskab bortfalder. I alle fire scenarier er lagt til grund, at Forsvarsministeriet som ressortministerium har udlagt ansvaret for regulering og tilsyn til Beredskabsstyrelsen.

I det nedenstående præsenteres de væsentligste karakteristika ved de enkelte scenarier, herunder den primære forskel fra den aktuelle struktur og de væsentligste forudsætninger for realisering af scenarierne.

Scenarie I: Tværkommunale samarbejder

I dette scenarie overgår de statslige beredskabscentre og støttepunkterne til de store kommuner, der således vil få udvidede forpligtelser over for de omgivende beredskaber, mens den eksisterende kommunale beredskabsstruktur og kommunernes entydige myndighedsansvar for beredskabsopgaven bevarer.

Kommunerne opfordres til at udvide og udvikle det formelle samarbejde især om dimensionering, beredskabsplanlægning, disponering, indsættelse, assistance og leverandørstyring.

Figur 3. Den geografiske struktur for scenarie I baseret på retskredse



Sådanne samarbejder eksisterer også i dag mellem mange kommuner, men de frivillige samarbejder understøttes yderligere af eksempelvis justeringer af beredskabsloven, flere tværgående analyser af ODIN-data vedrørende po-

tentialer for samtænkning samt øget dialog mellem kommunerne og Beredskabsstyrelsen om mulighederne ved samarbejder. Endelig kan overførsel af niveau II- og III-beredskabet til kommunerne samtænkes med incitamenter til øget samarbejde⁴.

Leverandørmodellerne og stationsstrukturen bevares som hidtil, men tilpasses blandt andet som følge af overdragelsen af beredskabscentre og støttepunkterne. Ligeledes vil køretøjs- og personelstrukturen blive kapacitetstilpasset. Den brandtekniske byggesagsbehandling, brandsyn og anden forebyggelse bevares i kommunerne. Særlige sager overdrages imidlertid til Beredskabsstyrelsen baseret på en nøjere vurdering og afgrænsning af objekter og risici.

Scenarie II: Tolv tværkommunale beredskabsselskaber

I dette scenarie samles kommunerne i tolv forpligtende samarbejder forankret i beredskabsselskaber. Beredskabsselskaberne har samme geografiske afgrænsning som politikredse, hvilket skal stimulere samarbejdet med politiet. De kapaciteter, som de eksisterende statslige beredskabscentre og støttepunkterne råder over, vil efter nøjere vurdering overgå til beredskabsselskaberne.

Scenariet forudsætter, at der dannes tværkommunale beredskabsselskaber til at varetage både drifts- og myndighedsopgaver på vegne af kommunerne, og hvis bestyrelser fungerer som fælles beredskabskommissioner. Det svarer til andre kommunale serviceområder, der siden kommunalreformen har været præget af hel eller delvis kommunal selskabsdannelse, herunder blandt andet forsyningsområdet og området for kollektiv trafik. Bilag C indeholder en detaljeret beskrivelse af muligheder og begrænsninger ved etablering af tværkommunale samarbejder.

Konkret er det lagt til grund, at beredskabsselskaberne etableres som kommunalt ejede aktieselskaber, der i lovgivningen tillægges kompetence til at

Figur 4. Den geografiske struktur for scenarie II baseret på politikredse



⁴ Det er lagt til grund for potentialeberegningerne vedrørende scenarie I, at de kommunale samarbejder vil følge de 24 retskredse. Det er alene en analytisk afgrænsning, der i praksis erstatter en fiktiv vurdering af, hvilke kommuner der sandsynligvis vil opsøge frivilligt samarbejde. Denne afgrænsning vurderes som et hensigtsmæssigt mål for omfanget af samarbejde, omend afgrænsningens realisme på kort sigt kan udfordres, blandt andet hvis der tages udgangspunkt i et øjebliksbillede af den nuværende strukturs leverandørlandskab.

udføre en nærmere afgrænset kreds af myndighedsopgaver, og som omfattes af offentlighedsloven.

De kommunale beredskabsselskaber etableres med henblik på at kunne varetage flest mulige opgaver for kommunerne, herunder ansvaret for at udarbejde risikovurdering og oplæg til serviceniveau. Kommunalbestyrelserne bevarer kompetencen til at foretage den endelige politiske godkendelse heraf. På det grundlag fastlægger beredskabsselskaberne den konkrete dimensionering og afregner særskilt over for de enkelte kommuner. Afregningen afspejler det serviceniveau, den enkelte kommune ønsker.

Det udførende ansvar for beredskabsplanlægning, disponering, indsatsledelse og leverandørstyring varetages desuden af beredskabsselskaberne.

Stationsstrukturen bevares som hidtil, men tilpasses ud fra en samlet risikobaseret dimensionering for hver beredskabskreds. Køretøjs- og personelstrukturen vil ligeledes blive kapacitetstilpasset. Valg af leverandør(er) til at varetage den operative indsats bestemmes under iagttagelse af udbudsreglerne af beredskabsselskabet, der således kan vælge en kommunal eller en privat leverandør eller en kombination af begge.

Den brandtekniske byggesagsbehandling, brandsyn og anden forebyggelse kan varetages af beredskabsselskabernes medarbejdere på vegne af de omfattede kommuner eller af kommunerne selv. Særlige sager overdrages imidlertid til Beredskabsstyrelsen baseret på en nøjere vurdering og afgrænsning af objekter og risici.

Scenarie III: Tolv statslige beredskabskredse

I dette scenarie overtager Beredskabsstyrelsen det samlede ansvar for redningsberedskabet. Ansvaret for den operative opgavevaretagelse forankres i tolv beredskabskredse med samme geografiske afgrænsning som politikredsene, mens samarbejdet med kommunerne eksempelvis forankres i fælles kredsråd med politiet.

Beredskabsstyrelsen og beredskabskredsene udarbejder risikovurderinger og fastlægger serviceniveauer som grundlag for kredsens dimensionering. Kommunerne har via kredsrådene udtalelsesret i forbindelse med den risikobaserede dimensionering. De kapaciteter, som de eksisterende statslige beredskabscentre og støttepunkterne råder over, fordeles efter nøjere vurdering til beredskabskredsene.

Leverandørmodellerne og stationsstrukturen bevares som hidtil, men tilpasses i overensstemmelse med den risikobaserede dimensionering. Køretøjs- og personelstrukturen vil ligeledes blive kapacitetstilpasset. Beredskabsstyrelsen forestår hel eller delvis konkurrenceudsættelse, mens beredskabskredsene forestår leverandørstyring og har det udførende ansvar for beredskabsplanlægning, disponering og indsatsledelse.

Den brandtekniske byggesagsbehandling, brandsyn og anden forebyggelse bevares helt eller delvis i kommunerne. Særlige sager overdrages imidlertid til Beredskabsstyrelsen baseret på en nøjere vurdering og afgrænsning af objekter og risici.

Scenarie IV: Fem statslige beredskabskredse

Dette scenarie svarer i vid udstrækning til scenarie III, bortset fra at der er færre, men større kredse. Det samlede ansvar for redningsberedskabet er Beredskabsstyrelsen, der i lighed med i dag forankrer ansvaret for den operative opgavevaretagelse i fem kredse sammenfaldende med de eksisterende beredskabscentres geografiske afgrænsning. Samarbejdet med kommunerne kan eksempelvis forankres i kredsråd.

Beredskabsstyrelsen og beredskabskredsene udarbejder risikovurderinger og fastlægger serviceniveauer som grundlag for kredsens dimensionering. Kommunerne har via kredsrådene udtalelsesret i forbindelse med den risikobaserede dimensionering.

Leverandørmodellerne og stationsstrukturen bevares som udgangspunkt som hidtil, men tilpasses i overensstemmelse med den risikobaserede dimensionering. Køretøjs- og personelstrukturen vil ligeledes blive kapacitetstilpasset. Beredskabsstyrelsen forestår hel eller delvis konkurrenceudsættelse, mens beredskabskredsene forestår leverandørstyring og har det udførende ansvar for beredskabsplanlægning, disponering og indsatsledelse.

Den brandtekniske byggesagsbehandling, brandsyn og anden forebyggelse overgår fra kommunerne til Beredskabsstyrelsen.

Figur 5. Den geografiske struktur for scenarie III baseret på politikredse



Figur 6. Den geografiske struktur for scenarie IV baseret på beredskabsregionerne



De følgende kapitler konkretiserer og analyserer disse beskrivelser yderligere i forhold til Deloitte's vurdering af scenariernes optimale organisering og opgavefordeling (kapitel 3), stationsstruktur, dimensionering og operative konsekvenser (kapitel 4) samt effektiviseringspotentialer og gevinstrealisering (kapitel 5).

3. Opgaver og organisering

De fire strukturscenarier indebærer alle omfordeling af opgaver mellem eksisterende organisatoriske enheder og for visse scenarier også konsolidering i nye enheder.

Dette kapitel fremlægger sammen med bilag C Deloitte's forslag til, hvilken opgavefordeling der anses for optimal i hvert enkelt strukturscenarie. Indledningsvis introduceres en række beredskabstyper, der begrebsligt sætter ramme for det samlede beredskabs opgaver.

Dernæst beskrives det opgavehierarki, der gør det muligt at anlægge en helhedsorienteret systembetragtning på opgavefordelingen mellem de organisatoriske enheder i hvert strukturscenarie. På det grundlag resumeres den foreslåede opgavefordeling baseret på bilag C.

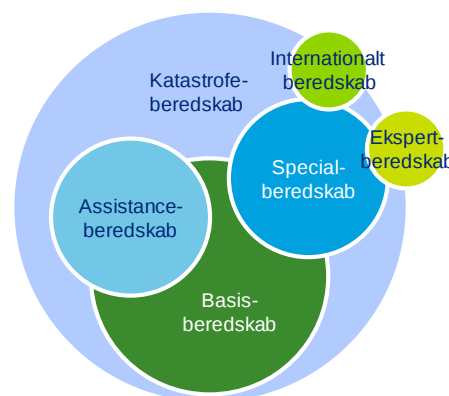
En væsentlig forudsætning er bevarelsen af de eksisterende meget heterogene leverandørmodeller og sammenhængen mellem disse og forskellige typer beredskaber. Disse gennemgås afslutningsvis.

3.1. Beredskabstyper

Uagtet hvilken struktur et redningsberedskab har, er det hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige typer operative beredskaber. Figuren nedenfor illustrerer de seks operative beredskabstyper, som Deloitte finder udgør de grundlæggende bestanddele af den nuværende danske beredskabsstruktur, og som begrebsmæssigt anvendes i strukturscenariernes opgavefordeling.

Basisberedskabet udgør redningsberedskabets kerne og forestår brandbekæmpelse, elementære redningsopgaver og miljøopgaver. I dimensioneringen af basisberedskabet er nærhed afgørende, så der på tværs af land og by er acceptable responstider. Køretøjer, materiel og personellets kompetencer skal kunne tilgodesee udfordringerne forbundet med de typiske hændelser inden for et givet geografisk område. Derfor dimen-

Figur 7. Seks grundlæggende beredskabstyper



sioneres basisberedskabet inden for et lokalområde ud fra det historiske hændelsesmønster, hændelsesfrekvens, befolkningstæthed og risikoprofilerne forbundet med de for området typiske objekter. Basisberedskabets indsættelse initieres af en vagtcentral og kan være ledet af en holdleder eller en indsatsleder. Det er Deloitte's vurdering, at basisberedskabet inden for rammerne af alle fire strukturscenarier forankres i en geografisk dækkende struktur af hoved-, under- og støttestationer underlagt de former for leverandørmodeller, der allerede kendes. De eksisterende beredskabscentre overgår i alle scenarier til også at være en del af basisberedskabet lokalt.

Der er hændelser, hvor basisberedskabets køretøjer, materiel eller kompetencer ikke rækker. Det kan være i forbindelse med mere komplicerede redningsopgaver, miljøopgaver, dykkeropgaver, afstivning, luftpåfyldning, eftersøgning, brandbekæmpelse under særlige forhold (til havs, i havne, i naturområder, i metroen og lignende), pumpning, overnatning, indsatsledelse eller reetablering af el- eller vandforsyning. **Specialberedskabet** kan håndtere eller yde assistance i sådanne komplicerede, specielle eller sjældne tilfælde, hvor specialkøretøjer, særligt materiel eller specialister er nødvendige. Dimensioneringen og lokaliseringen af specialberedskabet beror på historiske hændelsesmønstre og risikovurderinger og under hensyntagen til forhold såsom nærhed til højrisikobjekter, geografisk spredning og acceptable responstider. Specialberedskabet indsættes af en vagtcentral eller tilkaldes af basisberedskabet. Det er Deloitte's vurdering, at specialberedskabet inden for rammerne af de fire strukturscenarier skal forankres i en geografisk dækkende struktur af hoved- og understationer i overensstemmelse med de nævnte dimensionerings- og lokaliseringsprincipper. Det er lagt til grund, at beredskabscentrenes specialkapaciteter i alle fire scenarier indgår i specialberedskabet. Også specialberedskabet kan være underlagt de forskellige leverandørmodeller, der kendes i dag, jævnfør det forudgående afsnit. I forhold til scenarie I, II og III udgør de eksisterende beredskabscentres specialkapaciteter en udfordring. I scenarie I overtages beredskabscentrene af nogle større kommuner, der samtidig får udvidet ansvar for at yde assistance til nabokommuner. I scenarie II og III kræves en nøjere vurdering af fordele og ulemper ved at fordele kapacitet fra de fem nuværende beredskabscentre til tolv beredskabsselskaber eller -kredse.

Ganske unikke hændelser, der involverer kemiske, biologiske, radiologiske, nukleare og eksplosive forhold, varetages af **ekspertberedskabet**. Ekspertberedskabet er landsdækkende enheder inden for de fem anførte områder, der kan assistere basis- eller specialberedskabet under særlig komplicerede hændelser. Det er Deloitte's vurdering, at forankringen af ekspertberedskabet ikke ændres inden for rammerne af de fire strukturscenarier og derfor varetages af Beredskabsstyrelsen, Forsvarets Ammunitionsrydningstjeneste, Statens Seruminstitut og Sundhedsstyrelsen.

Håndteringen af større hændelser kan kræve mere kapacitet, end et lokalt basisberedskab råder over, og der vil være behov for assistance. **Assistanceberedskabet** kan bestå af basisberedskaber uden for det givne lokale område eller specialberedskaber. Der er ikke nødvendigvis en særskilt di-

mensionering af assistanceberedskabet, fordi det forudsættes, at der på ethvert givet tidspunkt er ledig kapacitet uden for det indsatte basisberedskabs lokalområde. Assistanceberedskabet tilkaldes af det lokale basisberedskab. Det er som nævnt Deloitte's vurdering, at assistanceberedskabet i alle fire strukturscenarier håndteres inden for rammerne af basis- og specialberedskabet. Assistanceberedskabet har nærmest karakter af nabohjælp, og det er således også begrænset, hvor store, langvarige og kapacitetskrævende hændelser assistanceberedskabet kan magte.

I forbindelse med større, langvarige og kapacitetskrævende hændelser og deciderede katastrofer – måske nødrethssituationer – mobiliseres **katastrofeberedskabet**. Dimensioneringen af katastrofeberedskabet baseres overvejende på trussels- og risikovurderinger. Fordi denne type hændelser er uhyre sjældne og kan skyldes vidt forskellige forhold som terror, klima og krig, kan erfaringer fra historiske hændelser have mindre relevans. Katastrofeberedskabets volumen skal være betydeligt. Derfor kan katastrofeberedskabet i modsætning til assistanceberedskabet ikke alene bero på ledig kapacitet i basis- og specialberedskabet, men kræver ekstra køretøjer, materiel, udrustning og mulighed for inden for 1-2 døgn at mobilisere personel i form af ansatte, der ikke er i vagt, frivillige, hjemsendte værnepligtige og andre myndigheders kapaciteter. Katastrofeberedskabet tilkaldes af det lokale basisberedskab. Det er Deloitte's vurdering, at katastrofeberedskabet i yderste konsekvens skal kunne koordineres af Beredskabsstyrelsen i samarbejde med det højeste underliggende forvaltningsniveau i de respektive scenarier. I alle fire scenarier medfører enhedsberedskabet, at de eksisterende kommunale og statslige beredskaber kan samtænkes, hvor det i dag alene er det statslige beredskab, der anses for at være katastrofeberedskab. Fordelen er en markant udvidet adgang til at mobilisere kapacitet. Ulempen er et mere distribueret katastrofeberedskab – geografisk og kompetencemæssigt. Afsnit 4.6 analyserer denne problemstilling nærmere.

Indsættelse af **det internationale beredskab** besluttet af Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet efter anmodning fra eksempelvis EU, NATO eller FN. Det internationale beredskab omfatter udvalgte materielkapaciteter og bemannes med personel med tjeneste i andre dele af redningsberedskabet. Det er Deloitte's vurdering, at forankringen af det internationale beredskab ikke ændres inden for rammerne af de fire strukturscenarier og derfor varetages af Beredskabsstyrelsen.

Disse beredskabstyper vil sammenlignet med det nuværende beredskab skulle håndteres anderledes i de udvalgte strukturscenarier, blandt andet som følge af etableringen af et enhedsberedskab. Tabellen nedenfor illustrerer, hvorledes Deloitte finder, at ansvaret for beredskabstyperne skal forankres inden for rammerne af de fire scenarier.

Tabel 1. Beredskabstyper og myndighedsforankring

Beredskabstype	Nuværende struktur	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
		Tværkommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
● Basisberedskab	Kommuner	Kommunale samarbejder	Kommunale selskaber	Beredskabskreds	Beredskabskreds
● Specialberedskab	Kommuner BRC	Kommunale samarbejder	Kommunale selskaber	Beredskabskreds	Beredskabskreds
● Assistanceberedskab ¹	Kommuner BRC	Kommunale samarbejder	Kommunale selskaber	Beredskabskreds	Beredskabskreds
● Katastrofeberedskab ¹	BRC	Kommunale samarbejder ²	Kommunale selskaber ²	Beredskabskreds	Beredskabskreds
● Ekspertberedskab ³	BRS	BRS	BRS	BRS	BRS
● Internationalt beredskab ⁴	BRS	BRS	BRS	BRS	BRS

Kilde: Deloitte.

Noter: ¹ BRC skifter i alle fire scenarier status og indgår i basis- og specialberedskabet.

² Det er lagt til grund, at beredskaberne under særlige omstændigheder kan underlægges BRS' kommando og føring.

³ Analysen ser bort fra ekspertberedskaberne, idet disse dog er afhængige af og sammenhængende med kapaciteter i specialberedskabet.

⁴ Det internationale beredskab er underlagt BRS, men bemannes i praksis af personel med (dagligt) virke i basis- eller specialberedskabet.

Den operative indsættelse af basis- og specialberedskabet finder sted i alle fire scenarier fra en stationsstruktur baseret på forskellige leverandørmodeller, ligesom det er tilfældet i dag. Dimensionering, planlægning, disponering og indsættelsesledelse varetages af den ansvarlige myndighed. BRS har ansvaret for det internationale beredskab og sikrer den fornødne kapacitet i form af køretøjer og materiel. BRS bemander internationale operationer med personel, der til daglig er tilknyttet basis- eller specialberedskabet.

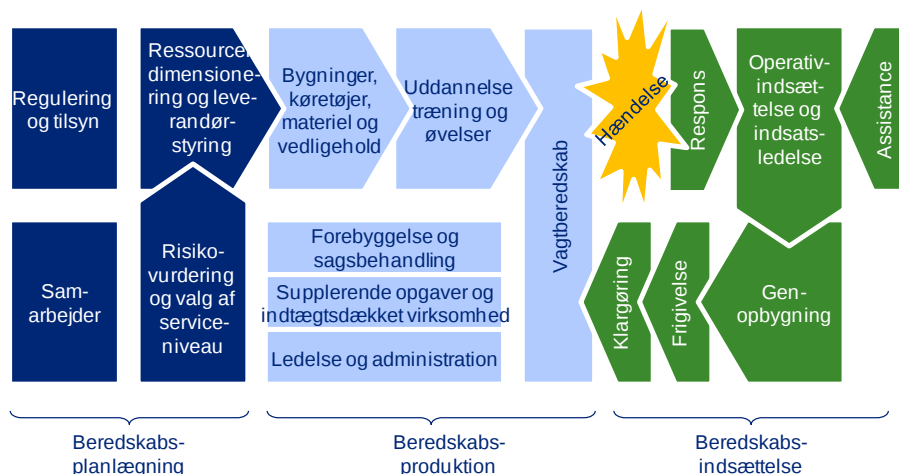
Oversigten tager ikke højde for andre myndigheders beredskaber. Det samlede beredskab omfatter ud over redningsberedskabet også politi, ambulancer, hjemmeværn, forsvar, private entreprenører og det beredskab, en række myndigheder i henhold til sektoransvarsprincippet opretholder.

Med den i tabellen angivne forankring af ansvaret for indsættelsen af de seks beredskabstyper rammesættes den afledte opgaveløsning i forhold til beredskabsproduktion og -planlægning.

3.2. Beredskabsmodellen og opgavehierarkiet

De fire strukturscenarier og etableringen af et enhedsberedskab indebærer, at opgaver skal overføres enten fra staten til kommunerne eller omvendt eller til helt nye organisatoriske enheder. Derfor har Deloitte på grundlag af beredskabsmodellen etableret et opgavehierarki, der gør det muligt at betragte det samlede redningsberedskab som en helhed.

Figur 8. Beredskabsmodellen¹



Kilde: Deloitte.

Note¹: Modellen er justeret en smule i forhold til den model, der er brugt til fordelingen af beredskabets omkostninger: Kortlægning af redningsberedskabet (2012).

Opgavehierarkiet omfavner den eksisterende opgaveløsning i både det kommunale og det statslige beredskab. Fordelen ved at anlægge en sådan systembetragtning på det samlede redningsberedskab og etablere et fælles opgavehierarki er, at opgaver – på et acceptabelt detaljeringsniveau – kan omfordeles mellem organisatoriske enheder og niveauer og samtidig bevare fuldstændighed i den samlede opgaveløsning. Ulempen er, at konsolideringen af opgaver i et samlet opgavehierarki kan indebære, at gængs sprogbrug og almindeligt brugte begreber redefineres eller sammenblandes. Bilag C indeholder derfor en oversigt over opgavehierarkiet, der er mere detaljeret end den illustrerede beredskabsmodel.

3.3. Organisering og opgavedeling

De fire strukturscenarier gør på forskellig vis op med det operative beredskabs nuværende tredeling og placerer det taktiske og operative ansvar for det samlede beredskabet overvejende hos kommunerne eller overvejende hos staten. Dermed repræsenterer de fire scenarier forskellige fortolkninger af, hvad der kan karakteriseres som et enhedsberedskab.

Desuden ændrer de fire scenarier ved beredskabs organisatoriske struktur og de bærende organisatoriske enheder. Figuren til højre giver et overblik over disse enheder og den valgte navngivning, som vil blive benyttet fremdeles.

I alle scenarier oprettholdes Beredskabsstyrelsen som regulerende myndighed underlagt Forsvarsministeriet.

Figur 9. Organisatoriske enheder



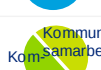
Kilde: Deloitte

Kommunerne tillægges ansvar og opgaver i tre af de fire strukturscenarier – omend i varieret omfang. I strukturscenarie IV varetages alle opgaver af staten med udgangspunkt i fem beredskabskredse.

I alle fire scenarier forankres det lokale operative beredskab hos leverandører, der sikrer kapacitet i hele stationsstrukturen. Næste afsnit beskriver nøjere, hvorledes den eksisterende heterogenitet i leverandørmønstret videreføres, så offentlige, frivillige og private virksomheder fortsat kan forestå beredskabsopgaver med udgangspunkt i den eksisterende stationsstruktur, jævnfør kapitel 4.

Nedenstående figur illustrerer, hvilken overordnet organisering Deloitte anbefaler bliver lagt til grund for de fire strukturscenarier med afsæt i de rammer for scenarierne, der er anført i kapitel 2, og som er fastlagt af budgetanalysens styregruppe. Organiseringen tager afsæt i de anførte organisatoriske enheder og ti udvalgte opgaver.

Figur 10. Organisatoriske enheder og overordnet opgavefordeling^{1, 2}

Opgave	Scenarie			
	I	II	III	IV
Regulering og tilsyn				
Strategisk planlægning				
Operativ planlægning (Basis)				
(ekspert og international)				
Bygninger og materiel				
Uddannelse, træning og øvelser				
Sagsbehandling og forebyggelse				
Ledelse og administration	Se nedenstående	Se nedenstående	Se nedenstående	Se nedenstående
Vagtberedskab				
Indsatsledelse				
Operativ indsættelse				

Figuren ovenfor viser, hvor opgaven primært forankres, og er således et illustrativt udsnit af opgavehierarkiet, der synliggør de væsentligste forskelle ved de fire strukturscenarier. Bilag C indeholder en mere fuldstændig og nuanceret opgavefordeling, der afspejler hele beredskabsmodellen, og som for hver opgave præciserer, hvilken ydelse opgaven resulterer i, hvilket personale der forestår opgavens løsning under anvendelse af hvilke processer og teknologi, og endelig hvilke relationer til eksempelvis andre myndigheder opgavens løsning kræver. Beskrivelserne nedenfor sammenfatter opgavefordelingen præsenteret i bilag C.

A. Regulering og tilsyn

Beredskabsstyrelsen er i alle fire strukturscenarier regulerende myndighed underlagt Forsvarsministeriet og fører tilsyn med det samlede beredskab. Det indebærer, at Beredskabsstyrelsen i lighed med nu er øverste beredskabsmyndighed og derfor forvalter beredskabsloven, beskyttelsesrumsløven og atom anlægsloven og bekendtgørelser i medfør af disse. Styrelsen forestår dermed lovforberedende arbejde, ministerbetjening, rådgivning af myndigheder i beredskabsanliggender samt udarbejdelse af regler for beredskabets

organisation, virksomhed, materiel og dimensionering i form af bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger.

På det grundlag varetager Beredskabsstyrelsen udviklings-, evaluerings- og informationsopgaver på vegne af det samlede beredskab og sikrer dermed national og international videnindsamling og videnformidling til underliggende beredskabsmyndigheder, andre ressortmyndigheder på beredskabsområdet, borgere, virksomheder, kommuner samt udenlandske organisationer og søstermyndigheder.

I forbindelse med indsættelsen af beredskabet er Beredskabsstyrelsen øverste operative myndighed. I praksis er kommandoen delegeret til de underliggende beredskabsmyndigheder, omend kommandoen i særlige tilfælde kan hjemfalde til Beredskabsstyrelsen. Særligt i scenarie I og II, hvor beredskabscentrene overgår til kommunerne, og statens operative kapacitet overføres til kommunerne, vil Beredskabsstyrelsens kommando over for de kommunale beredskaber blive præciseret i forhold til eksisterende praksis, så Beredskabsstyrelsen under nationale kriser opretholder en entydig kommando over det samlede beredskab.⁵

Beredskabsstyrelsen vil i alle scenarier have ansvar for at vedligeholde et nationalt risikobillede, der definerer serviceniveauet for ekspertberedskaberne og katastrofeberedskabet, og som er rammesættende for de lokale serviceniveauer for basisberedskaber, specialberedskaber og assistanceberedskaber. Som forudsætning herfor – og som service for de underliggende beredskabsmyndigheder – skal Beredskabsstyrelsen fortsat sikre adgang til beredskabsdata af høj kvalitet.

B. Strategisk planlægning

Den strategiske planlægning omfatter risikovurdering og fastlæggelse af serviceniveau. Opgaveløsningen forudsætter betydelig analytisk og planlægningsmæssig kapacitet for at kunne omsætte viden om hændelsesmønstre, risikoobjekter og trusler til realistiske risikoprofiler, der er anvendelige som grundlag for beslutninger om serviceniveauer i passende balance mellem hensynet til tryghed og de forhåndenværende ressourcer.

I scenarie I varetages den strategiske planlægning – risikovurdering og fastlæggelse af serviceniveau – af kommunerne selv. I scenarie II fastsætter de enkelte kommunalbestyrelser fortsat selv det overordnede serviceniveau i form af samlet indsatskapacitet og responstid på baggrund af en risikovurdering udarbejdet af det tværkommunale beredskabsselskab.

I scenarie III og IV er fastlæggelsen af serviceniveauer for samtlige beredskabstyper alene forankret i Beredskabsstyrelsen, blandt andet baseret på styrelsens nationale risikovurdering og lokale risikovurderinger udarbejdet af de statslige beredskabskredse.

⁵ Beredskabslovens §§ 16-23 giver allerede i dag Beredskabsstyrelsen instruktionsbeføjelser over for det kommunale beredskab.

Det lægges til grund, at beredskabskommissionerne konsolideres i overensstemmelse med struktursceneriernes respektive geografiske grænser. I scenarie I og II kan beredskabskommissionernes nuværende rolle i henhold til beredskabsloven opretholdes. I scenarie III og IV fastholdes beredskabskommissionerne som den formelle ramme om samarbejdet mellem beredskab, politi og kommunerne. Det bør overvejes, om beredskabskommissionerne i scenarie III sammenlægges med politiets nuværende kredsråd, ligesom de i scenarie II vil være sammenfaldende med beredskabsselskabets bestyrelse.

C. Operativ planlægning

Den operative planlægning tager afsæt i den strategiske planlægning og skal omsætte det eller de valgte serviceniveauer til en dimensionering af beredskabsstruktur, til ressourcefordeling og ressourcebudget og til en leverandørmodel.

Dimensioneringen indebærer, at der fastlægges en hensigtsmæssig stationsstruktur, og at den fornødne kapacitet af køretøjer og personel bestemmes. Dimensioneringen kan være stabil over tid, omend det bør anerkendes, at et ændret risikobillede manifesterer sig i behov for tilpasninger i dimensionering. Den risikobaserede dimensionering er kompleks og stiller i dag store krav til beredskabernes analytiske kapacitet og adgang til data og analyse- og planlægningsværktøjer. Den operative planlægning indebærer videre, at dimensioneringen omsættes til en fordeling af ressourcer og opstilling af et samlet budget.

Videre indebærer den operative planlægning, at den konkrete leverandørmodel fastlægges og efterfølgende styres. Med en struktur baseret på statslige, kommunale, tværkommunale, private og frivillige leverandører er det nødvendigt med en tæt leverandørstyring, samtidig med at dele af strukturen lejlighedsvis med fordel kan konkurrenceudsættes.

Endelig indebærer den operative planlægning, at der udarbejdes vagtplaner for døgnberedskaber i forhold til overenskomstmæssige hensyn og beredskabets eventuelle øvrige opgavevaretagelse samt for tilkaldeberedskaber under hensyn til forventet fremmøde i dag-, aften-, nattetimer og weekender.

I alle scenarier konsolideres og professionaliseres den operative planlægning, der vil være mere helhedsorienteret og fokuseret på kapacitetsoptimering inden for større geografiske områder, end det er tilfældet i dag.

Beredskabsstyrelsen har i alle scenarier ansvaret for ekspertberedskaberne og for det internationale beredskab og forestår derfor også den operative planlægning for disse dele af beredskabet. I scenarie III og IV forestår Beredskabsstyrelsen den operative planlægning af hele beredskabet, omend opgaver vedrørende vagtplanlægning og leverandørstyring varetages af de tolv eller fem beredskabskredse.

I scenarie I og II er det de kommunale samarbejder henholdsvis beredskabs-selskaberne, der har ansvaret for den operative planlægning af basisberedskabet, specialberedskabet, assistanceberedskabet og katastrofeberedskabet.

D. Bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold

Alle fire beredskabsscenarier muliggør øget centralisering af opgaver vedrørende bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold. Mulighederne for centralisering kan imidlertid ikke fastslås med sikkerhed, da leverandørmodellernes heterogenitet og afledte kompleksitet – se afsnit 3.4 – afspejles i ejerskabet af bygninger, arealer, køretøjer og materiel. Det er lagt til grund for den foreslåede opgavefordeling i scenarie I, at ejerskab påhviler beredskabsleverandører, uanset om de er statslige, kommunale eller private. I scenarie II er lagt til grund, at ejerskab overgår til de tværkommunale beredskabsselskaber. Og i scenarie III og IV overgår ejerskabet til staten. I praksis må dog forventes, at ejerskabet til bygninger, arealer, køretøjer og materiel kan være blandet.

I alle fire scenarier varetager Beredskabsstyrelsen indgåelse og administration af fælles indkøbsaftaler, herunder samordning med SKI, Forsvarets Materielkommando og eventuelt Rigspolitiets koncernservice, og gennemførelse af fælles udbud. Disse opgaver varetages blandt andet med henblik på at understøtte større standardisering, der kan lette og dermed fremme udveksling af køretøjer og materiel mellem beredskaber. Derfor varetager Beredskabsstyrelsen ligeledes opgaver vedrørende standardisering, vejledninger og rådgivning herom.

I scenarie I og II løser de kommunale samarbejder og beredskabsselskaberne opgaver vedrørende indkøb, sikrer den fornødne flådestyring af køretøjer og materiel, planlægger vedligehold af køretøjer og materiel og administrerer fælles lagre af materiel og reservekøretøjer. Den daglige drift, vedligehold og mindre reparationer af køretøjer og materiel varetages af beredskabsleverandører. I scenarie I varetager beredskabsleverandører også drift og vedligehold af bygninger og arealer.

I scenarie III centraliseres opgaverne yderligere, da Beredskabsstyrelsen yderligere varetager opgaver vedrørende materiellagre og reservekøretøjer, mens disse opgaver i scenarie IV er udlagt til de fem beredskabskredse.

Beredskabskredsene i scenarie III og IV samler opgaver vedrørende vedligeholdsplanlægning, kapacitetsstyring, planlagt vedligehold og reparation af køretøjer og materiel samt drift og vedligehold af bygninger og arealer. Den daglige drift og lettere reparation af køretøjer og materiel varetages af beredskabsleverandører.

E. Uddannelse, træning og øvelser

Det eksisterende enstrengede uddannelsessystem opretholdes i alle fire scenarier, ligesom det aktuelle uddannelsesudbud forudsættes fastholdt.

Det er i overensstemmelse med gældende praksis Beredskabsstyrelsen, der fastlægger regler for og krav til uddannelse, træning og regelmæssige øvelser af beredskabets personel. Desuden forestår Beredskabsstyrelsens tekniske skole i Tinglev uddannelse af hold- og indsatsledere, mens der i Beredskabsstyrelsens kursuscenter i Snekkersten udbydes kurser af brandtekniske sagsbehandlere mv. Endelig planlægger og gennemfører Beredskabsstyrelsen i lighed med nu store krisestyringsøvelser.

Grund- og funktionsuddannelsen tilbydes – afhængigt af scenarie – i regi af enten de kommunale samarbejder, de kommunale beredskabsselskaber eller de statslige beredskabskredse. Det gælder ligeledes uddannelsen af værnepligtige. Opgaver vedrørende uddannelses- og øvelsesplanlægning varetages ligeledes på dette niveau på vegne af beredskabsleverandørerne.

Beredskabsleverandørerne sikrer, at den fornødne fysiske træning og de lovpligtige øvelser gennemføres for personalet på de enkelte stationer ligesom i dag. Leverandørerne er desuden ansvarlige for, at der gennemføres eventuelle supplerende øvelser eller særlig uddannelse fastlagt i forbindelse med den risikobaserede dimensionering.

F. Forebyggelse og sagsbehandling

Opgaver vedrørende forebyggelse og sagsbehandling omfatter for Beredskabsstyrelsens vedkommende nationale og lokale forebyggelseskampagner og forebyggelsesinitiativer, drift af varslings sirenerne og brandteknisk byggesagsbehandling af særlig komplicerede byggerier. Desuden indgår Beredskabsstyrelsen i nationale og internationale samarbejder om forebyggelse. Disse opgaver varetages på samme vis i alle fire scenarier.

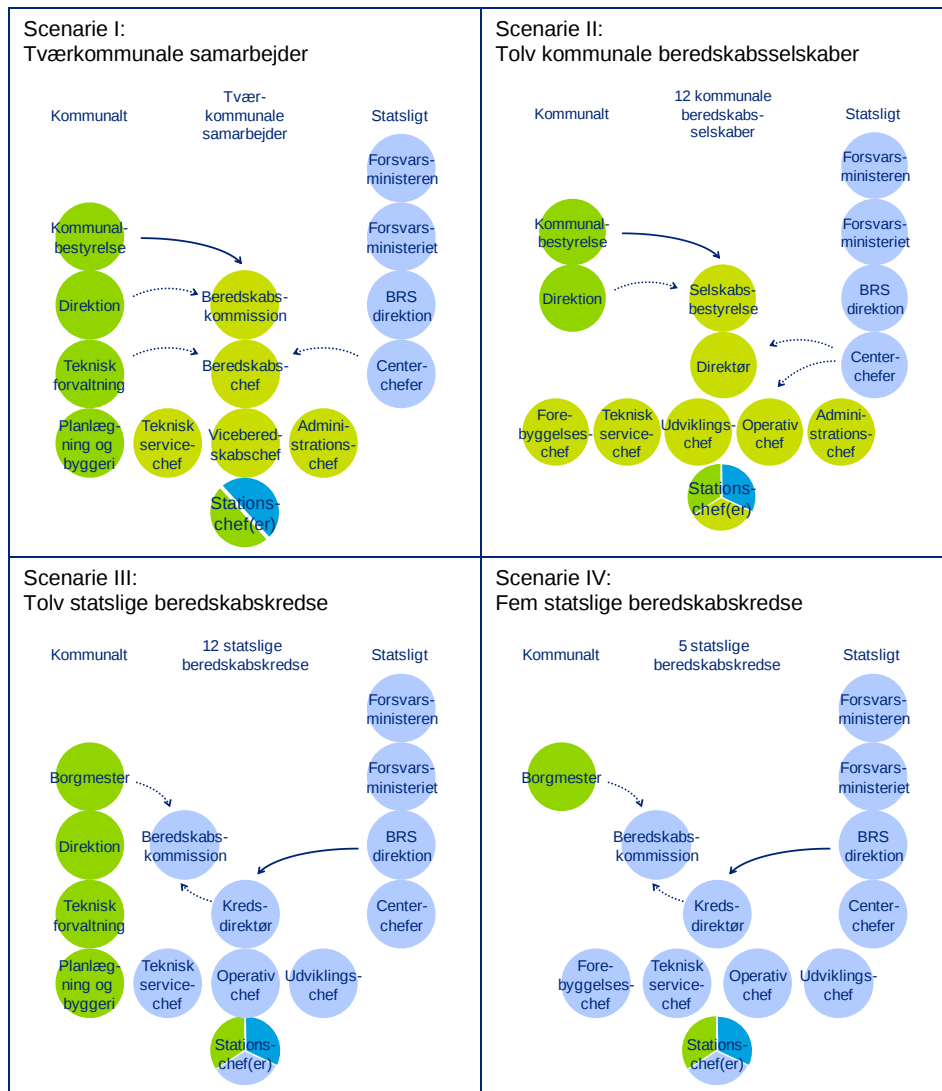
I scenarie I og III varetager kommunerne en række opgaver vedrørende brandsyn af bygninger og lokaliteter omfattet af driftsmæssige forskrifter, brandfarlige virksomheder og øvrige objekter. Desuden har de ansvaret for brandteknisk byggesagsbehandling i henhold til bygningsreglementet henholdsvis beredskabsloven, omend visse sager sagsbehandles af Beredskabsstyrelsen. I de samme to scenarier varetager henholdsvis de kommunale samarbejder og beredskabskredsene anden beredskabsfaglig sagsbehandling af eksempelvis lejlighedstilladelser og godkendelse af pladsfordelingsplaner samt planlægger og gennemfører lokale forebyggelseskampagner og forebyggelsesinitiativer. I scenarie IV varetages samtlige forebyggelses- og sagsbehandlingsopgaver – når der ses bort fra Beredskabsstyrelsens opgaver – af de kommunale beredskabsselskaber eller de fem statslige beredskabskredse. I scenarie II er som udgangspunkt forudsat det samme som i scenarie IV, men det vil i praksis være afhængigt af kommunernes ønsker, når det fastlægges, hvilke opgaver beredskabsselskabet i praksis skal udføre.

G. Ledelse og administration

De enkelte strukturscenarier har begrænset indflydelse på Beredskabsstyrelsens nuværende ledelsesstruktur på direktions- og stabsniveau, ligesom

referenceforholdet til Forsvarsministeriet og forsvarsministeren er uændret. For de underliggende beredskabsmyndigheder har de fire scenarier imidlertid vidt forskellige implikationer. Figuren nedenfor illustrerer de grundlæggende ledelsesstrukturer for de fire scenarier.

Figur 11. Grundlæggende ledelsesstrukturer



Kilde: Deloitte.

Med etableringen af tværkommunale samarbejder i scenarie I tages udgangspunkt i en praksis, som ganske få kommuner – Norddjurs, Syddjurs, Halsnæs, Frederikssund, Rudersdal, Hørsholm, Helsingør og Fredensborg kommuner – følger allerede i dag, og hvor de har samordnet beredskaberne under en fælles beredskabskommission og en fælles beredskabschef. Der er i scenariet tale om frivillige samarbejder, og derfor kan antallet af beredskaber baseret på tværkommunale samarbejder ikke fastslås. Deloitte forudsætter imidlertid, at der etableres tværkommunale samarbejder i et omfang og efter en struktur, der svarer til de 25 retskredse. Boksen sammenfatter de tværkommunale samarbejders ledelsesstruktur.

Beredskabschef	Udarbejdelse af den risikobaserede dimensionering og beredskabets samlede drift.
Viceberedskabschef	Den operative indsats, vagtcentral, kapacitetsstyring, øvelses- og uddannelsesplanlægning og leverandørstyring.
Teknisk servicechef	Bygninger, arealer, køretøjer og materiel.
Administrationschef	Økonomi- og personaleadministration samt forebyggelse, sagsbehandling og administration, idet kommunerne dog varetager brandsyn og byggeteknisk byggesagsbehandling.
Stationschefer (fuldtids-, deltids- eller frivillige)	Alle hjælpebrandstationer, stedlige beredskabsstyrker eller supplerende beredskabsstyrker er underlagt en brandstation og dermed en stationschef.

De tværkommunale beredskabsselskaber, der etableres i scenarie II, dækker større geografiske områder og har en udvidet opgaveportefølje i forhold til scenarie I. Selskaberne ledes af en bestyrelse valgt af kommunerne, der også vil kunne fungere som beredskabskommission. Beredskabsselskabernes ledelsesstruktur er gengivet i boksen.

Direktør	Beredskabets samlede drift.
Operativ chef	Den operative indsats, vagtcentral, kapacitetsstyring, øvelses- og uddannelsesplanlægning og leverandørstyring.
Forebyggelseschef	Forebyggelse, brandsyn, byggeteknisk byggesagsbehandling og anden beredskabsfaglig sagsbehandling.
Teknisk servicechef	Bygninger, arealer, køretøjer og materiel.
Administrationschef	Økonomi- og personaleadministration.
Stationschefer (fuldtids-, deltids- eller frivillige)	Alle hjælpebrandstationer, stedlige beredskabsstyrker eller supplerende beredskabsstyrker er underlagt en brandstation og dermed en stationschef.
Frivillig koordinator	Ansvarlig for koordinering og aktivering af frivilligindsatsen.

Beredskabskredsene i scenarie III svarer geografisk til beredskabsselskaberne i scenarie II og er sammenfaldende med politikredsene. Alligevel har beredskabskredsene i dette scenarie en mere begrænset opgaveportefølje, fordi kommunerne forestår brandsyn og brandteknisk byggesagsbehandling, og fordi der etableres administrative fællesskaber i regi af Beredskabsstyrelsen. Beredskabskredsene er underlagt Beredskabsstyrelsen og kredsens direktør refererer derfor til Beredskabsstyrelsens direktør. Som dialogforum etableres beredskabskommissioner – eventuelt lagt sammen med politiets kredsråd – med borgmestrene fra kredsens kommuner. Boksen viser ledelsesstrukturen i hver af de tolv beredskabskredse.

Kredsdirektør	Beredskabets samlede drift.
Operativ chef (vicedirektør)	Den operative indsats, vagtcentral, kapacitetsstyring, øvelses- og uddannelsesplanlægning og leverandørstyring.
Udviklingschef	Beredskabsudvikling, risikovurdering, øvelses- og uddannelsesplanlægning samt forebyggelse, sagsbehandling og administration.
Teknisk servicechef	Bygninger, arealer, køretøjer og materiel.
Stationschefer (fuldtids-, deltids- eller frivillige)	Alle hjælpebrandstationer, stedlige beredskabsstyrker eller supplerende beredskabsstyrker er underlagt en brandstation og dermed en stationschef.
Frivillig koordinator	Ansvarlig for koordinering og aktivering af frivilligindsatsen.

Beredskabskredsene i scenarie IV svarer til beredskabskredsene i scenarie III, omend de er større og overtager de kommunale opgaver vedrørende forebyggelse og sagsbehandling. Boksen viser ledelsesstrukturen i de fem beredskabskredse.

Kredsdirektør	Beredskabets samlede drift.
Operativ chef (vicedirektør)	Den operative indsats, vagtcentral, kapacitetsstyring, øvelses- og uddannelsesplanlægning og leverandørstyring.
Udviklingschef	Beredskabsudvikling, risikovurdering, øvelses- og uddannelsesplanlægning samt forebyggelse, sagsbehandling og administration.
Teknisk servicechef	Bygninger, arealer, køretøjer og materiel.
Stationschefer (fuldtids-, deltids- eller frivillige)	Alle hjælpebrandstationer, stedlige beredskabsstyrker eller supplerende beredskabsstyrker er underlagt en brandstation og dermed en stationschef.
Frivillig koordinator	Ansvarlig for koordinering og aktivering af frivilligindsatsen.

I alle fire scenarier er det lagt til grund, at de nævnte chefgrupper typisk også kan varetage indsatsledervagter.

Administrative opgaver såsom økonomistyring og regnskab, personaleadministration, strategisk HR og it vil i scenarie I blive varetaget af både Beredskabsstyrelsen og de tværkommunale samarbejder. Formentlig vil der i praksis blive indgået aftale med én af kommunerne i hvert af tværkommunale samarbejder om at forestå disse opgaver. Også i scenarie II vil de administrative opgaver blive varetaget af Beredskabsstyrelsen og de tværkommunale beredskabsselskaber. I scenarie III og IV varetages opgaverne af administrative fællesskaber i regi af Beredskabsstyrelsen, omend der opretholdes en vis administrativ kapacitet og kompetencer i beredskabskredsene.

H. Vagtberedskab

Det operative vagtberedskab – uanset om det er baseret på fuldtidsansatte, deltidsansatte eller frivillige – varetages i alle scenarier af beredskabsleverandører, der kan være statslige, kommunale, tværkommunale, frivillige eller private. Scenarierne tager udgangspunkt i den eksisterende stationsstruktur og de eksisterende beredskabsleverandører, omend den samlede stationsstruktur optimeres. I alle scenarier lægges til grund, at beredskabsopgaven kan konkurrenceudsættes.

Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvilke leverandører der kan indgå i det samlede beredskab fordelt på typer.

Tabel 2. Beredskabstyper og beredskabsleverandører

Beredskabs-type	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
	Tværkommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
● Basis-beredskab	• Kommunale	• Kommunale	• Statslige	• Statslige
● Special-beredskab	• Tvær-kommunale	• Tvær-kommunale	• Kommunale	• Kommunale
● Assistance-beredskab	• Frivillige	• Frivillige	• Tvær-kommunale	• Tvær-kommunale
● Katastrofe-beredskab	• Private	• Private	• Frivillige	• Frivillige
● Ekspert-beredskab	• Private	• Private	• Private	• Private
● Ekspert-beredskab	• Beredskabsstyrelsen	• Beredskabsstyrelsen	• Beredskabsstyrelsen	• Beredskabsstyrelsen
	• Statens Serum Institut	• Statens Serum Institut	• Statens Serum Institut	• Statens Serum Institut
	• Sundhedsstyrelsen	• Sundhedsstyrelsen	• Sundhedsstyrelsen	• Sundhedsstyrelsen
	• Forsvaret	• Forsvaret	• Forsvaret	• Forsvaret
● Internationalt beredskab ¹	• Beredskabsstyrelsen	• Beredskabsstyrelsen	• Beredskabsstyrelsen	• Beredskabsstyrelsen

Kilde: Deloitte.

Note¹: Personel til Beredskabsstyrelsen kan i lighed med nu omfatte både styrelsens egne medarbejdere og medarbejdere fra andre beredskabsleverandører, der tilknyttes de internationale indsættelser ad hoc.

Basis- og specialberedskabet leveres i scenarie I og II af kommunale, tværkommunale, frivillige eller private brandstationer og i scenarie III og IV desuden også af de nuværende statslige beredskabscentre. Basisberedskabet lokaliseres på brandstationer og hjælpebrandstationer eller ved stedlige og supplerende beredskabsstyrker – se mere herom i afsnit 4.3 – mens specialberedskabet overvejende lokaliseres på brandstationer. På brandstationer med 1-minutsberedskab hele eller dele af døgnet gennemfører vagtberedskabet fysisk træning og anden trænings- og øvelsesaktivitet samt lettere vedligehold af materiel og køretøjer og supplerende opgavevaretagelse. Opgaveløsningen må ikke begrænse vagtberedskabets udrykningsevne.

I lighed med i dag vil beredskabsleverandørerne være forpligtet efter beredskabslovens § 18 til at yde assistance, hvis det skønnes påkrævet på grund af hændelsens karakter og omfang. Denne forpligtelse er især afgørende i scenarie I og II, hvor de eksisterende beredskabscentre overgår til kommunerne og omdannes til brandstationer – omend med udvidede opgaver. I scenarie III og IV er det beredskabskredsene, der sikrer den fornødne kapacitet til assistancer. Assistanceberedskabet udnytter grundlæggende, at der på ethvert givet tidspunkt er ledig kapacitet i basis- og specialberedskabet ved andre brandstationer eller ved andre beredskaber.

Beredskabsleverandørerne forpligtes desuden til at bidrage til katastrofeberedskabet. Katastrofeberedskabet indsættes i hændelser, hvor kapaciteten i basis- og specialberedskabet ikke anses for tilstrækkelig, fordi hændelsen er langvarig eller mandskabskrævende. I dag kan det statslige katastrofeberedskab være fuldt mobiliseret med op til 1.630 personer inden 48 timer, hvilket også vil være muligt i scenarie III og IV – mindst. I scenarie I og II overgår ansvaret for katastrofeberedskabet til kommunerne, hvorved der i samråd med beredskabsleverandørerne skal etableres procedurer for, hvorledes katastrofeberedskabet kan mobiliseres med udgangspunkt i basis- og specialberedskabet. Grundlaget for mobiliseringen af katastrofeberedskabet er dermed betydelig større end i dag.

I alle fire scenarier vil der finde en centralisering og konsolidering af beredskabets vagtcentraler sted. En afgørende forudsætning for en mere effektiv dimensionering og kapacitetsanvendelse af både køretøjer og personel er, at det er muligt at disponere inden for større geografiske områder. En mere effektiv disponering er nøje sammenhængende med antallet af vagtcentraler og disse centralers geografiske disponeringsområde.

I scenarie I varetager hvert tværkommunale samarbejde en vagtcentral, der modtager alarmer fra alarmcentralerne og på det grundlag vælger udrykningssammensætning og forestår disponering. Om nødvendigt og efter dialog med en indsatsleder kan vagtcentralen tilkalde yderligere køretøjer, materiel og personel eller mobilisere frivillige. Desuden forestår vagtcentralen kommunikationen til indsatsleder og andre myndigheder. Også i scenarie II har hvert beredskabsselskab en vagtcentral med samme opgaver som i scenarie I. Driften af vagtcentralerne kan konkurrenceudsættes i de to scenarier. I scenarie III og IV samles al disponering i en landsdækkende vagtcentral. Dermed vil det i praksis være muligt at disponere frit og optimalt på tværs af kredsgrænser.

Mange beredskaber løser i dag supplerende opgaver, der falder uden for beredskabslovens bestemmelser, herunder blandt andet af brandmænd i vagtberedskab. Denne praksis fastholdes i de fire strukturscenarier og tilskyndes i de tilfælde, hvor det kan bidrage til en mere omkostningseffektiv anvendelse af personale, der er i vagtberedskab. Det er således en forudsætning, at løsningen af sådanne opgaver ikke hindrer beredskabets evne til hurtig og tilstrækkelig indsættelse.

I. Indsatsledelse

I lighed med i dag er indsatsledelse – og dermed varetagelsen af det endelige ansvar for beslutningstagen på et hændelsessted – en opgave, der varetages af en embedsmand med den fornødne myndighedsforankring og de fornødne forudsætninger og kompetencer. I en række tilfælde vil det være muligt og hensigtsmæssigt at delegere indsatslederens beslutningskompetence til en holdleder, når hændelsestypens karakter tilsiger det.

Derfor forestås indsatsledelsen af de tværkommunale selskaber (scenarie I), beredskabsselskaberne (scenarie II) eller beredskabskredsene (scenarie III

og IV). I alle scenarier etableres en indsatsledervagt, der sikrer, at en indsatsleder kan være fremme inden for et acceptabelt tidsrum. I scenarie II og især scenarie III og IV vil centraliseringen og konsolideringen gøre det muligt at skabe specialiserede indsatsledere, der ud over indsatsledelse i forbindelse med almindelige hændelser kan have særlig erfaring med eller træning i bestemte hændelsestyper.

J. Operativ indsættelse

Opgaverne i forbindelse med egentlig indsættelse – udrykning, indsats, frigivelse og klargøring – varetages som nævnt af beredskabsleverandører. I de fire scenarier forudsættes, at den grundlæggende organisering og opgaveløsning i forbindelse med den operative indsættelse af beredskabet bevares.

3.4. Leverandørmodeller

Den nuværende beredskabsstruktur er ganske heterogen, og stationsstrukturen er kendetegnet ved at være underlagt ganske mange leverandørmodeller, der hver især kan være tilrettelagt med forskellige afgangstider. Figuren nedenfor illustrerer denne heterogenitet.

Tabel 3. Stationsstruktur

		Leverandør				
Vagtpian	Antal stationer	Statslig	Kommunal ¹	Fælles-kommunal ²	Privat ³	I alt
	Døgnbemandet	6	20	2	13	39
	Blandet	-	94	7	128	230
	Frivillige	1	76	-	-	79
	I alt	7	190	9	136	342

Kilde: Deloitte (indeholder ikke ODIN-registrerede stationer, der på grund af strukturmæssige forhold udelades af potentialeberegninger, og stationer af kategorien Andet).

Noter: ¹ Kommunen varetager selv det operative beredskab.

² En anden kommune varetager det operative beredskab, eller flere kommuner varetager beredskabet i fællesskab.

³ En privat leverandør varetager det operative beredskab på kommunens vegne.

I alle fire strukturscenarier anerkendes denne heterogenitet som et væsentligt grundlag for et tilstrækkeligt dækkende og konkurrencedygtigt beredskab med et acceptabelt serviceniveau.

Dermed lægges til grund for alle fire strukturscenarier, at de kendte – såvel som eventuelle nye – leverandørmodeller fortsat kan udgøre den organisatoriske ramme for det operative redningsberedskab. I scenarierne II, III og IV må det imidlertid lægges til grund, at en mere vidtgående og systematisk konkurrenceudsættelse vil finde sted sammenlignet med i dag og med scenarie I, hvor leverandørvalget er distribueret.

4. Stationsstruktur og dimensionering

Med de fire strukturscenarier er det muligt at optimere den eksisterende stationsstruktur og dimensionering af køretøjer og personel ud fra et helhedsperspektiv og på tværs af kommunegrænser.

Dette kapitel foreslår, hvorledes mulighederne for optimering konkretiseres i de fire strukturscenarier. I alle fire scenarier udgøres optimeringspotentialer af mulighederne for at reducere beredskabets kapacitet – stationer, køretøjer eller personel. Det er imidlertid afgørende, at der trods optimering fortsat er et robust beredskab med et acceptabelt serviceniveau – lokalt og nationalt.

Dimensioneringen fokuserer overvejende på basis- og specialberedskabet, jævnfør de definitioner, der er introduceret i afsnit 3.1. I alle strukturscenarier sikrer basis- og specialberedskabet, at hændelser inden for normalspektret kan håndteres – eventuelt med assistance. For at sikre et betryggende og robust redningsberedskab skal det imidlertid være muligt at mobilisere et katastrofeberedskab ud over basis- og specialberedskabet. I kapitlet foreslås således også, hvorledes mobiliseringen af katastrofeberedskabet til et niveau svarende til det eksisterende kan sikres i hvert af de fire strukturscenarier. Endvidere vurderes værnepligtens betydning i de fire scenarier.

4.1. Dimensioneringshensyn

Principperne om risikobaseret dimensionering fastholdes og videreudvikles i alle fire scenarier i overensstemmelse med Beredskabsstyrelsens bekendtgørelse om og håndbog i risikobaseret dimensionering.⁶ Selve ansvaret for risikovurdering og valg af henholdsvis serviceniveau og dimensionering varierer fra scenarie til scenarie, jævnfør afsnit 3.3.

Det er Deloitte's indtryk fra de gennemførte kommunebesøg, at eksisterende dimensionering i mange kommuner er erfaringsbaseret og afspejler en beredskabsfaglig vurdering af niveauet for en funktionsdygtig indsatskapacitet ved de givne lokationer. Deloitte har konstateret, at dimensioneringen ved mange af de besøgte beredskaber ikke er blevet justeret væsentligt som følge af indførelsen af den risikobaserede dimensionering i 2005. Med en reform af strukturen vil den eksisterende dimensionering generelt skulle op-

⁶ Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (BEK nr 765 af 03/08/2005) og Beredskabsstyrelsen (2004): Håndbog i risikobaseret dimensionering.

dateres under hensyntagen til nye og større geografiske områder og sam-tænkningen af kapacitet fra henholdsvis det statslige og det kommunale be-redskab.

En sådan opdatering vil i hvert scenarie kunne foretages mere helhedsorien-teret end i dag, men vil stadig indebære nøjere og konkrete overvejelser om den lokale beredskabsstruktur – brandstationer, køretøjer og personel – end der kan rummes inden for denne analyse af fire udvalgte strukturscenarier.

Alligevel tilstræbes det i analysen af de fire strukturscenarier at foreslå en vejledende dimensionering for det samlede beredskab, der tager hensyn til følgende forhold:

- **Geografi.** Fastlæggelsen af især stationsstruktur tager eksempelvis hen-syn til befolkningstæthed, omfanget af særlige risikobjekter (infrastruktur, virksomheder, forsamlingssteder og naturområder) og især afstande mel-lem brandstationerne i den eksisterende struktur.
- **Historisk hændelsesmønster.** Stationsstrukturen skal sikre, at det er muligt at fremføre køretøjer og personel til alle lokaliteter inden for en ac-ceptabel responstid. Det indebærer, at dele af strukturen skal oppebæres, uagtet om der historisk har været hændelser. I andre dele af strukturen udgør det historiske hændelsesmønster et væsentligt grundlag for fast-læggelsen af basis- og specialberedskabets kapacitet. Samtidig giver hændelsesmønstret også grundlag for at kapacitetstilpasse.
- **Indsættelsespraksis.** Deloitte's kortlægning har vist en vis variation i beredskabernes indsættelsespraksis – også i håndteringen af meget ens hændelser. Dimensioneringen af de fire strukturscenarier baseres på en forudsætning om øget standardisering af indsættelsespraksis og mulighe-den for fri disponering inden for de geografiske afgrænsninger, der er de-fineret for hvert scenarie.⁷
- **Serviceniveau.** Der er i dag kun et materielt krav til beredskabets ser-viceniveau, nemlig at førsteudrykningen til et skadested skal afgå senest inden for 5 minutter efter alarmcentralens afgivelse af alarmen.⁸ Ud over dette krav definerer kommunerne i dag beredskabets serviceniveau vidt forskelligt, men typisk med et servicemål for afgangstiden på enten 1 eller 5 minutter og et servicemål for reaktionstiden på 5-10 minutter i byer og 15-20 minutter på landet. Dimensioneringen af de fire strukturscenarier baseres på en forudsætning om ensartede servicemål inden for de geo-grafiske afgrænsninger, der er defineret for hvert scenarie, men differenti-erede servicemål i forhold til land og by.

⁷ Det forventes eksempelvis, at der udarbejdes standardiserede udrykningssammensætninger ud fra oplysninger om hændelsestype og hændelseslokalitet og risikovurderinger af disse. Di-sponeringen foregår dermed på baggrund af picklisten, som det er tilfældet i dag, og oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret eller fra arealinformationssystemet.

⁸ I henhold til § 7 i bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (BEK nr 765 af 03/08/2005).

Den risikobaserede dimensionering af basis- og specialberedskabet – og dermed også assistanceberedskabet – beror dermed i vid udstrækning på risikoprofilen forbundet med kendte hændelses- og objekttyper.

Dimensioneringen af katastrofeberedskabet beror imidlertid mere på fiktive hændelsesscenarier forbundet med højrisikoobjekter. Det skyldes, at erfaringerne for meget store eller ekstreme hændelser ikke nødvendigvis udgør et repræsentativt og dækkende grundlag for dimensioneringen. Derfor tages som udgangspunkt, at katastrofeberedskabet i alle fire scenarier dimensioneres på et niveau, der svarer til det nuværende statslige beredskab.

Dimensioneringen af ekspertberedskaberne og det internationale beredskab bevares i deres nuværende form og behandles ikke nøjere.

Det understreges, at den foreslåede stationsstruktur og dimensionering for de fire strukturscenarier er indikativ og vil skulle klarlægges nøjere i forlængelse af en eventuel politisk beslutning om en reform af beredskabsstrukturen.

4.2. Serviceniveauer

Beredskabets serviceniveau defineres af dets brug af ressourcer, stationsstrukturen, kapacitet i form af køretøjer, materiel og personel samt dets evne til at reagere hurtigt på alarmer. I denne sammenhæng defineres serviceniveau som evnen til at reagere hurtigt på alarmer, mens stationsstruktur og kapacitet anses for afledt af det valgte serviceniveau.

Der skelnes mellem tre serviceniveauer. For det første **afgangstiden**, der opgøres i overensstemmelse med den gældende bekendtgørelse som varigheden, fra alarmcentralen afgiver alarmen, til førsteudrykningen afgår fra brandstationen. Dernæst **reaktionstiden**, der opgøres som varigheden, fra alarmcentralen afgiver alarmen, til førsteudrykningen er nået frem til hændelsen.⁹ Og endelig **mobiliseringstiden**, der opgøres som varigheden, fra alarmcentralen afgiver alarmen, til de for håndteringen af hændelsen nødvendige køretøjer er nået frem.

I dimensioneringen af de fire strukturscenarier er lagt til grund, at der i lighed med i dag alene er krav om maksimalt 5 minutters afgangstid, men at servicemål på 1 og 5 minutters afgangstid henholdsvis 10 til 20 minutters reaktionstid er almindeligt udbredte. I dimensioneringen af de fire strukturscenarier er derfor taget udgangspunkt i vejledende serviceniveauer, jævnfør tabellen nedenfor.

⁹ Reaktionstiden, der også kan omtales som responstiden, udgør summen af afgangstiden og udrykningstiden eller køretiden.

Tabel 4. Vejledende serviceniveauer for udrykning¹

Beredskabstype	Afgangstid		Reaktionstid		Mobiliseringstid	
	By	Land	By	Land	By	Land
● Basisberedskab	-1 min.	-5 min.	-10 min.	-20 min.	Intet service-mål	Intet service-mål
● Specialberedskab ²	-5 min.	-5 min.	Intet service-mål	Intet service-mål	Intet service-mål	Intet service-mål
● Assistanceberedskab ²	-5 min.	-5 min.	Intet service-mål	Intet service-mål	Intet service-mål	Intet service-mål
Gns. realiseret serviceniveau (2011) ³	4,02 min.		7,17 min.		N/A ⁴	

Kilde: Deloitte og ODIN.

Noter: ¹ Serviceniveauet er alene gældende for akutte hændelser, hvor udrykningskørsel er påkrævet. Der er ikke fastlagt serviceniveauer for indsættelser eller assistancer, hvor udrykningskørsel ikke er påkrævet.

² For special- og assistanceberedskabet opgøres varigheden i forhold til anmodningstidspunktet, hvis dette adskiller fra tidspunktet for afgivelse af alarmer.

³ Alle stationers gennemsnitlige afgangstider og reaktionstider vægter lige meget.

⁴ Mobiliseringstiden kan kun beregnes teoretisk, da det ikke af ODIN-data kan fastslås, om fremmødte antal køretøjer og bemanning var den korrekte mobiliseringsenhed.

De vejledende serviceniveauer, der er anført i tabellen ovenfor, er i dimensioneringen retningsgivende for et generelt acceptabelt serviceniveau for beredskabet. Der er ikke anvendt vejledende mål for specialberedskabets og assistanceberedskabets reaktionstid eller for mobiliseringstid, da disse bestemmes af hændelsesspecifikke forhold og af, hvor der er ledig kapacitet til at assistere.

4.3. Stationsstruktur

Det statslige og det kommunale redningsberedskab indsættes fra i alt 381 stationer fordelt over hele landet. Den eksisterende stationsstruktur omfatter:

- 5 statslige beredskabscentre med 3 eller flere slukningskøretøjer, 5 eller flere redningskøretøjer og en fast udrykningsvagt på 1 officer, 2 befalingsmænd og 11 værnepligtige. Desuden 1 statsligt beredskabscenter bemanded med frivillige.
- 9 kommunale støttepunkter, der er et materielberedskab udstyret med vandtankvogne, lysmateriel og højtrykskompressorer. Staten finansierer støttepunkterne, mens kommunerne sørger for bemanning.
- 248 kommunale beredskabsstationer med 2 eller flere slukningskøretøjer, der almindeligvis bemandes med 1 holdleder og mindst 5 brandmænd.
- 54 kommunale hjælpeberedskabsstationer med 1 eller flere slukningskøretøjer, der almindeligvis bemandes med 1 holdleder og 3 brandmænd.
- 25 kommunale stedlige beredskabsstyrker med brandslukningsmateriel lokaliseret i små lokalsamfund og på øer.

- 47 kommunale og 1 statslig supplerende styrke med 1 eller flere sluknings- eller redningskøretøjer bemandet med frivillige og uden krav om en afgangstid på 5 minutter.

Det er kommunerne selv – og staten for så vidt angår beredskabscentre – der fastsætter antallet og placeringen af de enkelte stationer under hensyntagen til den forventede reaktionstid. Placeringen finder sted under hensyntagen til både økonomiske og strukturelle forhold såsom befolkningstæthed, infrastruktur, geografi, rekrutteringsmuligheder, og placeringen af stationerne synes oftest objektivt begrundet. Deloitte's kortlægning har imidlertid vist, at stort set alle stationer i de besøgte kommuner har haft samme placering i mange år, og at placeringen i vidt omfang er historisk betinget og afspejler de kommunegrænser, der var gældende før kommunalreformen og før udbygningen af motorvejsnettet. Forsøg på at ændre stationsstrukturen har dog været begrænset, blandt andet som følge af manglende politisk opbakning.

De fire strukturscenarier definerer nye geografiske grænser for redningsberedskabet. Det har konsekvenser for både stationsstrukturen og dimensioneringen, fordi incitamentet til at indsætte hen over kommunegrænser og mulighederne for at dele kapacitet især inden for specialberedskabet styrkes betydeligt.

Bilag D indeholder en nøjere beskrivelse af den trinvis metode, Deloitte har anvendt som grundlag for tilpasningen af stationsstrukturen. Tilpasningen har fokuseret på beredskabscentre, beredskabsstationer og hjælpeberedskabsstationer. Tabel 5 indeholder resultatet af den gennemførte analyse af mulighederne for reduktion i stationsstrukturen i hvert af de fire scenarier.

Tabel 5. Tilpasning af stationsstruktur¹

	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
	Tværkommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
Antal stationer ²				
1. Nært placerede stationer (0-12 km)	222	222	222	222
2. Reduktion som følge af stationsstruktur i nærområde	-140	-140	-140	-140
3. Reduktion som følge af bindinger	-11	-11	-11	-11
4. Reduktion som følge af begrænset effektiviseringspotentiale	-38	-38	-38	-38
5. Reduktion som følge af begrænsninger ved strukturscenarier	-14	-11	0	0
6. Reduktion som følge af hensyn til konsekvens for serviceniveau	-8	-9	-11	-11
Tilpasning af stationsstruktur	11	13	22	22

Kilde: ODIN-data.

Noter: ¹ Analysemetoden er beskrevet uddybende i bilag D.

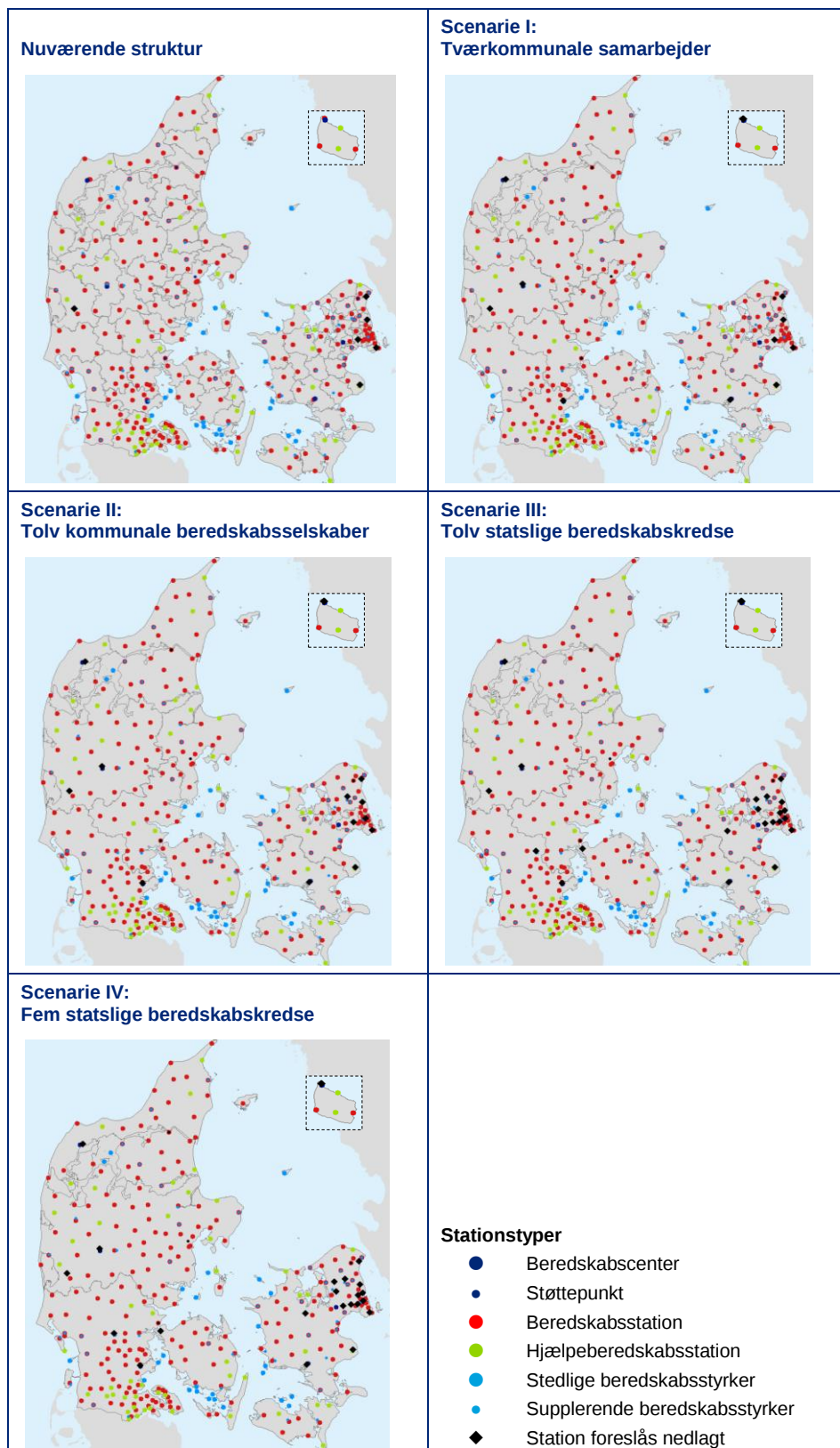
² Analysen fokuserer på kernestrukturen og ser derfor bort fra stedlige indsatsstyrker og supplerende indsatsstyrker.

Det er således lagt til grund, at der afhængigt af scenarie kan nedlægges mellem 11 og 22 stationer.

Desuden nedlægges de eksisterende ni støttepunkter i alle fire scenarier. Da støttepunkterne er placeret ved stationer i større byer, indebærer nedlæggelsen af støttepunkter ikke i sig selv, at der nedlægges stationer, men at kapaciteten ved støttepunktet fjernes.

Figuren på næste side illustrerer, hvilken vejledende stationsstruktur der er anvendt i analyserne af hvert af de fire strukturscenarier. Det fremgår, at det er muligt at mindske stationstætheden især i hovedstadsområdet, uden at dette vurderes at mindske serviceniveauet i de pågældende områder væsentligt.

Figur 12. Stationsstruktur¹



Med scenarie I foreslås det at nedlægge 11 brandstationer og hjælpebrandstationer. Det indebærer, at 10 kommunale samarbejder – da disse i mangel af et bedre udgangspunkt forudsættes at følge retskredsene – nedlægger 1

brandstation, mens 3 og 1 kommunalt samarbejde nedlægger 2 henholdsvis 3 stationer. 10 kommunale samarbejde nedlægger ikke stationer.

Med scenarie II kan de 12 beredskabsselskaber nedlægge 13 stationer, fordi de større geografiske områder muliggør en friere og mere effektiv disponering. 6 beredskabsselskaber nedlægger hver 1 station, 2 beredskabsselskaber nedlægger 2 stationer, mens 2 beredskabsselskaber nedlægger 3 stationer og 1 beredskabsselskab kan nedlægge 6 stationer. 1 beredskabsselskab har ikke brug for at nedlægge stationer.

Scenarie III indebærer, at der er fri disponering på tværs af beredskabskredse, og at 22 stationer vil kunne nedlægges. Det indebærer, at alle beredskabskredse nedlægger mellem 1 og 4 stationer. 1 beredskabskreds kan nedlægge 8 stationer.

Det er de samme 22 stationer, der i scenarie IV kan nedlægges. Det skyldes i lighed med scenarie III, at der er fri disponering. På Bornholm nedlægges 1 station, i Nordjylland 3 stationer, i Syddjylland 4 stationer, i Midtjylland 6 stationer og på Sjælland 19 stationer.

Når der i analysen ses bort fra stedlige indsatsstyrker og de supplerende indsatsstyrker, skyldes det, at disse enten ikke kan nedlægges, hvis øberedskaberne skal opretholdes, eller simpelthen ikke anses for at rumme væsentlige effektiviseringspotentialer. Dertil kan netop de stedlige indsatsstyrker og de supplerende indsatsstyrker være vigtige for at opretholde motivation og engagement blandt frivillige.

I alle scenarier er de eksisterende beredskabscentre bevaret, mens den nærliggende brandstation er nedlagt. Det skyldes, at det pågældende beredskabscenter ud over at indgå i special- og katastrofeberedskabet også vil indgå i basisberedskabet.

Når der af overvejende geografiske hensyn nedlægges mellem 19 og 33 stationer i de fire scenarier, indebærer det som udgangspunkt, at kapaciteterne – køretøjer, materiel og personel – på stationerne ligeledes nedlægges. Det kan imidlertid betyde, at der i visse områder risikerer at mangle køretøjer eller personel, og at der derfor skal flyttes kapacitet fra nedlagte stationer til andre i nærområdet. De følgende afsnit behandler denne problemstilling.

4.4. Køretøjer

Der er en ganske betydelig kapacitet til rådighed i det samlede beredskabs køretøjsstruktur. Med mere end 3.000 køretøjer har beredskabet en beredskabskapacitet på op mod 25 millioner timer, der kan indsættes i løbet af et år. Det skal ses i sammenhæng med, at beredskabets køretøjer var indsat i cirka 146.000 timer i 2011.

I den eksisterende struktur er der 281 ledelseskøretøjer og 925 basiskøretøjer. Basiskøretøjer omfatter eksempelvis autosprøjter, vandtankvogne, drejestiger, redningslifte og kombinationskøretøjer. Disse køretøjer er det kapaci-

tetsmæssige fundament for basisberedskabet og vil være placeret på samtlige stationer for at kunne sikre acceptable responstider.

Desuden omfatter strukturen 483 specialkøretøjer såsom slangetendere, røgdykkertendere, skumtendere, redningskøretøjer, miljøkøretøjer, både og mange andre køretøjer, der anvendes i forbindelse med særlige hændelser eller situationer. Disse køretøjer er det kapacitetsmæssige fundament for specialberedskabet og vil være placeret på de stationer, hvor det ud fra en risikobaseret vurdering er mest hensigtsmæssigt. Endelig rummer strukturen 1.387 andre køretøjer, påhængskøretøjer og containere, der i lighed med specialkøretøjer placeres på stationer ud fra en risikobaseret vurdering. Tabel 6 giver et samlet overblik over den eksisterende køretøjstruktur fordelt på stationstyper.

Tabel 6. Den eksisterende køretøjstruktur (2011)

	Beredskabscentre ¹	Støttepunkter	Beredskabsstation	Hjælpeberedskabsstation	Andet ²	Stedlige beredskabsstyrker	Supplerende styrker	I alt
Antal stationer	8	9	248	54	67	25	47	458
Antal ledelseskøretøjer	6	0	155	3	95	0	22	281
Antal basiskøretøjer	32	6	761	67	16	10	33	925
Antal specialkøretøjer	83	9	349	6	16	2	18	483
Antal øvrige køretøjer	445	88	572	29	83	33	137	1.387
Antal køretøjer	566	103	1.837	105	210	45	210	3.076
Beredskabskapacitet (mio. timer) ³	4,61	0,84	14,97	0,86	1,71	0,37	1,71	25,06
Indsat kapacitet (timer)	34.943	691	92.100	3.002	11.294	13	4.417	146.461
Antal hændelser	651	137	46.135	1.683	15.008	9	831	64.454
Antal udrykningskørsler	2.770	274	91.422	2.037	15.198	9	941	112.651

Kilde: ODIN og Deloittes kortlægning.

Noter: ¹ Tallene for beredskabscentrene inkluderer Beredskabsstyrelsens to ekspertberedskaber.

² Andet omfatter eksempelvis rådhus, tekniske forvaltninger og andre lokationer, hvor indsatsledere er placeret.

³ Beredskabskapaciteten er estimeret ud fra antallet af køretøjer og en rådighedsgrad på 93 procent.

Det er Deloittes vurdering, at det samlede beredskab fortsat skal have en betydelig kapacitet og mange køretøjer – både for at kunne tilgodese lokale hensyn til robusthed og acceptable responstider, og for at kunne tilgodese nationale hensyn til et passende katastrofeberedskab. Videre er det Deloittes vurdering, at fraværet af helhedsorienterede hensyn i den eksisterende risikobaserede dimensionering – som følge af beredskabets niveaudelte og

decentraliserede natur – indebærer, at det samlet set vil være muligt at tilpasse køretøjstrukturen uden samtidig at reducere serviceniveauet unødigt.

Bilag E indeholder en nøjere beskrivelse af den trinvis metode, Deloitte har anvendt som grundlag for at tilpasse køretøjstrukturen. Tilpasningen tager afsæt i de ændrede stationsstrukturer, jævnfør afsnit 4.4, så al kapacitet som udgangspunkt bortfalder, når en station nedlægges. For at undgå, at bestemte kapacitetstyper forsvinder helt fra et lokalområde, bevares imidlertid visse kapaciteter, der i stedet placeres på den station, der ligger tættest på den nedlagte station.

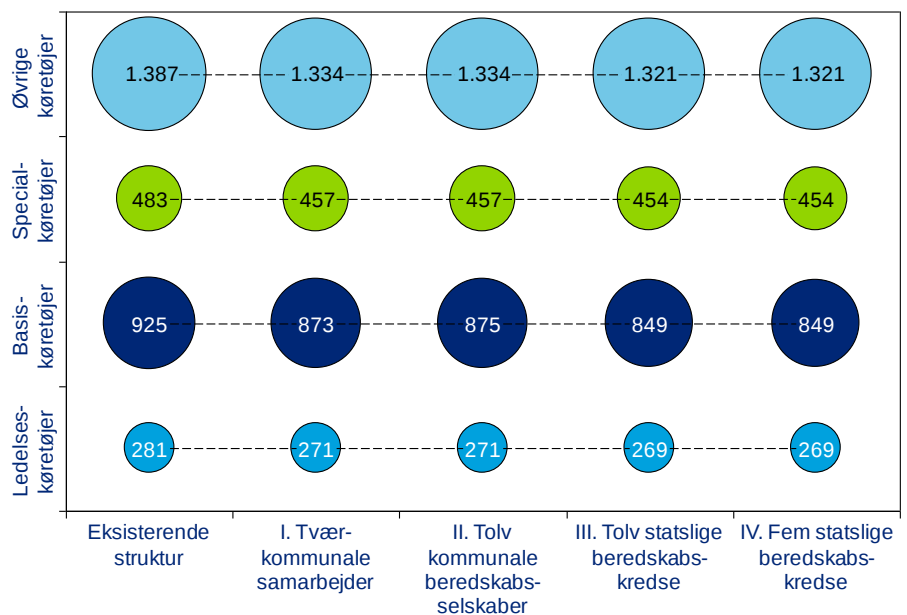
Desuden er det vurderet, om der for hvert af scenariernes geografiske afgrænsninger synes at være væsentlig overkapacitet set i forhold til eksempelvis risikoobjekter, befolkningstæthed og areal, og om antallet af køretøjer på det grundlag kan reduceres.

Der er i tilpasningen af køretøjstrukturen ikke taget stilling til køretøjernes stand og restlevetid, selvom der i praksis bør foretages en helhedsorienteret vurdering af disse forhold inden for de respektive scenariers geografiske områder. Videre bør en sådan vurdering inddrage lokale forhold og risici, som det ligger uden for rammerne af denne strukturanalyse at afdække.

Endelig er det i forbindelse med tilpasningen konkret vurderet, hvilke operative konsekvenser reduktioner i køretøjstrukturen har for serviceniveauet baseret på en simulering af hændelserne i 2011.

Figuren nedenfor illustrerer reduktionen i antallet af køretøjer som følge af de ovennævnte tilpasninger.

Figur 13. Tilpasning af antal køretøjer fordelt på hovedtyper¹



Kilde: Deloitte.

Note¹: Bilag E indeholder en nøjere oversigt over ændringer i køretøjsstrukturen.

Tilpasningerne af køretøjsstrukturen indebærer, at beredskabskapaciteten for ledelseskøretøjer reduceres med mellem cirka 80.000 og cirka 100.000 timer ud af en nuværende kapacitet på cirka 2,2 millioner timer. I 2011 blev ledelseskøretøjer indsat godt 36.000 timer.

Beredskabskapaciteten for basiskøretøjer reduceres med mellem cirka 420.000 og cirka 620.000 timer ud af en nuværende kapacitet på cirka 7,5 millioner timer. I 2011 blev basiskøretøjer indsat cirka 66.000 timer.

For specialkøretøjer reduceres beredskabskapaciteten med mellem cirka 210.000 og cirka 240.000 timer ud af en nuværende kapacitet på knap 4 millioner timer. I 2011 blev specialkøretøjer indsat cirka 14.000 timer.

Beredskabskapaciteten for øvrige køretøjer reduceres med mellem cirka 430.000 og cirka 540.000 timer ud af en nuværende kapacitet på cirka 11,3 millioner timer. I 2011 blev øvrige køretøjer indsat cirka 26.000 timer.

Det er Deloitte vurdering, at køretøjstrukturen i alle fire scenarier fortsat vil rumme en betydelig og fornøden kapacitet og dermed sikre den nødvendige robusthed.

4.5. Personel

Det kommunale beredskab omfattede i 2011 9.663 personer og det statslige regionale beredskab 1.137 personer, der tilsammen var indsat i mere end 1,1 millioner timer. Tabel 7 giver et overblik over den samlede personelstruktur i 2011 fordelt på stillingsniveau og ansættelsestype.

Tabel 7. Den eksisterende personelstruktur

	Niveau	Type	Det kommunale beredskab	Det statslige beredskab	I alt
Ledelses- og myndighedsopgaver	Niveau 1 Chefgruppe	I alt	70	6	76
		Fuldtid	64	6	70
		Deltid	3	-	3
		Frivillige	3	-	3
	Niveau 2 Ledergruppe	I alt	291	56	347
		Fuldtid	159	56	215
		Deltid	110	-	110
		Frivillige	22	-	22
Operative opgaver	Niveau 3 Mellemlider- gruppe	I alt	1.901	115	2.016
		Fuldtid	457	115	572
		Deltid	948	-	948
		Frivillige	496	-	496
	Niveau 4 Operativt niveau	I alt	6.474	600	7.074
		Fuldtid	893	-	893
		Deltid	3.198	-	3.198
		Frivillige	2.383	600	2.983
	Niveau 5 Værnepligtige	I alt	440	360	800
		Fuldtid	-	360	360
		Deltid	-	-	-
		Frivillige ¹	440 ¹	-	440
	Øvrige	I alt	488	-	488
		Fuldtid	160	-	160
		Deltid	47	-	47
		Frivillige	281	-	281
	I alt		9.663	1.137	10.800

Kilde: Deloitte: Kortlægning af det statslige og kommunale redningsberedskab (2012) baseret på oplysninger fra Beredskabsstyrelsen, ODIN og spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne.

Note¹: Kommunerne har i spørgeskemaundersøgelsen angivet, at de har 440 frivillige, der tidligere har været værnepligtige, og de har derfor kategoriseret dem under niveau 5.

Bilag F indeholder en nøjere metodisk beskrivelse af, hvorledes personelstrukturen reduceres som følge af omlægningen af stationsstrukturen. Etablering af et enhedsberedskab giver mulighed for at samtænke det statslige og det kommunale beredskab. Det betyder for de frivillige, at de mindst indgår i personelstrukturen som hidtil og med samme stationstilknytning, omend det med tiden forventes, at frivillige i mindre grad end hidtil vil indgå i basisberedskabet og i højere grad vil indgå i katastrofeberedskabet.

Også de værnepligtige indgår i personelstrukturen som hidtil – bemærk dog særskilt afsnit 4.7 herom. Det er forudsat i alle scenarier, at værnepligtige er tilknyttet et af fem uddannelsessteder, svarende til de nuværende bered-

skabscentre, hvor disse indgår i det lokale basisberedskab, indgår i et eller flere specialberedskaber og endelig indgår i katastrofeberedskabet som en central strategisk reserve.

Officerer og befalingsmænd i det statslige beredskab virksomhedsoverdrages i scenarie I og II til de tværkommunale samarbejder henholdsvis beredskabs-selskaber og vil på grund af et højt kompetenceniveau indgå i specialberedskabet, ligesom de fortsat vil udgøre en central ledelses- og føringskapacitet i katastrofeberedskabet. I praksis vil de fleste officerer og befalingsmænd bevare en tilknytning til de værnepligtige og de fem uddannelsessteder, men særligt i scenarie II og III vil det være nødvendigt også at distribuere officerer og befalingsmænd til de tolv beredskabsselskaber eller beredskabskredse.

De fuldtidsansatte i det kommunale beredskab indgår i personelstrukturen som hidtil og indgår afhængigt af træning og uddannelse i enten basis- eller specialberedskabet eller begge dele. Det lægges til grund, at vagtstrukturen for de fleste fuldtidsansatte omlægges til 12-timersvagter. Desuden indgår fuldtidsansatte, der ikke er i vagt, i katastrofeberedskabet.

Endelig indgår også de deltidsansatte i det kommunale beredskab i personelstrukturen som hidtil og indgår afhængigt af træning og uddannelse i enten basis- eller specialberedskabet eller begge dele.

Etableringen af et enhedsberedskab indebærer som nævnt, at de eksisterende beredskabscentre overtager basisberedskabet i centrenes lokalområde, men som udgangspunkt overføres eksisterende personelkapacitet ikke fra de lokale brandstationer til beredskabscentrene, hvorved der opnås et effektiviseringspotentiale.

Konsolideringen af beredskaber i større enheder indebærer først og fremmest, at den eksisterende ledelsesstruktur kan forenkles og reduceres, jævnfør afsnit 3.3. Konkret indebærer scenarie II til IV, at antallet af beredskabschefer reduceres i varierende omfang.

Tabel 8 på næste side giver et overblik over den tilpassede personelstruktur for de fire scenarier og viser dermed, hvorledes reduktionerne som følge af tilpasset stationsstruktur og reduktionerne af ledelsesstrukturen som følge af konsolidering i større enheder foreslås gennemført.

Tabel 8. Tilpasning af personelstruktur

Antal personer	Personeltype	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
		Tværkommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
1. Eksisterende personelstruktur	Fuldtid	1.975	1.975	1.975	1.975
	Deltid	4.416	4.416	4.416	4.416
	Værnepligtig	365	365	365	365
	Frivillig	4.178	4.178	4.178	4.178
	I alt	10.934	10.934	10.934	10.934
2. Reduktion som følge af tilpasset stationsstruktur (se detaljeret beskrivelse af reduktion i bilag F)	Fuldtid	-56	-129	-227	-227
	Deltid	-177	-190	-331	-331
	Værnepligtig	-	-	-	-
	Frivillig	-	-	-	-
	I alt	-233	-319	-558	-558
3. Reduktion af ledelsesstruktur som følge af konsolidering i større enheder ¹	Fuldtid	-68	-104	-116	-139
	Deltid				
	Værnepligtig	-	-	-	-
	Frivillig	-	-	-	-
	I alt				
Tilpasset personelstruktur	Fuldtid	1.851	1.742	1.632	1.609
	Deltid	4.239	4.226	4.085	4.085
	Værnepligtig	365	365	365	365
	Frivillig	4.178	4.178	4.178	4.178
	I alt	10.633	10.511	10.260	10.237

Kilde: Deloitte: Kortlægning af det statslige og det kommunale redningsberedskab (2012) baseret på oplysninger fra Beredskabsstyrelsen, ODIN og spørgeskemaundersøgelse blandt kommunerne.

Note¹: Denne reduktion omfatter alene chefer på niveau 1 svarende til (vice)beredskabschefer og lignende. En række af disse chefer vil skulle afløses af mere operative chefer på niveau 2.

Tilpasningerne af stationsstrukturen indebærer, at personelstrukturen kan reduceres med mellem 56 og 227 fuldtidsansatte og mellem 177 og 331 deltidsansatte.

Ydermere reduceres ledelsesstrukturen med mellem 68 og 139 personer – beredskabschefer og andre chefer på niveau 1 – som følge af konsolideringen i større geografiske enheder.

Det kan i alle fire scenarier overvejes at reducere personelstrukturen yderligere ved at reducere antallet af værnepligtige og dermed også antallet af officerer og befalingsmænd. Deloitte's effektiviseringsanalyse af det statslige

regionale redningsberedskab behandler mulighederne for og konsekvenserne af sådanne reduktioner nøjere.

4.6. Katastrofeberedskabet

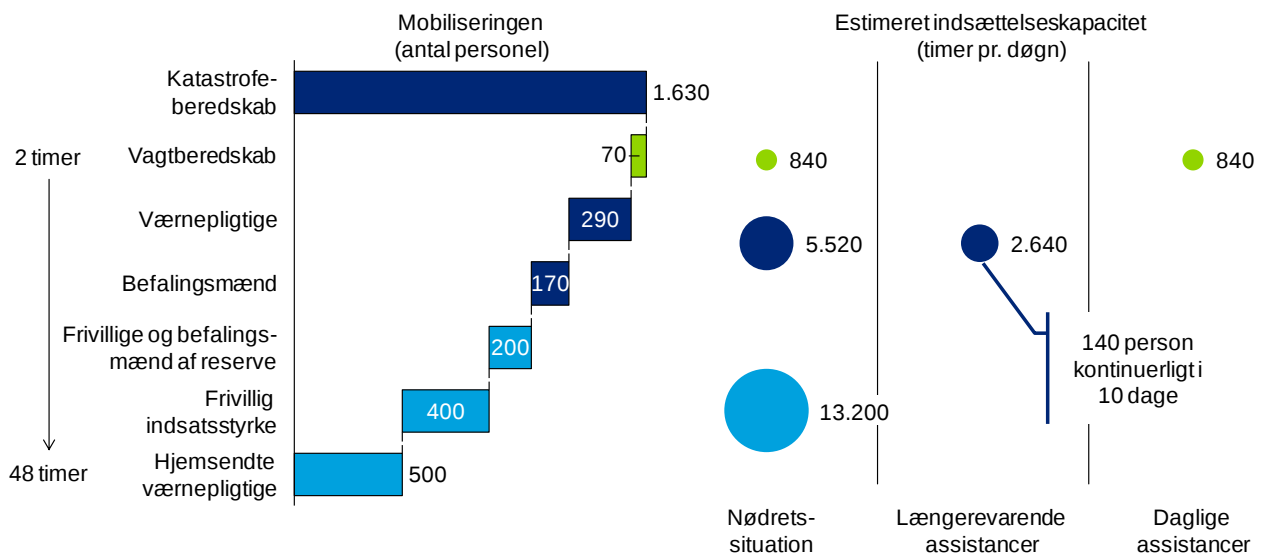
Gennemgangen i afsnit 4.3 til 4.5 har vurderet omfanget af stationer, køretøjer og personel i strukturscenarierne. I det følgende vurderes, hvordan der i scenarierne sikres mulighed for at mobilisere et katastrofeberedskab på samme niveau som det nuværende.

Det nuværende katastrofeberedskab

I det nuværende niveaudelte redningsberedskab udgør de statslige regionale beredskabscentre en national dedikeret strategisk reserve, der kan yde assistance i "store, sjældne, komplekse eller mandskabskrævende ulykker", hvor det kommunale beredskab ikke rækker i forhold til omfang, køretøjer, materiel eller kompetencer. Desuden kan de statslige regionale beredskabscentre varetage opgaver for eller yde bistand til offentlige myndigheder, virksomheder og andre, der har ansvar for beredskab og indsats eller opretholdelse af vigtige samfuntsfunktioner i tilfælde af ulykker eller katastrofer.¹⁰ Som det er i dag, indsættes det statslige regionale beredskab alene efter anmodning.

Figuren nedenfor illustrerer dette nationale katastrofeberedskabs opbygning og estimerede indsættelseskapacitet, for så vidt angår personel.

Figur 14. Det eksisterende katastrofeberedskab – omfang og estimeret indsættelseskapacitet¹



Kilde: Beredskabsstyrelsen og beregninger foretaget af Deloitte.

Note¹: Indsættelseskapaciteten under en nødretssituation er baseret på en individuel indsættelse på maksimalt 12 timer per døgn, mens indsættelseskapaciteten under længerevarende assistancer er 24 timer for i alt 110 værnepligtige og 30 befalingsmænd i op til 10 dage. Indsættelseskapaciteten for det daglige vagtberedskab estimeres på baggrund af en individuel indsættelse på maksimalt 6 timer per 12-timersvagt. I opgørelsen af værnepligtige og befalingsmænd er vagtberedskabet fratrukket, ligesom der er set bort fra udsving i antallet af værnepligtige hen over året.

¹⁰ I henhold til beredskabslovens §§ 7 og 8 (LBK nr 660 af 10/06/2009).

Venstre side af figuren illustrerer, hvorledes katastrofeberedskabets personel mobiliseres, og højre side illustrerer, hvilken indsættelseskapacitet, for så vidt angår personel, Deloitte estimerer det statslige regionale beredskab kan disponere over i forbindelse med:

- En nødretssituation, der kræver, at al kapacitet mobiliseres og indsættes inden for 48 timer. I en sådan situation, hvor 1.630 personer mobiliseres, estimerer Deloitte, at det statslige regionale beredskab kan indsættes knap 20.000 timer per døgn i en meget kort periode.
- Længerevarende assistancer, der kræver, at disponibel kapacitet – det vil sige 110 værnepligtige og 30 befalingsmænd – indsættes kontinuerligt i op til 10 dage, dog således at vagtberedskaberne opretholdes. Deloitte estimerer, at det statslige regionale beredskab kan indsættes i længerevarende assistancer med mere end 2.500 timer per døgn.
- Daglige assistancer, der varetages af de fem beredskabscentres vagtberedskab hvert bestående af 11 værnepligtige og 3 befalingsmænd fordelt på to vagter per døgn. Deloitte estimerer, at det daglige vagtberedskab kan indsættes 840 timer per døgn hver dag året rundt.

I praksis disponeres og indsættes det statslige regionale beredskab efter en konkret vurdering af behovet for køretøjer, materiel og kompetencer kombineret med den forventede varighed. Dermed indsættes frivillige, befalingsmænd af reserven og den frivillige indsatsstyrke ikke kun i nødretssituationer, som figuren og Beredskabsstyrelsens definition af robusthed indikerer.

Den beskrevne personelkapacitet er udrustet med særlige kompetencer, der for de værnepligtiges vedkommende afhænger af, hvor langt de er i deres uddannelsesforløb, jævnfør effektiviseringsanalysen af det statslige regionale beredskab, mens officerer og befalingsmænd tillige har ledelses- og specialkompetencer.

Frivillige kan principielt råde over kompetencer, der svarer til de værnepligtiges eller er bedre. Kompetencerne følger imidlertid ikke automatisk af deres stillingsbetegnelse, hvorfor de generelt ikke kan forudsættes at være til stede i disponeringen af en indsættelse på samme måde som for værnepligtige, officerer og befalingsmænd.

Ud over personelkapacitet råder katastrofeberedskabet over de køretøjer og det materiel, der er placeret i beredskabscentrene og de kommunale støttepunkter. En nærmere beskrivelse af dette materiel fremgår af kortlægningsrapporten.

Katastrofeberedskabet i strukturscenarierne

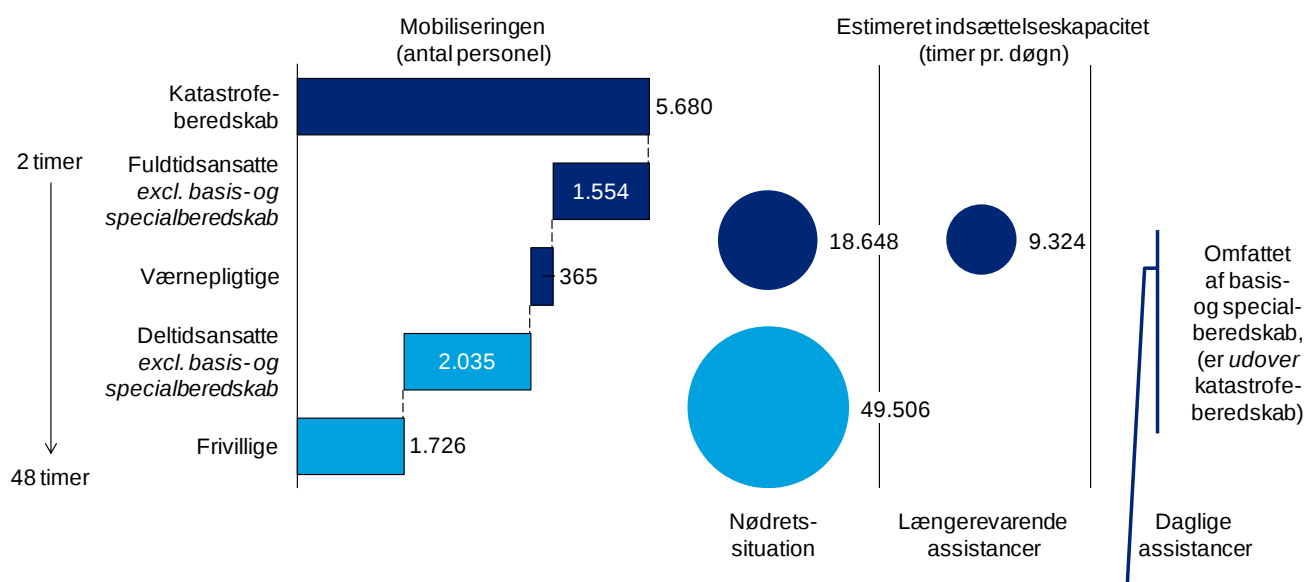
Deloitte har lagt til grund for analyserne af de fire strukturscenarier, at den nuværende niveaudeling af beredskabet bortfalder til fordel for et beredskab, hvor kun ét forvaltningsniveau rummer alle beredskabstyper, jævnfør afsnit 3.1.

Deloitte har endvidere lagt til grund, at et sådant enhedsberedskab i alle scenarier etableres med udgangspunkt i kapaciteten i det nuværende kommunale beredskab. Det skyldes, at ethvert beredskab, der har det som sin primære opgave at håndtere hændelser med en meget kort responstid, nødvendigvis vil skulle have en høj grad af geografisk distribution af hovedparten af beredskabets lokationer, køretøjer og personel.

Da etableringen af et enhedsberedskab, jævnfør afsnit 2.2, ikke må føre til, at katastrofeberedskabets robusthed reduceres, overvejes i det følgende, hvordan et katastrofeberedskab kan etableres i hvert af de fire strukturscenarier.

Figuren nedenfor eksemplificerer, hvorledes katastrofeberedskabet, for så vidt angår personelkapacitet, kan mobiliseres ved at samtænke det nuværende statslige og kommunale beredskab, så indsættelseskapaaciteten mindst svarer til det eksisterende niveau.

Figur 15. Et samtænkt katastrofeberedskab – eksempel på omfang og estimeret indsættelseskapaacitet¹



Kilde: Deloitte baseret på oplysninger fra Beredskabsstyrelsen, ODIN og spørgeskemaundersøgelse blandt kommuner.

Note¹: Indsættelseskapaaciteten under en nødrets-situation er baseret på en individuel indsættelse på maksimalt 12 timer per døgn.

Eksemplet på det samtænkte katastrofeberedskab tager udgangspunkt i personelstrukturen for scenarie I fratrullet personel knyttet til stedlige beredskaber, det estimerede antal fuldtidsansatte på vagt i basis- og specialberedskabet og en estimeret rådighed på 50 procent over frivillige og deltidsansatte. I de 5.680 personer i katastrofeberedskabet indgår med andre ord ikke personel, der har vagt i basis- og specialberedskabet, hvorved det undgås, at katastrofeberedskabet trækker på det indsatte basis- og specialberedskab. Det betydelige antal personer, der kan mobiliseres, gør det endvidere muligt i praksis at bemande langvarige, mandskabskrævende indsatser.

Figuren indikerer, at selv med disse forsigtige antagelser kan det samtænkte katastrofeberedskab mobilisere en personalemæssig indsættelseskapaacitet, der numerisk overstiger den eksisterende. Det vil også gælde i scenarie II, III

og IV, hvor der dog vil være marginalt færre fuldtids- og deltidsansatte, svarende til forskellen mellem scenarierne som vist i tabel 8.

Figuren indikerer endvidere, at det er relevant at se bredere på mobilisering af kapacitet til katastrofeberedskabet, end det sker i det nuværende katastrofeberedskab. En bredere mobilisering rummer dog også en række væsentlige udfordringer, herunder risikoen forbundet med ikke at opnå samme robusthed som i det nuværende redningsberedskab, jævnfør nedenfor.

Udfordring 1: Tilgængeligheden af kompetencer

Særligt i scenarie I og II vil personel til katastrofeberedskabet skulle mobiliseres blandt fuldtids- og deltidsansatte. De kompetencer, det mobiliserede personel er i besiddelse af, kan imidlertid være mindre identificerbare end i det nuværende katastrofeberedskab, fordi der mobiliseres blandt flere personer, stillingsbetegnelser og geografiske lokationer, end når der i dag kun mobiliseres blandt værnepligtige, der har gennemgået samme uddannelses- og øvelsesforløb. Det har betydning for, hvordan den beskrevne indsættelseskapacitet kan bruges i alle scenarier.

Til hændelser eller dele af hændelser, hvor der kun skal anvendes "arme og ben", eller hvor der kun skal udføres arbejde efter en kort teknisk instruktion, vil principielt alle 5.680 personer i det samtænkte katastrofeberedskab kunne disponeres. Sådanne hændelser udgør en ikke ubetydelig del af de opgaver, det nuværende statslige regionale beredskab i praksis udfører.

For så vidt angår fuldtids- og deltidsbrandmænd, er det påregneligt, at de alle har gennemført en grund- og funktionsuddannelse, der også vedligeholdes løbende. Det gælder også mange af de frivillige, men det følger, jævnfør ovenfor, ikke automatisk af deres stillingsbetegnelse (fx frivillig) og vil derfor næppe kunne håndteres i en indsættelsessituation.

Til hændelser eller dele af hændelser, hvor der skal anvendes personel med en grund- og funktionsuddannelse, fører behovet for at kunne identificere disse kompetencer til, at antallet af personer reduceres fra 5.680 til knap 4.000 ($1.554 + 365 + 2.035$), hvilket dog fortsat er langt flere, end der kan disponeres over i det nuværende niveaudelte beredskab, jævnfør figur 14.

Hvis kapaciteten på de knap 4.000 personer skal fastholdes til at kunne håndtere hændelser, der kræver en overbygningsuddannelse svarende til de værnepligtiges, vil det forudsætte, at en del af brandmændene i det nuværende kommunale beredskab modtager mere uddannelse.

Det er Deloitte's vurdering, at det i givet fald vil være mest hensigtsmæssigt at fokusere på den del af de 1.554 fuldtidsansatte i figur 15, der er tilknyttet en af de 32 døgnbemandede brandstationer, og i mindre grad på de deltidsansatte. Basis-, special- og katastrofeberedskaberne vil kunne styrkes markant ved at tilføre disse beredskaber flere personer med et højere uddannelsesniveau.

Hertil kommer, at kompetencer især skabes, hvor uddannelse forenes med erfaring. I modsætning til de værnepligtige, der sjældent har længere erhvervserfaring (fra beredskabsområdet), kendetegner det netop de fuldtidsansatte, at de gennem deres arbejde i beredskabet i de større byer har erfaring med de mere komplicerede hændelser i basis- og specialberedskabet, og at de som følge af deres sædvanligvis lange anciennitet over tid vil kunne få betydelig erfaring med hændelser, der løses af katastrofeberedskabet. Også mange deltidsansatte har lang erfaring og kan afhængigt af lokale forhold have en bredere erfaring i modsætning til de mere specialiserede fuldtidsbrandmænd.

Samtidig vil beredskabernes ledelser kunne bruge øget uddannelse til at fastholde og udvikle personalet, som det er sædvanlig praksis på de fleste arbejdspladser.

Det foreslås derfor, at der i forbindelse med etablering af enhedsberedskaber uddannes cirka 300 brandmænd årligt i de to første år for herved at sikre en hurtig kompetencemæssig opgradering af det kommunale brandvæsen. Herefter foreslås et uddannelsesniveau på 100 brandmænd årligt og et mindre antal deltidsbrandmænd, hvilket er væsentlig mere end den naturlige udskiftning af medarbejderne, hvorfor samtlige fuldtidsbrandmænd vil kunne blive uddannet over en årrække.

Det vil give adgang til langt flere personer i beredskabet med en overbygningsuddannelse eller tilsvarende uddannelse tilpasset målgruppen, hvilket vil sikre, at der er de nødvendige kompetencer til stede, hvis der ønskes mulighed for at mobilisere personel til katastrofeberedskabet blandt fuldtids- og deltidsansatte kommunale brandmænd.

Udfordring 2: Meromkostninger ved uddannelse og brug af fastansatte

Det vil være forbundet med ekstra omkostninger at frikøbe og uddanne brandmænd samt øve og vedligeholde deres uddannelse. Omkostningerne vil først og fremmest afhænge af, hvor mange brandmænd der uddannes. Som følge af den længere anciennitet i målgruppen vil omkostningerne dog især opstå i forbindelse med indfasning af et højere uddannelsesniveau.

Ud over omkostninger til uddannelse m.v. vil anvendelse af fuldtids- og deltidsansatte i katastrofeberedskabet i alle scenarier medføre omkostninger til den løn, de oppebærer, når de er indsat.

Nogle typer hændelser i katastrofeberedskabet vil kunne løses af fuldtidsansatte i vagt, hvormed der ikke udløses en ekstra udgift, men – jævnfør effektiviseringsanalysen af arbejdstid, dimensionering og kapacitetsudnyttelse – muligvis med den konsekvens, at der kan udføres mindre indtægtsdækket virksomhed.

Andre typer hændelser vil forudsætte indkaldelse af fuldtidsbrandmænd uden for den normale vagtplan og dermed særskilt honorering herfor. Det gælder i alle tilfælde for deltidsbrandmænd. Det vil som udgangspunkt, hvor værne-

pligt fastholdes, være en begrænset merudgift, fordi det vil være naturligt at anvende de værnepligtige frem for kommunale brandmænd i forbindelse med især længerevarende, mandskabskrævende – og dermed de dyreste – indsatser. Ved afskaffelse af værnepligten, jævnfør afsnit 4.7, vil omkostningerne slå fuldt igennem.

Meromkostningerne indgår i beregningen af provenu og implementeringsomkostninger i kapitel 5 og vedrører især scenarie I og II, da det primært er i disse to scenarier, det er relevant at mobilisere personel til katastrofeberedskabet.

Udfordring 3: Tilgængeligheden af special- og ledelseskompetencer

For så vidt angår officererne og befalingsmændene på de nuværende beredskabscentre, besidder de beredskabsfaglige specialkompetencer og ledelseskompetencer, som det efter Deloitte's vurdering ikke vil være muligt at overføre til det nuværende kommunale beredskab på de få år, en transition fra det nuværende beredskab til et af scenarierne måtte tage. Det foreslås derfor, at denne personalegruppe overføres til de nye enhedsberedskaber i alle scenarier, omend omfanget af den geografiske distribution af personalegruppen vil variere mellem scenarierne, jævnfør kapitel 4.5.

En af officerernes og befalingsmændenes hovedopgaver er således at udanne værnepligtige. Den konkrete fysiske placering af officerer og befalingsmænd vil derfor især afhænge af, hvilken rolle de værnepligtige skal spille i et enhedsberedskab, jævnfør afsnit 4.7. Det vil heller ikke i praksis være muligt eller hensigtsmæssigt at distribuere officerer og befalingsmænd til alle de 87 (eller 24) kommunale beredskaber i scenarie I, men kun til beredskaberne i de større byer, mens det i scenarie IV vil være naturligt at bevare tilknytningen til beredskabscentrene.

Det er Deloitte's vurdering, at jo tættere officererne og befalingsmændene kommer på det operative niveau i de nye enhedsberedskaber, uanset scenarie, jo mere gavn vil beredskaberne kunne få af personalegruppens specialist- og ledelseskompetencer.

Især for så vidt angår scenarie I og II, hvor storbykommuner eller kommunale selskaber overtager de opgaver, der indtil nu har været placeret i det statslige regionale beredskab, vurderes det i betydeligt omfang at kunne lette overgangen til enhedsberedskabet og dermed reducere risikoen forbundet med implementeringen af enhedsberedskabet med udgangspunkt i de to scenarier, hvis officerernes og befalingsmændenes operative erfaring og special- og ledelseskompetencer integreres fuldt ud i storbyberedskaberne og beredskabsselskaberne.

En barriere herfor vil kunne være, at de fleste officerer og befalingsmænd formentlig har bosat sig i nærheden af de nuværende beredskabscentre og derfor vil skulle flytte, hvis de jævnfør scenarie I flyttes til et beredskab i en af de større byer. Det vil i mindre grad være et problem i scenarie II og III med 12 geografiske enheder, mens scenarie IV ikke vil indebære et sådan pro-

blem. Det bemærkes, at officerer og befalingsmænd er ansat som tjenestemænd.

Udfordring 4: Tilgængeligheden af køretøjer og materiel

For så vidt angår køretøjer og materiel, viser kortlægningen af det statslige regionale redningsberedskab og effektiviseringsanalysen af det statslige regionale redningsberedskab, at de i vidt omfang er særlige, fordi de retter sig mod de særlige opgaver, det statslige regionale beredskab indtil nu har haft til opgave at løse.

Ved anvendelse af deltids- og fuldtidsansatte fra det kommunale beredskab i katastrofeberedskabet, jævnfør ovenfor, vil der nødvendigvis skulle være en større spredning af materiel og køretøjer end i dag, da det skal være til stede på de stationer, som de anvendte deltids- og fuldtidsmedarbejdere er tilknyttet.

I praksis vil det især i scenarie I, II og III være nødvendigt i den ansvarlige myndighed – hvad enten det er de store kommuner (scenarie I), kommunale selskaber (scenarie II) eller statslige kredse (scenarie III) – at planlægge med et begrænset antal (hoved)stationer, hvorfra (særligt uddannet) personel trækkes til katastrofesituationer med henblik på at begrænse spredningen af materiel og køretøjer, eksempelvis dele af de cirka 32 fuldtidsbemandede brandstationer og eventuelle udvalgte deltidsbrandstationer. Det er i mindre grad en problemstilling i scenarie IV, hvor de nuværende statslige beredskabscentre forudsættes fortsat at spille en central rolle i beredskabet.

I forlængelse heraf vil myndighederne med fordel kunne iværksætte en standardisering af materiel og køretøjer, da det vil lette den geografiske distribution heraf og i øvrigt også gøre det nemmere for personel på tværs af stationer at betjene materiel og køretøjer. Scenarie I, hvor fordelingen ved tværgående standardisering må formodes at være størst, vil dog samtidig kunne byde på de største udfordringer med at beslutte en standardisering. Det vil også kunne gælde beredskabsselskaberne i scenarie II, der til gengæld selv vil kunne standardisere inden for hvert deres område.

Udfordringerne kan i scenarie I og II håndteres ved, at der etableres et formelt samarbejde om standardisering af materiel og køretøjer på tværs af henholdsvis kommunale samarbejder og beredskabsselskaber. I scenarie III og IV vil Beredskabsstyrelsen som øverste myndighed kunne udstede centrale retningslinjer for materiel- og køretøjsstandarder.

Det må understreges, at der er stor forskel på de hændelsestyper, katastrofeberedskabet kan blive indsat i. En ikke ubetydelig del af hændelserne vil kun forudsætte »arme og ben« i køretøjer og med materiel, der vil kunne være geografisk distribueret, hvorfor den særlige planlægningsopgave primært retter sig mod den mindre del af hændelserne, der forudsætter anvendelse af særlige køretøjer og materiel.

Udfordring 5: Effektiv mobilisering af katastrofeberedskabet

En effektiv og forsvarlig indsats kræver, at der rådes over en kommandostruktur, der har den fornødne erfaring og et indgående kendskab til personellet uddannelse og kompetencer.

Det skal eksempelvis sikres, at:

- De ansvarlige for en indsats ved, hvilket personel med hvilke kompetencer der er til rådighed.
- Løsningen af særlige forhold ved katastrofeberedskabsindsatser ikke hindres i unødigt omfang af løn- og aftalemæssige forhold.
- De mobiliserede brandfolks ordinære vagttjeneste overtages af andre brandfolk, når de skulle være mødt i vagt.
- Den enkelte brandmand kan transportere sig til den station, hvor det relevante materiel og brandmandens personlige udrustning findes.
- Der er klarhed over, hvor enheden, som brandmanden indgår i, og dens materiel transporteres fra dens basestation til indsatsstedet.
- Personellet kan afløses af andet vagtfrit personel ved langvarige og mandskabskrævende opgaver.

Disse grundlæggende forudsætninger for en effektiv mobilisering udgør en central udfordring i forhold til overgangen til et enhedsberedskab, idet det alt andet lige er vanskeligere at mobilisere personel til katastrofeberedskabet, der er geografisk spredt i forhold til personel, der som i dag er samlet i beredskabscentre. Der er således en indbygget implementeringsrisiko, der kan have konsekvens i forhold til kvaliteten i katastrofeberedskabet og dermed den samlede robusthed i redningsberedskabet.

De nævnte problemstillinger gælder især for scenarie I, II og III, hvor katastrofeberedskabet enten helt eller delvis flyttes fra de nuværende statslige beredskabscentre til enten de store kommunale beredskaber (scenarie I), de kommunale beredskabsselskaber (scenarie II) eller de statslige beredskabskredse (scenarie III).

I alle tre scenarier vil de større byers beredskaber være udgangspunktet for styringen af en katastrofeindsats, idet der her ses bort fra nødrethssituationer og nationale katastrofer, hvor styringen overgår til Beredskabsstyrelsen.

Uagtet at der ikke er sat navn på de byer, der i givet fald vil blive tillagt ansvaret for at koordinere katastrofeberedskab blandt de omkringliggende kommuner, jævnfør scenarie I, eller blive hovedby for de kommunale beredskabsselskaber, jævnfør scenarie II, eller en statslig beredskabskreds, jævnfør scenarie III, er det rimeligt at antage, at det i de fleste tilfælde vil blive de byer, der i dag har en eller flere stationer med døgnberedskab, jævnfør tabel 9.

Tabel 9. Kommunale beredskaber med døgnvagter fordelt på typer, 2011

	Operatør		
	Kommunal	Ekstern	Blandet
Døgnbemandet	Frederiksberg København Vestegnen	Gentofte	-
Døgnbemanding og tilkald	Fredericia Odense Roskilde Tårnby Viborg	Ballerup Gladsaxe Greve Hillerød Høje-Taastrup Køge Lyngby-Taarbæk Randers	Esbjerg Horsens Kolding Vejle Aalborg Aarhus

Kilde: Effektiviseringsanalyse af dimensionering, arbejdstid og kapacitetsudnyttelse, Deloitte, 2012.

Beredskaberne i disse byer har hver dag året rundt til opgave at sikre, at deres udrykninger finder sted inden for 1 minut med henblik på at sikre en meget kort responstid, og at udrykningerne – i forhold til de indtrufne hændelser – er disponeret med de rigtige køretøjer bemandet med de rigtige brandmænd med den rigtige mundering. Disse byer havde endvidere ansvaret for 55 procent af de i alt godt 41.666 hændelser i det samlede redningsberedskab i 2011.

Det er Deloitte's vurdering, at planlægning og drift af et 1-minutsberedskab med krav om en meget kort responstid og med mange daglige hændelser af relativt forskellig karakter er en langt mere kompleks opgave end planlægning og drift af et katastrofeberedskab, der har en 5-minutters afgangstid og en meget længere responstid.

På den baggrund vurderer Deloitte, at beredskaberne i de byer, der sandsynligvis vil få tillagt ansvaret for katastrofeberedskabet i scenarie I, II og III, jævnfør ovenfor, har de fornødne kompetencer til også at kunne mobilisere katastrofeberedskabet i deres område. De pågældende byers beredskaber vil herudover, jævnfør ovenfor, i de relevante scenarier alle overtage en del af de 185 officerer og befalingsmænd fra det nuværende statslige regionale redningsberedskab. Det vil yderligere styrke deres kompetencer inden for effektiv mobilisering.

Det vil dog være nødvendigt for de pågældende byers beredskaber at revidere løn- og aftaleforhold for især fuldtidsbrandmænd, hvis de skal indgå i katastrofeberedskabet, så beredskaberne sikres mulighed for undtagelsesvis at indkalde disse uden for de normale vagtplaner. Det skal desuden præciseres, hvad rammerne skal være for længerevarende indsatser, idet hviletidsbestemmelserne i den almindelige lovgivning her må forventes at ville være styrende.

Udfordring 6: Usikkerhed om tilstrækkelig robusthed

Med etableringen af et samtænkt katastrofeberedskab er det muligt at mobilisere en indsættelseskapacitet, der numerisk mindst er på niveau med det nuværende statslige beredskab. Det er også muligt at give de nuværende kommunale beredskab et kompetenceløft svarende til den specialuddannelse, værnepligtige modtager.

Alligevel er der risiko for, at det samtænkte katastrofeberedskab ikke i alle sammenhænge er tilstrækkelig robust, hvis værnepligten afskaffes, jævnfør afsnit 4.7. Det skyldes, at det samtænkte katastrofeberedskab er mere distribueret end det nuværende katastrofeberedskab på de fem statslige beredskabscenter, og at det kan være vanskeligere at indsætte førings- og specialistkompetencer på højeste niveau tilstrækkelig hurtigt. Udfordringen – og risikoen for, at katastrofeberedskabet ikke er robust nok – varierer på tværs af scenarierne:

- I scenarie I skal de eksisterende storbyberedskaber omstilles, så de fremover også kan tage ansvaret for de opgaver, der hidtil har været tillagt det statslige beredskab, ligesom alle beredskaber i højere grad skal samarbejde på tværs af kommunegrænserne og dimensionere derefter.
- I scenarie II skal alle de nuværende kommunale beredskaber samles i kommunale selskaber, der hver får ansvaret for et større geografisk område. Selskaberne vil dermed skulle arbejde på baggrund af et helt nyt planlægningsgrundlag og vil skulle have helt nye styrings-, ledelses- og leverandørstrukturer.
- Scenarie III medfører samme forandringer som scenarie II, idet fem af de nye beredskabskredse dog vil kunne bygges ud fra de eksisterende beredskabscentre, ligesom en række forandringsparametre vil kunne fastlægges fra centralt hold. Kommunerne, der hidtil har haft ansvaret for langt hovedparten af opgavevaretagelsen i sektoren, vil skulle afgive dette ansvar til statslige beredskabskredse.
- Scenarie IV bygges udelukkende op ud fra de nuværende beredskabscentre og med de fleste forandringsparametre fastlagt fra centralt hold. I dette scenarie vil kommunerne skulle afgive ansvaret for opgaveløsningen til statslige regionsenheder.

Særligt i scenarie I og II, hvor katastrofeberedskabet overgår til kommunerne, kan robustheden blive udfordret som anført ovenfor. Risikoen kan reduceres ved at afsætte den nødvendige tid til omstillingen, hvilket er lagt til grund for Deloitte's forslag til indfasning af effektiviseringsprovenuer i afsnit 5.6. Risikoen reduceres desuden ved, at officerer og befalingsmænd fra det statslige beredskab overgår til kommunerne, som dermed styrkes ledelsesmæssigt.

For at sikre katastrofeberedskabets robusthed kan det ud over de nævnte tiltag overvejes i scenarie I og II og måske også i scenarie III at fastholde – enten i omstillingsperioden eller varigt – en dedikeret strategisk reserve. Initi-

ativet omfatter for det første en mindre, national dedikeret indsatsstyrke underlagt Beredskabsstyrelsen, der baseres på en tredjedel af de nuværende 185 officerer og befalingsmænd, der således ikke overgår til kommunerne, svarende til en døgnbemandet indsatsstyrke på cirka 12 personer. Kompetencemæssigt vil indsatsstyrken overvejende være sammensat til at kunne håndtere avancerede indsatsledelses- og specialberedskabsopgaver, mens den manuelle kapacitet overvejende mobiliseres lokalt eller ved hjælp af et mindre antal værnepligtige. Dermed vil indsatsstyrken minde om de andre ekspertberedskaber og vil kunne indsættes efter anmodning fra basis- eller specialberedskaberne, andre myndigheder eller af forsvarsministeren i situationer, hvor denne skønner det nødvendigt, at en statslig myndighed varetager indsatsledelsen.

Indsatsstyrken skal kunne indsættes over hele landet med kort varsel og skal kunne indsættes ved hjælp af forsvarets redningshelikoptere, hvis det er påkrævet og muligt, eller ved brug af egne køretøjer. Indsatsstyrkens materiel skal være begrænset og klargjort i moduler, der efter konkret vurdering kan medbringes i helikoptere eller hurtige køretøjer.

Indsatsstyrken bør lokaliseres geografisk i nærheden af Skrydstrup, Aalborg eller Roskilde, hvor forsvarets redningshelikoptere er placeret. Alternativt kan der etableres to mindre indsatsstyrker med hver cirka seks personer, der lokaliseres i nærheden af to af disse lufthavne.

Initiativet omfatter desuden en økonomisk reserve til at finansiere indsatsstyrkens indkøb af større, mandskabs- eller maskinkrævende indsatser hos private leverandører, hvor det ikke er muligt at få bemandet eksempelvis oprydning af en længere kyststrækning efter en olieforurening med personel fra det kommunale redningsberedskab og frivillige til at forestå hele indsatsen. Sådanne indkøb vil være undtagelsesvis og vil skulle defineres klart, så der ikke er tvivl om, hvornår bidrag fra den statslige økonomiske reserve kan udløses.

Bevares værnepligten enten varigt eller i længere tid end forudsat i afsnit 5.3, vil det i sig selv være en vidtgående imødegåelse af risikoen. Bevarelsen vil således sikre en kapacitet af samme omfang som i dag (140 mand i 10 dage), der kan sættes ind i eventuelle katastrofesituationer, også efter et nyt enhedsberedskab, jævnfør ovenfor, principielt selv skulle være i stand til at mobilisere personel og køretøjer til denne slags situationer.

4.7. Værnepligtig

Jævnfør bilag A skal alle strukturscenarier analyseres med og uden tilstedeværelsen af værnepligtige.

Anvendelse af værnepligtige i redningsberedskabet er som udgangspunkt forbundet med en række fordele.

Først og fremmest sikrer et kontinuerligt gennemløb af 750 værnepligtige om året, at et stabilt antal personer i den samlede befolkning har modtaget en omfattende uddannelse i beredskabsarbejde.

Dernæst er der ikke forbundet samme lønomkostninger ved at have værnepligtige i forhold til fastansat personel, fordi de værnepligtige typisk er 18-20 år, når de aftjener deres værnepligt, og derfor ikke har forudgående erfaring på arbejdsmarkedet.

Endelig kan beredskabet råde relativt frit over de værnepligtiges arbejdskraft, i den forstand at de værnepligtige ikke kan opsige deres stilling. Værnepligtige er dog omfattet af både arbejdsmiljøregler og hviletidsregler.

Ved en ændring af beredskabets struktur er der dog ikke kun fordele ved at have værnepligtige i beredskabet, men også en række væsentlige udfordringer i særligt i scenarie I og II, jævnfør nedenfor.

For så vidt angår scenarie I og II, hvor kommunerne overtager ansvaret for de opgaver, der i dag ligger i det statslige redningsberedskab, vil det være mest naturligt at løse disse opgaver med det personel, der i forvejen er tilknyttet de kommunale beredskaber. Et redningsberedskab bygges således op fra bunden, hvor hændelserne, der skal nås med kort frist, er placeret.

At kommunerne anvender deres egne medarbejdere og frivillige til katastrofeberedskabet vil, jævnfør afsnit 4.6, være muligt uden at kompromittere basisberedskabets robusthed, både fordi der kan trækkes på langt mere personel i det kommunale beredskab end i det nuværende katastrofeberedskab, og fordi der vil kunne trækkes på de nødvendige kompetencer, hvis personellet gives den fornødne uddannelse.

Hvis kommunerne i stedet skulle benytte sig af de værnepligtiges kapacitet, vanskeliggøres det af, at værnepligtige i et beredskab som udgangspunkt opholder sig på en kaserne adskilt fra civilt personel, fx brandmænd. Det skyldes dels, at de værnepligtige på samme måde som værnepligtige i forsvaret aftjener samfundstjeneste og dels, at der er både væsentlige økonomiske (holdstørrelser) og faglige (størrelsen af det beredskabsfaglige miljø) grænser for, hvor mange lokationer de værnepligtige kan spredes over, da deres tidsmæssigt væsentligste aktivitet er at modtage uddannelse.

Vanskeligheden består mere konkret i, at de værnepligtige med placeringen på kaserner er for langt væk fra hændelserne, der for en meget stor dels vedkommende skal løses med meget kort responstid. En forøgelse af kapacitetsudnyttelsen vil højst kunne bestå i at nedlægge de kommunale brandstationer, der ligger i de fem byer, hvor de værnepligtsbaserede beredskabscentre er placeret, jævnfør afsnit 4.3. Dette er forudsat i alle fire scenarier.

Desuden udgør placeringen på fem kaserner en barriere for at knytte officerer og befalingsmænd tættere på det kommunale beredskab, fordi de bliver nødt til at være på kasernerne for at forestå de værnepligtiges uddannelse.

Alternativt skulle de værnepligtige i scenarie I og II flyttes ud på de døgnbemandede brandstationer som erstatning for fuldtidsansatte brandmænd. Kortlægningen har vist, at der på de nuværende kommunale døgnbemandede brandstationer er godt 200 brandmænd i vagt døgnet rundt, mens de 750 årlige værnepligtige i det nuværende katastrofeberedskab svarer til, at der kan være cirka 100 værnepligtige med en fuldført grund- og funktionsuddannelse i vagt døgnet rundt. Selv i det tilfælde, at der blev korrigeret for de værnepligtiges mindre erfaring som afspejlet i deres lavere løn i forhold til fuldtidsbrandmænd, ville en meget stor andel af de nuværende fuldtidsbrandmænd i det kommunale beredskab blive erstattet med værnepligtige.

Hertil kommer, at de udstationerede værnepligtige skulle sættes til at udføre indtægtsdækket virksomhed, der, jævnfør effektiviseringsanalysen af arbejdstid, dimensionering og kapacitetsudnyttelse, i alle scenarier vil kunne udgøre en væsentlig del af grundlaget for at skabe et omkostningseffektivt basisberedskab, hvor der er fuldtidsbrandmænd. Ligeledes vil de værnepligtige særskilt for scenarie II skulle udstationeres i en privatretlig selskabskonstruktion, som kommunalt ejede aktieselskaber vil være, uagtet at de er ejet fuldt ud af kommunerne.

Endelig synes det hensigtsmæssigt – økonomisk og ledelsesmæssigt – at uddanne kommunale brandmænd frem for værnepligtige. De værnepligtige opholder sig således meget kort tid i beredskabet sammenlignet med kommunale brandmænd, der typisk har anciennitet. De genererer derfor omkostninger til uddannelse og øvelser, der er uforholdsmæssig store sammenlignet med de omkostninger, det vil kræve at vedligeholde tilsvarende fastansattes uddannelse. Desuden kan beredskabernes ledelse ikke bruge øget uddannelse til at fastholde og udvikle værnepligtige, men kun fastansat personale.

Heroverfor står dog fordelene ved at have et kontinuerligt gennemløb af 750 værnepligtige om året, der modtager omfattende uddannelse i beredskabsarbejde, jævnfør ovenfor.

På baggrund af ovenstående finder Deloitte, at det med fordel kan tages op til nærmere overvejelse, om værnepligten skal opretholdes, hvis det besluttet at indføre et enhedsberedskab baseret på scenarie I og II.

For så vidt angår scenarie III og IV, hvor staten overtager ansvaret for det samlede redningsberedskab, men med forskellige geografiske inddelinger, vil fordelene ved at have værnepligtige fortsat kunne realiseres, idet værnepligt dog ikke er en nødvendig forudsætning for realisering af scenarierne.

I scenarie III vil det være naturligt at lade beredskabscentrene udgøre hovedstationen i 5 af de 12 statslige beredskabskredse, mens de 5 beredskabsregioner i scenarie IV hver vil have et beredskabscenter som hovedstation.

I scenarie IV vil værnepligtige i beredskabscentrene derfor fortsat udgøre en stående national strategisk kapacitetsreserve, men de vil kunne udnyttes bedre end i dag ved at centralisere alle de opgaver, der ikke skal løses inden

for en kort responstid, som for eksempel back office-beredskabsopgaver som påfyldning af luft, slangerens, vedligehold af mundering m.v.

I scenarie III vil beredskabscentre som udgangspunkt kun kunne centralisere opgaver inden for et mindre, geografisk område, hvilket vil bidrage til at vanskeliggøre en højere kapacitetsudnyttelse af de værnepligtige.

For begge scenarier gælder, at fastholdelsen af værnepligten vil gøre det vanskeligt at løse det grundlæggende problem med relativt høje uddannelsesomkostninger samtidig med en kapacitetsudnyttelse, der er lavere end i de kommunale scenarier.

På den baggrund kan det overvejes nærmere, om værnepligtige skal vælges fra i scenarie III, hvorefter der ikke vil være forskel på hovedstationerne i de 12 beredskabskredse. Hertil kommer, at værnepligtige også vil kunne vælges fra i scenarie IV for i stedet at bemane beredskabscentre med færre deltids- og fuldtidsansatte afpasset det lokale kapacitetsbehov.

I scenarie III og IV uden værnepligtige vil katastrofeberedskabet skulle bemannes med kommunale brandmænd efter samme principper som i scenarie I og II.

4.8. Det internationale beredskab

Danmark bidrager ofte til hjælpeindsatsen efter katastrofer i udlandet som for eksempel jordskælv, orkaner eller oversvømmelser. Beredskabsstyrelsen råder over specialister og materiel, der kan udsendes til det katastroferamte land via eksempelvis FN eller EU.

Hvis katastrofebistanden skal virke effektivt, skal den iværksættes hurtigt. Derfor har Beredskabsstyrelsen et stående beredskab, så styrelsen med timers varsel kan udsende mandskab og materiel som for eksempel nødhjælpsekspeditioner, mobilhospitalet og teltlejre.

Evnen til at udsende disse indsatser har høj politisk prioritet og skal kunne opretholdes i ethvert af strukturscenarierne.

Alle, der bliver udsendt internationalt for Beredskabsstyrelsen, er normalt optaget og registreret i styrelsens internationale personelpulje.

Den internationale personelpulje består af mere end 500 personer med forskellige uddannelser og kompetencer. Medlemmerne i puljen består især af fastansatte i Beredskabsstyrelsen (civile og uniformerede), reservebefalingsmænd, tidligere værnepligtige samt statslige og kommunale frivillige og funktionelle specialister som for eksempel læger, sygeplejersker, bygningskonstruktører eller ingeniører.

Tilsvarende anvendes materiel, der opbevares i beredskabscenter Herning.

Det vurderes, at grundlaget for at sammensætte internationale indsatser vil være uændret eller styrket i de fire strukturscenarier. Både frivillige, officerer og befalingsmænd vil således fortsat være en del af redningsberedskabet, uanset om de overgår til kommunerne i scenarie I og II eller til statslige beredskabskredse i scenarie III.

Scenarier uden værnepligt vil alt andet lige reducere rekrutteringsgrundlaget for de internationale indsatser. Heroverfor står, at officerer og befalingsmænd i scenarie I, II og III vil blive flyttet ud til de store byers beredskaber, og at de kommunale brandmænd vil modtage mere uddannelse end i dag. Det vil kunne skabe et bredere rekrutteringsgrundlag blandt de store byers fuldtids- og deltidsbrandmænd samt frivillige, i det omfang de ikke allerede i dag indgår i Beredskabsstyrelsens internationale personelpulje.

Idet den internationale indsats skal kunne ske hurtigt, vil det i alle scenarier være nødvendigt at fastholde Beredskabsstyrelsens centrale koordinationsansvar for internationale indsatser, herunder opretholde den internationale personelpulje som grundlag for rekrutteringen.

Det internationale materiel vil ligeledes fortsat skulle opbevares i beredskabscenter Herning, uanset om centret fortsat anvendes som beredskabscenter i scenarie II og IV eller som hovedstation i scenarie I og II.

4.9. Konsekvenser for serviceniveauet

Tilpasningen af stationsstrukturen i de forskellige scenarier er baseret på en forudsætning om, at kommunerne i højere grad kan koordinere på tværs af kommunegrænser, og at de følgelig kan reducere antallet af brandstationer, uden at det gennemsnitlige serviceniveau sænkes, idet der dog er en spredning omkring gennemsnittet, der betyder længere responstid for nogle hændelser og kortere responstid for andre.

I det følgende analyseres de konkrete konsekvenser for serviceniveauet i de enkelte scenarier både for samtlige hændelser i 2011 og specifikt for de hændelser, der berøres af stationslukninger.

Ændringen i serviceniveauet for det samlede antal hændelser målt ved ændringer i responstiden fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 10. Konsekvens for responstider for samtlige hændelser i 2011

Scenarie	I	II	III + IV
Samlet gennemsnitlig ændring i responstid (MM:SS)	+00:03	-00:08	-00:12
Ændring af totalt antal timer anvendt på respons (%)	+ 0,5 %	- 1,3 %	- 2,0 %

Kilde: Deloitte's simulering på baggrund af ODIN-data.

Note: Responstiden angiver i denne sammenhæng, hvornår et givet brandkøretøj er fremme, og opgøres både for det første køretøj og for efterfølgende køretøjer. Til de forskellige scenarier vil der være et forskelligt antal påvirkede udrykningskørsler og en forskellig betydning i forhold til, i hvilken grad responstiden bliver længere eller kortere.

Note: I beregningen af ændringen i den samlede gennemsnitlige responstid er de kommunale støttepunkters hændelser ikke medtaget. Støttepunkterne er således forudsat lukket, hvorfor den nærmest beliggende beredskabsstation ville overtage hændelsen med en

markant forbedring af responstiden til følge. En sådan forbedring bør dog ikke medregnes i et samlet gennemsnit, fordi forbedringen ikke er kritisk for beredskabets opgavevaretagelse. De statslige beredskabscentre er forudsat opretholdt, hvorfor der ikke indgår ændringer i responstiderne for centrenes hændelser.

Som det fremgår, er alle scenarier tilrettelagt, så den samlede gennemsnitlige ændring i responstiden er så tæt på 0, som det er beregningsteknisk muligt.

Forøgelsen af responstiden på 3 sekunder i scenarie I svarer til en forøgelse på 0,5 procent af den samlede responstid for alle hændelser i 2011 på cirka 19.000 timer, mens reduktionen af responstiden på 12 sekunder i scenarie III og IV svarer til en reduktion på 2 procent af den samlede responstid for alle hændelser i 2011. Midt mellem disse to resultater ligger scenarie II.

Resultatet er uddybet i bilag G, hvoraf det blandt andet fremgår, at der inden for de anførte gennemsnit sker ændringer i responstiden for en lang række enkelthændelser i både positiv og negativ retning – nogle hændelser vil således opleve forøget responstid. En nærmere gennemgang af simuleringerne viser, at eventuelle forøgelser af responstiden som hovedregel sker for de hændelser, der blev kørt hurtigst til (0-5 minutter) i 2011, mens eventuelle reduktioner af responstiden som hovedregel sker for de hændelser, der tog længst tid at køre til (>15 minutter). Der sker med andre ord en reduktion af spredningen i responstid omkring gennemsnittet.

Ændringen i serviceniveauet for hændelser i 2011, der er berørt af stationslukninger, målt ved ændringer i responstiden fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 11. Konsekvens for responstid for hændelser berørt af stationslukninger

Scenarie	I	II	III + IV
Antal lukkede stationer	11	13	22
Påvirkede udrykningskørsler	5.773	7.134	14.858
Antal kørsler med øget responstid	4.017	5.217	10.673
Antal kørsler med reduceret responstid	1.756	1.917	4.185
Gennemsnitlig påvirkning af responstid for berørte hændelser	1:03	1:10	1:32
Antal kørsler med mere end 5,5 minutter øget responstid	540	677	2.094

Kilde: Deloitte's simulering på baggrund af ODIN-data.

Som det fremgår, er antallet af påvirkede kørsler naturligt stigende med antallet af stationslukninger i de enkelte scenarier, så der i scenarie III og IV er 14.858 påvirkede udrykningskørsler, mens der tilsvarende kun er 5.773 påvirkede kørsler i scenarie I.

I scenarie I øges responstiden i gennemsnit kun med godt 1 minut, og cirka 30 procent af udrykningskørslerne er hurtigere fremme end i dag. I scenarie III og IV øges den gennemsnitlige responstid med cirka halvdelen af et minut, men cirka 28 procent af kørslerne er hurtigere fremme end i dag.

Den typiske påvirkning på responstiden for hændelser, der er berørt af stationslukninger, er 0,5-1,5 minutter i scenarie I og 1,5-2,5 minutter i de øvrige scenarier. I scenarie I er der endvidere 540 udrykningskørsler, der øges med mere end 5,5 minutter, mens det tilsvarende antal udgør mere end 2.000 i scenarie III og IV.

For hændelser berørt af stationslukninger er også reaktionstiden, hvor der kun ses på den tid, det tager for det første køretøj i udrykningstoget at komme frem, opgjort, som det fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 12. Konsekvens for reaktionstider for hændelser berørt af stationslukninger

Scenarie	I	II	III + IV
Antal lukkede stationer	11	13	22
Påvirkede udrykningskørsler	2.190	3.840	7.557
Antal kørsler med øget reaktionstid	1.829	2.031	4.621
Antal kørsler med reduceret reaktionstid	361	1.809	2.936

Kilde: Deloitte's simulering på baggrund af ODIN-data.

Note: Reaktionstiden angiver den tid, det tager, før det første brandkøretøj er fremme til en hændelse. Til de forskellige scenarier vil der være et forskelligt antal påvirkede udrykningskørsler og en forskellig betydning i forhold til, i hvilken grad reaktionstiden bliver længere eller kortere.

Antallet af påvirkede kørsler er naturligt stigende med antallet af stationslukninger i de enkelte scenarier. I scenarie II bemærkes det, at reaktionstiden reduceres for næsten halvdelen af de påvirkede udrykningskørsler (47 procent), mens den tilsvarende andel er cirka 16 procent i scenarie I og cirka 39 procent i scenarie III og IV.

I alle scenarierne er den typiske påvirkning på reaktionstiden, at den øges med mellem 1,5 og 2,5 minutter, hvilket således udgør et mål for den typiske konsekvens for serviceniveauet opgjort som, hvornår det første brandkøretøj er fremme ved hændelsesstedet.

Af bilag G fremgår fordelingen af påvirkningen på reaktionstiden for hændelser, der er berørt af stationslukninger, fordelt på de enkelte scenarier, herunder betydningen af hændelsesmønstret tilknyttet de lukkede stationer.

4.10. Vurdering af strukturkriterier

Som nævnt i afsnit 2.2 skal de fire strukturscenarier vurderes i forhold til seks strukturkriterier. Heraf har de fire en operativ karakter og gennemgås derfor i dette kapitel.

Forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid

Det første strukturkriterium lægger til grund, at redningsberedskabet fortsat skal have en forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid. Det betyder, at beredskabets samlede evne til at kunne indsættes operativt ikke forringes i forhold til i dag, og at de beredskabsopgaver, der vil kunne løses i dag, også

skal kunne løses i fremtiden. Beredskabets samlede robusthed må således ikke forringes, ligesom responstiden samlet set ikke må forringes. Dette indebærer, at en ændret struktur dimensioneres, så beredskabet fortsat kan håndtere det kendte hændelsesmønster og samtidig være i stand til at håndtere store, langvarige eller ekstreme hændelser og katastrofer foranlediget af kendte lokale og nationale risici eksempelvis som følge af terror og klimænderinger. En forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid skal gælde for det lokale og borgernære beredskab såvel som for en central reserve af beredskabskapaciteter til brug i forbindelse med store, langvarige eller ekstreme hændelser og katastrofer.

Tabellen nedenfor sammenfatter Deloitte's vurderinger af, hvorledes kriteriet om indsættelseskapacitet og responstid vurderes at blive påvirket i hvert af de fire scenarier i forhold til i dag. Vurderingen klarlægger, om scenarierne påvirker en række underliggende forhold positivt i større eller mindre grad (↑ og ↗) eller negativt i større eller mindre grad (↓ og ↘), eller om påvirkningen er neutral (→). Hvor det er relevant, er det vurderet, hvilken påvirkning bevarelsen henholdsvis bortfaldet af værnepligten vil have.

Tabel 13. Forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid

Forhold	Beskrivelse	Værnepligt	Vurdering			
			I	II	III	IV
Indsættelseskapacitet (basis- og specialberedskabet)	Som følge af tilpasninger af stations- og ledelsesstrukturen bortfalder mellem 300 og 700 fuldtids- og deltidsstillinger (jævnfør tabel 8). Dermed reduceres den samlede indsættelseskapacitet i basisberedskabet, hvilket yderligere vil være tilfældet for specialberedskabet, hvis værnepligten bortfalder. Faldet er størst i scenarie III og IV, der muliggør den største kapacitetstilpasning.	Ja	↘	↘	↓	↓
		Nej	↓	↓	↓	↓
Indsættelseskapacitet (katastrofeberedskabet)	Med det samtænkte katastrofeberedskab forbedres mulighederne for at mobilisere en øget indsættelseskapacitet. Det vil også være tilfældet, selvom værnepligten bortfalder.	Ja	↗	↗	↑	↑
		Nej	↗	↗	→	→
Kapacitetsudnyttelse (basis- og specialberedskabet)	Kapacitetsudnyttelsen forbedres med udbredelsen af fri disponering og indebærer, at serviceniveauet for basis- og specialberedskabet kan opretholdes, selvom indsættelseskapaciteten reduceres.		↗	↗	↑	↑
Kompetence	Introduktionen af det samtænkte katastrofeberedskab er i scenarie I og II løftestang for kompetenceudvikling af basisberedskabet, mens det ikke vurderes at være tilfældet i scenarie III og IV. Bortfalder værnepligten, frigives i alle scenarier ressourcer til et kompetenceløft, der vil være nødvendigt for at opretholde det fornødne kompetenceniveau i katastrofeberedskabet. En mindre, national indsatsstyrke vurderes især i scenarie I og II at kunne bidrage positivt til at sikre muligheden for at indsætte førings- og specialistkompetencer på højeste niveau.	Ja	↗	↑	→	→
		Nej	↑	↑	↑	↑

Forhold	Beskrivelse	Værne- pligt	Vurdering			
			I	II	III	IV
Robusthed	Den fri disponering og den bedre kapacitetsudnyttelse indebærer, at beredskabets samlede robusthed ikke vurderes at blive påvirket hverken negativt eller positivt i de fire scenarier, selvom stationsstrukturen og indsættelseskapaciteten tilpasses. Deloittes simuleringer med udgangspunkt i hændelserne for 2011 underbygger denne vurdering. Desuden vurderes det, at det samtænkte katastrofeberedskab og et kompetenceløft til basisberedskabet bidrager positivt til den samlede robusthed – også hvis værnepligten bortfalder.	Ja	→	→	→	→
		Nej	→	→	→	→
Responstid	Deloittes simuleringer af responstiden for hvert af de fire scenarier indikerer, at tilpasningerne af stationsstruktur og friere disponering resulterer i en forringet gennemsnitlig responstid på +3 sekunder i scenarie I og en forbedret gennemsnitlig responstid på henholdsvis -8 sekunder i scenarie II og -12 sekunder i scenarie III og IV. Det svarer til en serviceforringelse på 0,5 procent og serviceforbedringer på 1,3 procent og 2,0 procent. Gennemsnittene dækker over længere responstid for nogle af de hændelser, der blev kørt hurtigst til (0-5 minutter) i 2011, og kortere responstid for nogle af de hændelser, det tog længst tid at køre til (>15 minutter). Dermed medfører den ændrede dimensionering et mere ensartet serviceniveau på tværs af kommunerne.		↘	↗	↗	↗
Samlet vurdering		Ja	→	→	→	→
		Nej	→	→	→	→

I konkretiseringen af de fire strukturscenarier, som styregruppen for budgetanalysen af redningsberedskabet har defineret, jævnfør bilag A, har Deloitte tilstræbt, at redningsberedskabets samlede robusthed kunne fastholdes på det nuværende niveau.

Det gælder derfor for alle scenarier, at de nye ansvarlige beredskabsorganisationer skal kunne bevare eller styrke det nuværende beredskabs evne til at kunne indsættes operativt til de samme typer beredskabsopgaver som i dag, så beredskabets samlede robusthed ikke forringes. Det er også årsagen til, at de ovennævnte vurderinger af de fire scenarier kun afviger marginalt fra hinanden.

Omstillingen fra det eksisterende beredskab til et reformeret beredskab afviger imidlertid en del for hvert af de fire scenarier, hvilket kan udfordre robustheden i overgangsperioden. Generelt vil scenarie II uden værnepligt afføde den største ændring, fordi det forudsætter både etablering af et enhedsberedskab og samling af de kommunale beredskaber i 12 beredskabsselskaber. Scenarie III er mindre vidtgående end scenarie II, fordi beredskabscentrene kan bevares som nu.

Det er imidlertid Deloitte's vurdering, at selv ved en så betydelig omlægning af beredskabet som i scenarie II vil der kunne opnås en forsvarlig robusthed i både basis-, special- og katastrofeberedskabet.

Hertil kommer muligheden for at etablere en mindre, national dedikeret indsatsstyrke underlagt Beredskabsstyrelsen, jævnfør afsnit 4.6, der – eventuelt kun i en overgangsperiode – vil kunne sikre en ekstra styrkelse af robustheden.

Entydigt forankret myndighedsansvar

Det andet strukturkriterium lægger til grund, at beredskabets opgaveløsning skal have et entydigt forankret myndighedsansvar. Redningsberedskabet er i krisetid afgørende for opretholdelsen eller genetableringen af samfundskritiske institutioner og infrastrukturer såvel som beskyttelsen af civile. Uagtet at opgaven i dag er delt mellem stat og kommune, og at samtlige myndigheder som følge af sektoransvarsprincippet ligeledes har et medansvar for opretholdelsen af et nødvendigt beredskab, er det nødvendigt, at der er et entydigt myndighedsansvar for redningsberedskabets forebyggende og planlægningsmæssige opgaver, ligesom en effektiv operativ indsættelse forudsætter entydige kommandostrukturer samt mulighed for på tværs af landet at indsætte de nødvendige redningskapaciteter, herunder mandskab og materiel. Og i tilfælde af delt ansvar skal dette være klart og velbegrundet, ligesom der operativt skal kunne opretholdes en entydig og klar indsatsledelse.

Tabellen nedenfor sammenfatter Deloitte's vurderinger af, hvorledes kriteriet om entydigt forankret myndighedsansvar vurderes at blive påvirket i hvert af de fire scenarier i forhold til i dag. Vurderingen klarlægger, om scenarierne påvirker en række underliggende forhold positivt i større eller mindre grad (↑ og ↗) eller negativt i større eller mindre grad (↓ og ↘), eller om påvirkningen er neutral (→). Hvor det er relevant, er det vurderet, hvilken påvirkning bevarelsen henholdsvis bortfaldet af værnepligten vil have.

Tabel 14. Entydigt forankret myndighedsansvar

Forhold	Beskrivelse	Vurdering			
		I	II	III	IV
Entydigt myndighedsansvar	Med etableringen af enhedsberedskabet konsolideres myndighedsansvaret i enten kommunalt eller statsligt regi – omend Beredskabsstyrelsen fortsat har ansvar for regulering, tilsyn og visse ekspertberedskaber. Scenarie III og IV skaber størst entydighed, da ansvaret for det samlede beredskab forankres hos én statslig myndighed, der dog har en kreds- eller regionsstruktur med nogen autonomi. I scenarie II sker ligeledes en konsolidering i tolv kommunalt ejede beredskabsselskaber, der er helt autonome. Det giver større entydighed i forhold til i dag. I scenarie I sker konsolideringen gennem frivillige samarbejder, og katastrofeberedskabet overgår til nogle få store kommuner, der således har særlige opgaver og ansvar. Der kan med tiden opnås større entydighed i scenariet, omend det kræver villighed og tilskyndelse til at indgå i samarbejder.	→	↗	↑	↑

Forhold	Beskrivelse	Vurdering			
		I	II	III	IV
Entydig kommandostruktur	Den øgede entydighed i myndighedsansvaret reflekteres i kommandostrukturens entydighed. Dog rummer konsolideringen især i scenarie II, III og IV, at indsatsledelsen kan styrkes yderligere, ligesom konsolideringen gør det muligt at have specialiserede indsatsledere, jævnfør afsnit 3.3. Officerer og befalingsmænd overgår i scenarie I, II og III til decentrale enheder og vil der bidrage til en yderligere styrkelse af kommandostrukturen. Det gælder ikke mindst, hvis værnepligten bortfalder. I scenarie I og II skal forsvarsministeren i lighed med i dag kunne disponere over redningsberedskabets kapaciteter i ekstreme nødsituationer. Dog kan det give Beredskabsstyrelsen vanskeligheder med at fastholde føringskapacitet og føringskompetence på højeste niveau, når der ikke rådes over mandskab til daglig.	→	↗	↑	↑
Samlet vurdering		→	↗	↑	↑

Strukturscenarierne indebærer alle etableringen af et enhedsberedskab og en geografisk og organisatorisk konsolidering af det eksisterende redningsberedskab. Med et statsligt enhedsberedskab i scenarie III og IV vil det være muligt at skabe størst entydighed i myndighedsansvar og i kommandostruktur. Det vil især være en styrke i forbindelse med geografisk spredte hændelseskomplekser, hvor national koordination og kommando er nødvendig, eller ekstreme enkelthændelser eller nødsituationer.

Scenarie I og især II kan også bidrage til større entydighed, omend etableringen af tværkommunale samarbejder eller selskaber introducerer nye organisatoriske strukturer, der kun er få aktuelle erfaringer med. Geografisk bidrager scenarie I og II til en hensigtsmæssig konsolidering og forenkling af myndighedsansvar og kommandostruktur, men de kræver begge en nytænkt styringsmodel.

Styrke operativ international indsættelse

Det tredje strukturkriterium lægger til grund, at beredskabet i mindst samme udstrækning som nu skal kunne indsættes i internationale operationer – eventuelt i samtænkte operationer med forsvar, politi eller andre myndigheder. En reform af beredskabet skal derfor gerne medvirke til at styrke operativ international indsættelse.

Tabellen nedenfor sammenfatter Deloitte's vurderinger af, hvorledes kriteriet om operativ international indsættelse vurderes at blive påvirket i hvert af de fire scenarier i forhold til i dag. Vurderingen klarlægger, om scenarierne påvirker en række underliggende forhold positivt i større eller mindre grad (↑ og ↗) eller negativt i større eller mindre grad (↓ og ↘), eller om påvirkningen er neutral (→). Hvor det er relevant, er det vurderet, hvilken påvirkning bevarelsen henholdsvis bortfaldet af værnepligten vil have.

Tabel 15. Styrket operativ international indsættelse

Forhold	Beskrivelse	Værnepligt	Vurdering			
			I	II	III	IV
Mulighed for international indsættelse	Redningsberedskabets internationale indsats har politisk bevågenhed, og der er i regi af Beredskabsstyrelsen etableret en række kapaciteter til international indsættelse. I alle fire scenarier er Beredskabsstyrelsens materielkapaciteter uændrede. Rekrutteringen af personel til international indsættelse søges ligeledes bevaret i alle scenarier, omend der er risiko for, at dette vanskeliggøres i scenarie I og II, hvor det statslige beredskab overgår til kommunerne.		↘	↘	→	→
Styrkelse af international indsættelse	Det er Deloitte's vurdering, at en styrkelse af den internationale indsættelse vil være mulig, men at det mest sandsynligt vil kunne prioriteres i statsligt regi i scenarie III og IV.	Ja	→	→	↗	↗
	Et bortfald af værnepligten vil reducere grundlaget for at rekruttere personel til internationale indsatser. Heroverfor står, at officerer og befalingsmænd overgår til basis- og specialberedskabet, samt at basisberedskabet kompetenceløftes, hvorfor der vil være et bredere grundlag for at rekruttere personel til international indsættelse.	Nej	→	→	→	→
Samlet vurdering			→	→	→	→

Deloitte vurderer, at en reform af redningsberedskabet fortsat gør det muligt at opretholde og indsætte et internationalt beredskab på samme niveau som hidtil. I scenarie I og II kan mulighederne for at rekruttere personel vanskeliggøres, hvis der ikke sikres fornødent fokus på at opretholde kapacitet og især kompetencer. I scenarie III og IV kan det nemmere prioriteres at styrke det internationale beredskab og samtidig opretholde kapacitet og kompetencer.

Styrke operativ samordning og koordination

Redningsberedskabet skal fortsat bidrage til at sikre, at det operative samarbejde med andre beredskabsmyndigheder – politi, forsvar, ambulance osv. – i forbindelse med operative indsatser ikke forringes. En reform af beredskabet skal med andre ord styrke operativ samordning og koordination.

Tabellen nedenfor sammenfatter Deloitte's vurderinger af, hvorledes kriteriet om operativ samordning og koordination vurderes at blive påvirket i hvert af de fire scenarier i forhold til i dag. Vurderingen klarlægger, om scenarierne påvirker en række underliggende forhold positivt i større eller mindre grad (↑ og ↗) eller negativt i større eller mindre grad (↓ og ↘), eller om påvirkningen er neutral (→).

Tabel 16. Styrket operativ samordning og koordination

Forhold	Beskrivelse	Vurdering			
		I	II	III	IV
Styrke operativ samordning og koordination	De fire strukturscenarier adresserer ikke direkte samarbejdet med andre myndigheder. Strukturscenarierne har imidlertid forskellige konsekvenser for mulighederne for at opretholde de eksisterende rammer for operativ samordning og koordination. Med scenarie II og III introduceres en geografisk struktur, der følger politikredsene, og jævnfør afsnit 3.3 kan det overvejes at samtænke politiets kredsråd med scenarie III. I begge tilfælde vurderes det, at scenarierne vil styrke samarbejdet til især politiet. Scenarie I vurderes ikke at indebære nogen forskel i forhold til i dag. Scenarie IV rummer muligheder for at styrke samordningen med det præhospitale beredskab, omend det ikke vurderes at være afgørende. I scenarie I vil der skulle etableres særskilte kontaktflader fra de beredskaber, der får ansvaret for at koordinere katastrofeberedskabet, til andre myndigheder. Det er med andre ord en svækkelse i forhold til i dag, hvor samordningen sker til én myndighed – det statslige beredskab.	↘	↗	↗	→
Samlet vurdering		↘	↗	↗	→

Deloitte vurderer, at især de to kredsscenarier kan bidrage positivt til den operative samordning og koordination med politiet, for så vidt angår både basis- og specialberedskabet og katastrofeberedskabet. Derudover vurderes det samlet set, at den operative samordning og koordination over for andre myndigheder nok påvirkes af en reform, men at den efter en overgangsperiode ikke vil ændres hverken positivt eller negativt.

5. Potentialer og gevinstrealisering

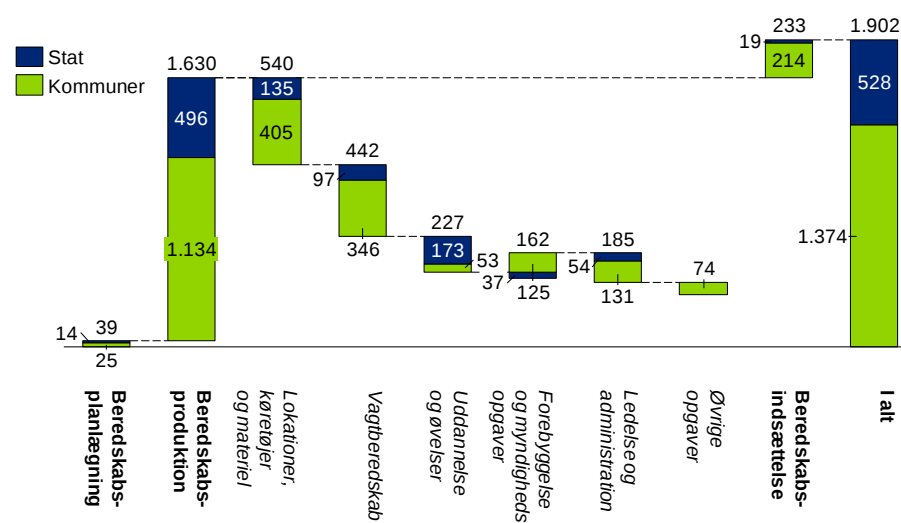
Der peges på muligheder for at realisere et potentiale på mellem 343 og 432 mio. kr. årligt, afhængigt af hvilket strukturscenarie der vælges og ved en fuld indfasning af samtlige effektiviseringstiltag. Der afsættes 144-194 mio. kr. til implementering.

De samlede omkostninger til det danske redningsberedskab var 2.458,1 mio. kr. i 2011, hvoraf 571,7 mio. kr. vedrørte det statslige beredskab og 1.886,4 mio. kr. vedrørte det kommunale beredskab (2011-priser).

Beredskabet har blandt andet en væsentlig indtægtsdækket virksomhed samt indtægter fra regioner m.v., og de samlede nettodriftsomkostninger, det vil sige eksklusive indtægtsdækket virksomhed, gebyrindtægter, interne betalinger m.v., udgjorde derfor 1.901,8 mio. kr. i 2011.

Af de samlede nettoomkostninger anvender beredskabet 38,9 mio. kr. på beredskabsplanlægning, 1.630,1 mio. kr. på beredskabsproduktion og 232,8 mio. kr. på beredskabsindsættelse, jævnfør figuren nedenfor.

Figur 16. Beredskabets hovedopgaver og omkostningsbase, mio. kr., 2011



Kilde: Deloitte: Kortlægning af redningsberedskabet (2012).

Hovedparten af beredskabets samlede nettoomkostninger kan henføres til løn, der udgør 67,9 procent af den samlede omkostningsbase. Omkostninger til køretøjer og materiel udgør 11,1 procent. Omkostninger til lokationer, det vil sige brandstationer, udgør 12,1 procent, og øvrige omkostninger udgør 8,8 procent af de samlede nettoomkostninger.

Denne omkostningsbase udgør grundlaget for beregningen af effektiviseringspotentialer knyttet til såvel de identificerede effektiviseringstiltag som de fire strukturscenarier.

Dette afsnit beskriver og estimerer de samlede effektiviseringspotentialer, der knytter sig til hvert af de fire strukturscenarier.

For det første opgøres således de effektiviseringspotentialer, der følger af, at der sker en ny dimensionering – af stationer, køretøjer og materiel – inden for hvert af de fire scenarier.

For det andet estimeres de effektiviseringspotentialer, der følger af, at den ledelsesmæssige struktur i forskelligt omfang tilpasses og konsolideres inden for hvert af de fire scenarier.

Endelig opgøres for det tredje de samlede potentialer knyttet til hvert af de fire strukturscenarier, idet der her tages højde for, hvilken betydning de fire strukturscenarier har for de øvrige effektiviseringstiltag og effektiviseringspotentialer, der er blevet belyst og opgjort i de fem særskilte effektiviseringsanalyser af henholdsvis 1) indkøb og udbud, 2) brandforebyggelse, beredskabsplanlægning og statslig administration, 3) det statslige regionale beredskab, 4) beredskabsindsættelsen og 5) dimensionering, arbejdstid og kapacitet.

5.1. Dimensionering efter ny stationsstruktur

Det er i strukturanalysens afsnit 4.3 til 4.7 belyst, hvilke tilpasninger strukturændringerne muliggør i forhold til dimensioneringen af beredskabets kapacitet i form af stationer, køretøjer og personel, mens afsnit 4.8 har undersøgt de operative konsekvenser af disse ændringer på reaktionstiden og responstiden.

Analyserne viser, at antallet af kommunale brandstationer kan reduceres med henholdsvis 11 stationer i scenarie I, 13 stationer i scenarie II og 22 stationer i både scenarie III og IV – uden at det har væsentligt negative operative konsekvenser. Herudover kan antallet af køretøjer reduceres med mellem 64 og 107, mens personalet kan reduceres med mellem 335 og 701, afhængigt af hvilket scenarie der vælges, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 17. Kapacitet i alt og kapacitet, der fjernes ved nedlæggelse af stationer

Scenarier	Køretøjer		Personel	
	I alt	Fjernes	I alt	Fjernes
Scenarie I, i alt	86	64	335	233
Scenarie II, i alt	103	79	425	319
Scenarie III, i alt	165	107	701	560
Scenarie IV, i alt	165	107	701	560

På den baggrund udgør det samlede potentiale ved at tilpasse kapaciteterne 40,5 mio. kr. årligt i scenarie I, 73,0 mio. kr. i scenarie II og 124,0 mio. kr. i scenarie III og IV, jævnfør tabel nedenfor.

Tabel 18. Årlige effektiviseringspotentialer ved strukturtilpasning, mio. kr., 2011-pl

Enhed	Scenarie I		Scenarie II		Scenarie III + IV	
	Enheder, der fjernes	Mio. kr.	Enheder, der fjernes	Mio. kr.	Enheder, der fjernes	Mio. kr.
Bygninger	11	4,1	13	4,8	22	4,8
Køretøjer	64	3,6	79	4,3	107	7,1
Personel	233	34,5	319	66,0	560	116,0
Chefer	5	2,5	5	2,5	7	3,6
Fuldtid	51	21,5	124	52,2	220	92,5
Deltid	177	10,5	190	11,3	333	19,9
Brutto	308	42,2	411	75,1	689	127,9
Ekstra omkostninger ved andre tilkald	-	-1,7	-	-2,1	-	-3,9
Netto		40,5	-	73,0	-	124,0

Potentialet knyttet til stationsbygningerne er beregnet med udgangspunkt i den i kortlægningen opgjorte gennemsnitlige årlige driftsomkostning for en brandstation på 369.042 kr., der dækker omkostninger til husleje, ejendoms-skatte, rengøring, varme, vand, el og bygningsvedligehold.

Potentialet knyttet til køretøjerne er opgjort som den gennemsnitlige årlige besparelse i driftsomkostninger, det vil sige vedligehold og afskrivninger relateret til hvert af de konkrete køretøjer på de stationer, der sættes ud af drift som følge af tiltaget. For en oversigt over de gennemsnitlige driftsomkostninger for beredskabets køretøjer henvises til kortlægningsrapporten.

Potentialet knyttet til beredskabspersonellet er endelig beregnet med de i kortlægningen opgjorte gennemsnitlige bruttolønninger (forsigtigt opgjort uden overhead), der udgør 502.858 kr. for chefer, 415.628 kr. for fuldtidsansatte og 54.768 kr. for deltidsansatte.

Ved lukning af en brandstation vil stationens hændelser i fremtiden skulle håndteres af de nærliggende stationer. Hvis de nærliggende stationer hovedsageligt håndterer hændelser ved anvendelse af deltidsansatte, vil der påhvi-

le denne station et højere omkostningsniveau i fremtiden, da de deltidsansatte skal møde op til flere hændelser. Disse omkostninger skal derfor fratrækkes det opgjorte bruttopotentiale.

De ekstra omkostninger beregnes med udgangspunkt i antallet af hændelser, der overtages af andre tilkaldstationer. Da der i hvert scenarie overføres en del af de deltidsansatte, der gør tjeneste på de stationer, der lukkes, til andre stationer, er det ikke alle hændelser, der skal håndteres af nye deltidsbrandmænd. Antallet af hændelser, der overtages af andre stationer, korrigeres derfor forholdsmæssigt herfor. Beregningsteknisk er det herudover lagt til grund, at der i gennemsnit anvendes tre deltidsbrandmænd til hver udrykning – hvilket svarer til gennemsnittet på landsplan – og at de hver honoreres for to timers arbejde til en timeløn på 181 kr., jævnfør eksempel i boksen nedenfor.

Boks: Eksempel på beregning af ekstra omkostninger i scenarie I

Der lukkes i alt 11 stationer i scenarie I, hvilket omfatter 211 deltidsansatte brandmænd. Disse stationer har håndteret i alt 6.994 udrykninger, hvoraf 1.827 overtages af deltidsstationer. Af de 211 deltidsansatte brandmænd overføres 34 til andre stationer. Dette svarer til 16,1 procent. De omkringliggende deltidsstationer skal derfor håndtere 83,9 procent (100-16,1) af de 1.827 udrykninger. Dette svarer til 1.533 udrykninger. Med en bemanning på 3 deltidsansatte per udrykning, der er indsat i 2 timer til en timeløn på 181 kr., bliver den samlede meromkostning derfor: $1.533 \times 3 \times 181 \times 2 = 1.664.838$ kr.

Effektiviseringspotentialer knyttet til en dimensionering efter den nye stationsstruktur må forventes først at kunne fuldt indføres efter en årrække. Det vil således være nødvendigt at udforme nye konkrete dimensioneringsplaner, at opsiges og reallokere et betydeligt antal medarbejdere, at opsiges eller ændre kontrakter med eksterne operatører og at afhænde stationsbygninger og køretøjer m.v. På den baggrund vurderer Deloitte, at det først vil være realistisk at realisere det fulde potentiale af en ny dimensionering af stationsstrukturen m.v. i år 4.

Det er derfor forsigtigt lagt til grund, at alene 25 procent af de opgjorte potentialer kan realiseres det første år, 50 procent kan realiseres det andet år, og 75 procent kan realiseres det tredje år, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 19. Indfasning af potentialer, mio. kr., 2011-pl

	År 1	År 2	År 3	År 4
Scenarie I	10,1	20,3	30,4	40,5
Scenarie II	18,3	36,5	54,8	73,0
Scenarie III	31,0	62,0	93,0	124,0
Scenarie IV	31,0	62,0	93,0	124,0

5.2. Konsolidering af ledelsesmæssig struktur

Hvert af de fire strukturscenarier indebærer som beskrevet i afsnit 4.5 – i forskelligt omfang – en konsolidering af den ledelsesmæssige struktur som følge af etableringen af et enhedsberedskab.

Der er i dag ansat i alt 169 chefer på niveau 1, det vil sige beredskabschefer, viceberedskabschefer og kolonnechefer. I scenarie I, hvor der etableres frivillige kommunale samarbejder, vurderes det, at antallet af disse chefer vil kunne reduceres med 68, mens antallet af chefer vil kunne reduceres med 139 i scenarie IV, hvor der etableres fem beredskabsregioner. Potentialet ved at gennemføre en ledelsesmæssig konsolidering udgør cirka 25-55 mio. kr. årligt afhængigt af det valgte scenarie, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 20. Effektiviseringspotentialer ved konsolidering af ledelsesstruktur

	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
Nuværende struktur, antal ledere	169	169	169	169
Reduktion, antal ledere	-68	-104	-116	-139
Ny struktur, antal ledere	101	65	53	30
Potentiale, mio. kr.	25,0	44,8	35,7	55,9

I *scenarie I* – hvor der etableres frivillige samarbejder – vil antallet af de nuværende beredskabschefer på 96 og viceberedskabschefer på 68 kunne reduceres til skønsmæssigt 24 for hver af de to chefgrupper.¹¹ Herudover vil der imidlertid skulle tilknyttes henholdsvis 24 tekniske chefer og 24 administrationschefer, der ansættes på samme lønniveau som en viceberedskabschef. De frivillige samarbejder vil som udgangspunkt fortsat skulle udføre det samme omfang af forebyggelsesopgaver – der i dag blandt andet varetages af viceberedskabschefer – og hvert af de 24 samarbejder tilføres derfor 2 beredskabsinspektører, der kan videreføre løsningen af disse opgaver. Endelig vil de 5 kolonnechefer, der leder de nuværende beredskabscentre i Nordjylland, Midtjylland, Sønderjylland, Sjælland og på Bornholm, blive erstattet med særlige stationschefer, der ansættes på et lønniveau, der svarer til en beredskabsinspektør.

I *scenarie II* – hvor der etableres 12 kommunale beredskabsselskaber – vil de nuværende beredskabschefer og viceberedskabschefer blive erstattet med henholdsvis 12 direktører, 12 operative chefer, 12 forebyggelseschefer, 12 tekniske servicechefer, 12 administrationschefer og 12 koordinatore for de frivillige. Da der er tale om større organisatoriske enheder, forudsættes det, at det vil være nødvendigt at ansætte direktøren til en årlig bruttoløn, der svarer til en vicepolitidirektørs løn (lønnramme 38), hvis der skal kunne rekrutteres direktører med den nødvendige tyngde og erfaring. De operative chefer, forebyggelsescheferne, de tekniske chefer og administrationscheferne ansættes på et lønniveau, der svarer til en beredskabschefs lønniveau, mens de frivillige koordinatore ansættes på et lønniveau, der svarer til en bered-

¹¹ Det er som tidligere nævnt antaget, at der etableres i alt cirka 24 frivillige samarbejder.

skabsinspektørs lønniveau. De 12 kommunale beredskabsselskaber skal fortsat løse forebyggelsesopgaver, og forebyggelseschefen i hvert af selskaberne assisteres derfor af 3 beredskabsinspektører. Endelig erstattes de 5 kolonnechefer med beredskabsinspektører.

I *scenarie III* – hvor der etableres 12 beredskabskredse – vil ledelsesstrukturen i vid udstrækning svare til scenarie II. Der ansættes således henholdsvis 12 kredsdirrektører i lønramme 38, 12 operative chefer, 12 udviklingschefer og 12 tekniske servicechefer på et lønniveau, der svarer til en beredskabsskabschefes lønniveau. Herudover ansættes på tilsvarende vis 12 frivillighedskoordinatorer, og de 5 kolonnechefer erstattes med 5 beredskabsinspektører. Scenariet adskiller sig imidlertid derved, at ansvaret for forebyggelse fastholdes i kommunerne, og de 68 eksisterende viceberedskabsschefer i kommunerne erstattes derfor med 68 beredskabsinspektører, der viderefører forebyggelsesopgaverne. Ansættelsen af 68 beredskabsinspektører i kommunerne kan forklare, hvorfor potentialet knyttet til dette scenarie er mindre end potentialet i scenarie II, hvor også ansvaret for forebyggelsesopgaverne samles på færre enheder. Hvis forebyggelsesopgaverne alternativt overføres til beredskabskredsene som i scenarie II, vil effektiviseringspotentialet blive større.

I *scenarie IV* – hvor der etableres 5 beredskabsregioner – vil der blive ansat 5 kredsdirrektører, der ansættes på et lønniveau, der svarer til en politidirektørs lønniveau (lønramme 39), 5 operative chefer, der ansættes på et lønniveau, der svarer til en vicepolitidirektørs lønniveau (lønramme 38), og 5 forebyggelseschefer, 5 udviklingschefer og 5 tekniske servicechefer, der ansættes på et lønniveau, der svarer til en vicepolitimesters lønniveau (lønramme 37). Herudover ansættes 5 frivillighedskoordinatorer på et lønniveau, der svarer til en viceberedskabsskabschefes lønniveau, og 20 beredskabsinspektører (4 i hver region), der skal foretage forebyggelsesopgaver m.v. Endelig erstattes de 5 kolonnechefer med 5 særlige stationschefer.

Den konkrete sammensætning af ledelsesstrukturen i hvert af de fire strukturscenarier og de gennemsnitlige og totale bruttolønninger knyttet til de enkelte ledelsesniveauer og ledelsesstillinger er angivet i bilag H.

Effektiviseringspotentialet knyttet til en konsolideret ledelsesmæssig struktur vurderes først at kunne realiseres fuldt ud efter en årrække. Der skal således tages højde for, at cheferne typisk kan have en lang opsigelsesperiode, ligesom der i en overgangsfase – indtil den nye struktur og organisation er endeligt på plads – kan være behov for at opretholde en række ledelsesstillinger for at sikre fortsat sikker drift. Endelig vil de nye stillinger skulle slås op, og der skal gennemføres en ansættelsesproces m.v. Deloitte har derfor lagt til grund, at det kun er henholdsvis 50 procent af potentialet, der kan realiseres i år 1, 75 procent, der kan realiseres i år 2, og at potentialet vil være indfaset fuldt ud i år 3, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 21. Indfasning af potentialer, mio. kr., 2011-pl

	År 1	År 2	År 3	År 4
Scenarie I	12,5	18,8	25,0	25,0
Scenarie II	22,5	33,7	44,9	44,9
Scenarie III	17,9	26,8	35,7	35,7
Scenarie IV	28,0	41,9	55,9	55,9

5.3. Eventuel afskaffelse af værnepligten

Ud over de potentialer, der knytter sig til en tilpasning af de kommunale kapaciteter og den ledelsesmæssige struktur, muliggør en strukturreform – jævnfør afsnit 4.6 og 4.7 – at værnepligten afskaffes, og at katastrofeberedskabskapaciteten integreres i et nyt enhedsberedskab.

Med dette forslag vil der kunne realiseres et årligt bruttopotentiale på 117,4 mio. kr., der udgør de samlede omkostninger (eksklusive renter og afskrivninger på bygninger), der knytter sig til de værnepligtige, herunder omkostninger til løn, kost, rejser, uddannelse m.v. Renter og afskrivninger på bygninger er udeladt, da beredskabscentrenes bygninger i alle fire struktur-scenarier forudsættes videreført som brandstationer med særlige køretøjer og materiel.

En forudsætning for at afskaffe værnepligten og integrere katastrofeberedskabet i et nyt enhedsberedskab er dog for det *første*, at en betydelig del af de fuldtidsansatte og deltidsansatte brandmænd får den overbygningsuddannelse, som kun de værnepligtige har i dag. Herudover vil disse brandmænd for det *andet* løbende skulle gennemføre særlige øvelser og tage nødvendig vedligeholdende uddannelse. For det *tredje* vil der i sagens natur være knyttet omkostninger til at indsætte de fuldtidsansatte (og deltidsansatte) brandmænd ved de hændelser, som de værnepligtige ellers ville have udført. Endelig vil potentialet for det *fjerde* skulle korrigeres for, at personalet på de fem kommunale brandstationer, der ligger tæt ved et beredskabscenter og derfor lukkes som et led i tilpasningen af stationsstrukturen, jævnfør afsnit 5.1, ikke kan afskediges, når de værnepligtige i centrene samtidig fjernes.

For at opbygge en tilstrækkelig reserve af fuldtidsansatte og deltidsansatte vurderes det som nødvendigt at uddanne henholdsvis 300 fuldtidsansatte og 100 deltidsansatte brandmænd i hvert af de to følgende år efter beslutningen om at gennemføre en strukturreform. I de følgende år vurderes det derimod som tilstrækkeligt at uddanne henholdsvis 100 fuldtidsansatte og 50 deltidsansatte brandmænd. Efter fire år vil 1.100 brandmænd have modtaget overbygningsuddannelsen, hvoraf langt hovedparten forventes at være i beredskabet, da medarbejderomsætningen generelt er meget begrænset. Dette skal ses i sammenhæng med, at der i dag alene er 375 værnepligtige til rådighed om året, hvoraf en del endnu ikke har gennemført deres uddannelse. Med disse forudsætninger vurderes katastrofeberedskabet derfor samlet set at være robust.

Den samlede udgift til at uddanne en fuldtidsbrandmand er estimeret til 57.335 kr., hvilket dækker løn til vikardækning samt uddannelsesudgifter. Udgiften til at uddanne en deltidsansat brandmand er 45.972 kr., hvilket dækker løn til de deltidsansatte samt uddannelsesudgifter.¹² De samlede udgifter til uddannelse af henholdsvis 300 fuldtidsbrandmænd og 100 deltidsbrandmænd bliver derfor 21,8 mio. kr.

Herudover forudsættes det, at samtlige de fuldtidsansatte og deltidsansatte brandmænd, der opnår overbygningsuddannelsen, hvert år skal anvende to dage a 7,5 timer på øvelser og vedligeholdende uddannelse. Dette svarer til, at der skal anvendes 1,4 mio. kr. på øvelser og vedligeholdende uddannelse i år 1, hvilket stiger til 3,8 mio. kr. i år 4, når samtlige de 1.100 brandmænd med overbygningsuddannelsen årligt skal anvende to dage på øvelser og vedligeholdende uddannelse.¹³

De fremadrettede omkostninger til indsættelse af brandmænd ved hændelser, som de værnepligtige hidtil har håndteret, beregnes med udgangspunkt i, hvor mange timer de værnepligtige faktisk var indsat i 2011. De værnepligtiges samlede indsættelsestimer udgjorde 48.002 i 2011.¹⁴ Hvis det antages, at tre fjerdedele af disse timer i stedet håndteres af fuldtidsansatte til en timeløn a 247 kr., og den sidste fjerdedel håndteres af deltidsansatte til en timeløn a 181 kr., bliver de samlede omkostninger 11,1 mio. kr. årligt. Det bemærkes, at denne udgift vil kunne variere over årene afhængigt af det konkrete behov.

De samlede lønomkostninger på de fem stationer, der ligger i tilknytning til de fem beredskabscentre, udgør i alt 16,8 mio. kr. årligt. Når værnepligten nedlægges, og beredskabscentrene derfor ikke kan håndtere de hændelser, som disse fem stationer hidtil har håndteret, således som det er forudsat i dimensioneringen efter en ny stationsstruktur, jævnfør afsnit 5.1, vil dette personel skulle overflyttes til beredskabscentrene. Der vil derfor være en fast årlig omkostning til disse medarbejdere på 16,8 mio. kr., hvis værnepligten afskaffes.

Under forudsætning af, at de nødvendige lovændringer kan gennemføres ultimo 2012, og at indkaldelsen af nye værnepligtige således ophører fra årsskiftet, vil det være muligt at realisere cirka halvdelen af potentialet i 2013.

¹² De værnepligtiges overbygningsuddannelse varer 23 dage, hvilket svarer til 172,5 timers uddannelse per person. De fuldtidsansattes gennemsnitlige timeløn udgør 247 kr., og deltidsansattes timeløn udgør 181 kr., hvilket medfører en omkostning på henholdsvis 42.586 kr. (til dækning af vikarer for de fuldtidsansatte) og 31.223 kr. (til løn til de deltidsansatte). Hertil kommer en gennemsnitlig uddannelsesomkostning per person, der dækker løn til undervisere, og som er beregnet til 14.749 kr. på baggrund af de omkostninger, der knytter sig til uddannelsen af de værnepligtige i dag. Enhedsprisen er derfor 57.335 kr. for uddannelse af en fuldtidsbrandmand og 45.972 kr. for uddannelse af en deltidsbrandmand.

¹³ De 1,4 mio. kr. er beregnet som $(172,5 \cdot 300 \cdot 247) + (172,5 \cdot 100 \cdot 181)$.

¹⁴ Beredskabsstyrelsen har oplyst, at de seks beredskabscentres indsættelsestimer i alt udgjorde 63.686 i 2011. Her skal imidlertid fratrækkes 2.592 timer, der vedrører de frivillige i Hedehusene, ligesom de timer skal fratrækkes, der vedrører befalingsmænd. En udryknings sammensætning består typisk af 3 befalingsmænd og 11 værnepligtige, og de samlede indsættelsestimer for værnepligtige bliver derfor $(63.686 - 2.592) \cdot (11/14) = 48.002$.

De værnepligtige indkaldes i hold af 125 hver anden måned, og det sidste hold værnepligtige, der indkaldes før lovændringen ultimo 2012, vil derfor blive det sidste hold, der afslutter sin uddannelse medio 2013. De værnepligtige vil dermed i det første halvår af 2013 kunne håndtere hændelser som hidtil, hvorfor de afledte omkostninger til indsættelse af brandmænd og overflytning af medarbejdere til centrene kun får halvårsvirkning i 2013. Hvis lovændringerne først kan foretages i løbet af 2013, vil det udskyde indfasningen af potentialet.

På den baggrund kan det samlede nettopotentiale knyttet til afskaffelse af værnepligten opgøres til 21,6 mio. kr. i år 1, 65,0 mio. kr. i år 2, 78,2 mio. kr. i år 3 og 77,7 mio. kr. i år 4, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 22. Effektiviseringspotentiale ved afskaffelse af værnepligten, mio. kr., 2011-pl

	År 1	År 2	År 3	År 4
Bruttopotentiale	58,7	117,4	117,4	117,4
Overbygningsuddannelse	-21,8	-21,8	-8,0	-8,0
Øvelser og vedligeholdende uddannelse	-1,4	-2,8	-3,3	-3,8
Indsættelse af deltids- og fuldtidsmedarbejdere	-5,5	-11,1	-11,1	-11,1
Overflytning af medarbejdere til centre	-8,4	-16,8	-16,8	-16,8
Nettopotentiale	21,6	65,0	78,2	77,7

Det er Deloitte's umiddelbare vurdering, at uddannelse af 1.100 mand over fire år udgør et tilstrækkelig robust katastrofeberedskab. Det kan dog ud fra et forsigtighedshensyn vælges at øge antallet af brandmænd, der modtager overbygningsuddannelsen og den efterfølgende vedligeholdende træning m.v. det første år med henblik på hurtigt at opbygge den fornødne kapacitet. Hvis der for eksempel uddannes 50 ekstra fuldtidsbrandmænd og 50 ekstra deltidsbrandmænd det første år, vil nettopotentialet blive reduceret til 16,1 mio. kr. i år 1, 64,7 mio. kr. i år 2, 77,9 mio. kr. i år 3 og 77,4 mio. kr. i år 4.

5.4. Tilvejebringelse af ekstra robusthed

Udgangspunktet for afsnit 4.6, pkt. 6 er, at robustheden tilvejebringes af det personel, der kan mobiliseres i det nuværende kommunale beredskab tillagt officererne og befalingsmændene i det nuværende statslige regionale redningsberedskab, men uden de værnepligtige som en dedikeret reserve.

Med henblik på at overveje, hvordan der kan tilvejebringes ekstra robusthed, eventuelt blot i en overgangsperiode, opstilles i afsnit 4.6 et forslag til etablering af en national dedikeret strategisk indsatsstyrke bestående af en tredjedel af det statslige regionale redningsberedskabs 185 officerer og befalingsmænd suppleret med en reserve til indkøb af større, mandskabs- eller maskinkrævende indsatser hos private leverandører.

For så vidt angår lønomkostningerne til den stående indsatsstyrke på 62 personer (185/3), vil de svare til officerernes og befalingsmændenes nuværende lønninger, der i lighed med omkostningerne til køretøjer og materiel ikke er forudsat reduceret i opgørelsen af de økonomiske konsekvenser af etableringen af et enhedsberedskab. Disse omkostninger vil derfor ikke udgøre en merudgift i forhold til i dag.

Etablering af en indsatsstyrke vil gengæld kunne medføre meromkostninger til (efter)uddannelse og til sikring af hurtigere indsættelse end i det nuværende statslige regionale redningsberedskab, for eksempel via forsvarets redningshelikoptere. Hvis der afsættes 100.000 kr. per person i indsatsstyrken, svarer det til en merudgift på 6,2 mio. kr. årligt.

For så vidt angår den økonomiske reserve, forudsættes det, at reserven skal kunne dække merudgifter til eksempelvis manuel oprydning efter to meget store katastrofer, fx olieforurening af et større kystområde og massive oversvømmelseskader, i samme år, og at disse to hændelser samlet kræver en indsats svarende til de cirka 64.000 mandetimer, der blev anvendt i det statslige regionale redningsberedskab i 2011. Det forudsættes endvidere, at en privat entreprenør tager 300 kr. for en mandetime.

Det svarer til en samlet merudgift på 19,2 mio. kr., der efter behov også vil kunne finansiere leje af entreprenørmaskiner med fører til en højere timepris, men til gengæld med et lavere timeforbrug.

Samlet vurderes forslaget at medføre en omkostning på 25 mio. kr. årligt, hvoraf den økonomiske reserve ikke vil blive anvendt i alle år.

Som det fremgår af afsnit 4.6, kan det – på trods af muligheden for at mobilisere personel til katastrofeberedskabet i det nuværende kommunale beredskab – ligeledes overvejes at fastholde værnepligten med henblik på at tilvejebringe ekstra robusthed.

Meromkostningen ved bevarelse af værnepligten vil som udgangspunkt svare til den mindreudgift vedrørende værnepligtige, der er beregnet i afsnit 5.3. Gennemføres der tillige ekstra uddannelse af personellet i de kommunale redningsberedskaber, vil det medføre ekstra omkostninger herudover svarende til overbygningsuddannelse samt øvelser og vedligeholdende uddannelse i tabel 22.

5.5. Samlede potentialer

De samlede bruttopotentialer, det vil sige eksklusive transitionsomkostninger, for hvert af de fire strukturscenarier er gengivet nedenfor.

De samlede potentialer, der følger af en ny dimensionering af stationsstrukturen, udgør henholdsvis 40,5 mio. kr. (scenarie I), 73,0 mio. kr. (scenarie II) og 124,0 mio. kr. (scenarie III og IV) årligt. Hertil kommer de potentialer, der følger af en ændret ledelsesstruktur. Disse udgør henholdsvis 25,0 mio. kr., 44,9 mio. kr., 35,7 mio. kr. og 55,9 mio. kr. årligt i de fire strukturscenarier.

Endelig udgør det årlige potentiale ved afskaffelse af værnepligten 77,7 mio. kr., når tiltaget er fuldt indfaset.

Ud over de potentialer, der følger af strukturscenarierne, er desuden indregnet de *maksimale* potentialer, der knytter sig til hvert af de identificerede effektiviseringstiltag, idet potentialerne er korrigeret for de ændringer, som strukturscenarierne indebærer. For eksempel vil antallet af stationer, køretøjer og materiel i forskelligt omfang blive ændret i hvert af de fire strukturscenarier, hvilket reducerer den samlede omkostningsbase, som de identificerede effektiviseringstiltag baserer sig på, og dermed ændres størrelsen af potentialerne tilsvarende.

Herudover er der korrigeret for effektiviseringstiltagenes indbyrdes afhængigheder. Der eksisterer således afhængighed mellem tiltaget om beredskabsindsættelse og tiltaget om dimensionering, arbejdstid og kapacitet. Tiltagene om beredskabsindsættelse indebærer således samlet set, at den arbejdstid, de fuldtidsansatte erlægger, reduceres med cirka 152 timer per døgn. Hermed reduceres den base af timer, som potentialet vedrørende bedre udnyttelse af de fuldtidsansatte brandmænds arbejdstid er baseret på, og der er derfor korrigeret herfor i beregningen af dette potentiale.

På den baggrund udgør de maksimale korrigerede potentialer for samtlige effektiviseringstiltag 343,0 mio. kr. årligt i scenarie I, 389,3 mio. kr. årligt i scenarie II, 412,3 mio. kr. årligt i scenarie III og 432,4 mio. kr. årligt i scenarie IV.

Det bemærkes, at der ikke er indregnet potentiale til enkelte af de effektiviseringstiltag, der vedrører de statslige regionale beredskabscentre. Dette hænger sammen med, at centrene i alle strukturscenarierne overgår til at blive brandstationer med særligt udstyr og materiel, og centrene bygninger og køretøjer vil derfor bestå. Derimod vil der ske en reduktion af de kommunale kapaciteter og en afskaffelse af værnepligten, hvilket er indregnet under punktet om dimensionering efter ny struktur – og beskrevet ovenfor.

Tabel 23. Effektiviseringstiltag og potentialer per år^(*) fuldt indfaset, mio. kr., 2011-pl

Tiltag	Effektivisering inden for nuværende struktur		Scenarie			
	Isolerede potentialer i tiltag med gensidighed	Korrigerede maksimale potentialer	I Tværkommunale samarbejder	II Tolv kommunale beredskabs-selskaber	III Tolv statslige beredskabskredse	IV Fem statslige beredskabskredse
Strukturtilpasning						
Dimensionering efter ny stationsstruktur m.v.	-	-	40,5	73,0	124,0	124,0
Konsolidering af ledelsesmæssig struktur	-	-	25,0	44,9	35,7	55,9
Afskaffelse af værnepligten			77,7	77,7	77,7	77,7
Indkøb og udbud						
Samarbejde, konkurrenceudsættelse og styring		7,6	6,8	6,1	5,7	5,7
Brandforebyggelse, dimensioneringsplanlægning og statslig administration						
Niveauinddelte brandsyn	11,5	19,3	19,3	19,3	19,3	19,3
Digital understøttelse af brandsyn	12,3					
Standardisering og samarbejde		1,3	1,2	-	-	-
Fremrykket statslig rådgivning		1,6	1,4	-	-	-
Brug af statistiske data		1,3	1,2	0,3	0,3	0,2
Reduceret statslig administration		2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Det statslige regionale redningsberedskab						
Nedlæggelse af kommunale støttepunkter		6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Forlængelse af værnepligten		14,2	-	-	-	-
Sammenlægning af sjællandske beredskabscentre		7,4	-	-	-	-
Etablering af ø-beredskab (Bornholm)		13,7	-	-	-	-
Halvering af kapaciteten i to statslige beredskabscentre		27,8	-	-	-	-
Beredskabsindsættelse						
Reduceret udrykningssammensætning til 7 hændelsestyper		16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Reduceret udrykningssammensætning til 19 hændelsestyper		2,7	2,7	2,7	2,7	2,7
Reduceret udrykning til ABA-alarmer	18,5					
Højere gebyrtakst for blinde ABA-alarmer	7,4					
Udskiftning af ikke-driftsikre ABA-anlæg	14,7	27,4	27,4	27,4	27,4	27,4
Øget brug af forvarsel	14,7					
Dimensionering, arbejdstid og kapacitet						
Bedre udnyttelse af arbejdstiden	30,0					
Færre fuldtidsansatte om natten	29,5	137,3	115,5	113,6	95,2	95,2
Fra fuldtid til tilkald om natten	94,6					
Lukning af kommunale brandstationer	20,3					
Potentiale i alt		300,7	343,0	389,3	412,3	432,4
Ekstra robusthed svarende til nuværende værnepligt (**)		-27,8	-106,7	-106,7	-106,7	-106,7
Potentiale i alt, inklusive ekstra robusthed (**)		272,9	236,3	282,6	305,6	325,7

* Der henvises til de særskilte effektiviseringsanalyser for en beskrivelse af effektiviseringstiltagenes konkrete indhold og for beregningen af de tilknyttede potentialer.

** Der er i bunden af tabellen beregnet et revideret provenu svarende til, at værnepligten opretholdes i sit nuværende omfang i samtlige scenarier. Det er forudsat, at de værnepligtige løser opgaven som brandstation i deres lokalområde, og at der ikke skal afholdes lønudgifter til deltids- og fuldtidsansat personel i det kommunale redningsberedskab for varetagelse af de opgaver, der i dag varetages af det statslige regionale redningsberedskab, jævnfør afsnit 5.3, men at der afholdes omkostninger til overbygningsuddannelse, øvelse og vedligeholdende uddannelse af kommunale brandmænd. Som alternativ til at tilvejebringe ekstra robusthed ved at fastholde værnepligten kan der afsættes 25 mio. kr. årligt til en national strategisk indsatsstyrke m.v., jævnfør afsnit 5.4. I kolonnen vedrørende nuværende struktur er ekstra robusthed anført som, at kapaciteten i to beredskabscentre ikke halveres.

Der knytter sig naturligt en vis usikkerhed til den præcise opgørelse af de enkelte potentialer. De beregningsforudsætninger, der er lagt til grund for opgørelsen af potentialerne, er dog lagt åbent frem i de enkelte effektiviseringsanalyser og i beregningerne af strukturtiltagene i denne rapport. Deloitte har desuden generelt anlagt en forsigtig tilgang i de sammenhænge, hvor usikkerheden har været størst, og vi har korrigeret for overlap i potentialer mellem tiltagene. Den væsentligste usikkerhed vurderes derfor at knytte sig til indfasningsprofilen for de enkelte effektiviseringstiltag.

5.6. Gevinstrealisering og transitionsomkostninger

En succesfuld realisering af de opgjorte gevinster ved gennemførelsen af en reform af den nuværende beredskabsstruktur forudsætter efter Deloittes vurdering, at der afsættes væsentlige ressourcer til gennemførelsen af transitionen.

Erfaringen fra blandt andet politireformen og domstolsreformen er således, at det kræver et stort og vedvarende fokus at sikre en faktisk implementering af de forudsatte ændringer og dermed en effektiv gevinstrealisering.

Deloitte finder derfor, at der bør etableres et centralt reformsekretariat, der i forhold til scenarie I og II vil kunne yde assistance og understøtte etableringen af kommunale samarbejder henholdsvis selskaber og i forhold til scenarie III og IV vil få det samlede ansvar for etableringen af de nye beredskabsregioner.

Det er Deloittes vurdering, at scenarie II og III vil være de mest ressourcekrævende at implementere, da de forudsætter, at der skal opbygges helt nye organisationer med nye myndighedsområder. Der bør derfor afsættes 50 mio. kr. hertil i år 1 og år 2 og 25 mio. kr. i år 3.

Scenarie IV vil ligeledes være ressourcekrævende at implementere, men de nye organisationer kan dog forankres i de eksisterende beredskabsregioner, og der afsættes derfor alene 40 mio. kr. i år 1 og år 2 og 20 mio. kr. i år 3 til implementeringen heraf.

Scenarie I vurderes endelig at være det mindst ressourcekrævende at implementere, da de kommunale samarbejder forventes at blive forankret i de større kommunale beredskaber i dag. Der afsættes derfor 30 mio. kr. i år 1 og år 2 og 15 mio. kr. i år 3 til implementeringen heraf.

Hertil kommer initiale omkostninger, der knytter sig til enkelte af de foreslåede effektiviseringstiltag, og som samlet set udgør 21,2 mio. kr. i år 1, 9,2 mio. kr. i år 2 og 0,5 mio. kr. i år 3 og år 4 efter beslutningen om at gennemføre forslagene.

Der er herudover tillagt en såkaldt optimisme-bias på 15 mio. kr. i år 1 og år 2 og 7,5 mio. kr. i år 3, hvilket er udtryk for, at der erfaringsmæssigt opstår en række uforudsete begivenheder, der kan fordyre implementeringen.

Tabel 24. Transitionsomkostninger, mio. kr., 2011-pl

		År 1	År 2	År 3	År 4
A. Reformsekretariat og øvrig implementeringsbistand					-
Scenarie I		30,0	30,0	15,0	0
Scenarie II		50,0	50,0	25,0	0
Scenarie III		50,0	50,0	25,0	0
Scenarie IV		40,0	40,0	20,0	0
B. Engangsomkostninger					
Tilslutningsafgift til digitale brandsyn	Digital understøttelse af brandsyn	0,4	0,7	-	-
Omkostninger til udvikling af standardiseret metode	Standardisering og samarbejde	0,3	-	-	-
Omkostninger til konvertering af metoder	Standardisering og samarbejde	0,5	0,5	0,5	0,5
Udgifter til erhvervsfaglig uddannelse	Omlægning af døgnvagter	8,0	8,0	-	-
Uddannelse af deltidsbrandmænd	Fra fuldtid til tilkald om natten	12,0	-	-	-
C. Optimismebias		15,0	15,0	7,5	0
I alt	Scenarie I	66,2	54,2	23,0	0,5
	Scenarie II	86,2	74,2	33,0	0,5
	Scenarie III	86,2	74,2	33,0	0,5
	Scenarie IV	76,2	64,2	28,0	0,5

Det bemærkes, at disse transitionsomkostninger formentlig helt eller delvis vil kunne dækkes af de engangsindtægter, der vurderes at kunne realiseres ved salg af bygninger, køretøjer og materiel i hvert af de fire scenarier. Deloitte estimerer således, at der potentielt kan realiseres et engangsprovenu på mellem cirka 70 og 230 mio. kr. i tilknytning til de opstillede scenarier, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 25. Estimerede engangsprovenuer, mio. kr., 2011

	Køretøjer	Bygninger	I alt
Scenarie I	48,6	24,4	73,0
Scenarie II	56,5	52,6	109,1
Scenarie III + IV	81,1	151,3	232,4

Kilde: SKATs offentlige ejendomsværdier og Deloitte's beregninger på baggrund af ODIN-data og spørgeskemaundersøgelse. Der tages generelt forbehold for fejl i data vedrørende ejerforhold.

Engangsprovenu fra salg af køretøjer er skønnet med udgangspunkt i indkøbsprisen på køretøjerne fratrullet et værditab. Værditabet kendes ikke på de givne køretøjer, og det er derfor lagt til grund, at det i gennemsnit er muligt at realisere 50 procent af indkøbsprisen for de køretøjer, der skal afhændes. Der knytter sig dog en betydelig usikkerhed til størrelsen af dette engangsprovenu, der således både kan være væsentlig større og mindre.

Provenuet fra salg af bygninger baserer sig på den offentlige ejendomsvurdering. For stationer, der ikke har en brugbar ejendomsvurdering tilknyttet sin

adresse, er den gennemsnitlige ejendomsværdi for de øvrige relevante brandstationer benyttet.

Det bemærkes, at engangsprovenuet således er opgjort med udgangspunkt i den regnskabsmæssige værdi, der ikke nødvendigvis er den værdi, der kan realiseres via et salg på markedsvilkår. For hvert aktiv bør derfor foretages en mere dybtgående vurdering af aktivets stand for at kunne vurdere den realistiske markedsmæssige salgsværdi.

Den samlede indfasning af nettopotentialerne i de fire scenarier, hvor der er taget højde for indfasningstakten for de enkelte effektiviseringstiltag¹⁵ og for transitionsomkostningerne, er gengivet i tabellen nedenfor. Det bemærkes, at nettopotentialerne ikke er korrigeret for omkostninger til eventuelt at sikre ekstra robusthed, jævnfør afsnit 5.4.

Tabel 26. Indfasning af nettopotentialer (inkl. transitionsomkostninger), mio. kr., 2011-pl

	År 1	År 2	År 3	År 4
Scenarie I	77,0	232,8	309,7	342,5
Scenarie II	70,3	238,1	337,9	388,8
Scenarie III	69,1	238,1	348,2	411,8
Scenarie IV	89,1	263,1	373,3	431,9

5.7. Implementeringsstrategi

De fire strukturscenarier indebærer alle, at der etableres et enhedsberedskab, der grundlæggende ændrer de eksisterende beredskabsmæssige rammer. Implementeringen af samtlige de fire scenarier stiller derfor også krav om, at der gennemføres en ændring af beredskabsloven.

Ud over, at der skal foretages en ændring af de formelle lovgivningsmæssige rammer, er det Deloitte's vurdering, at en succesfuld gennemførelse af en reform af det danske beredskab forudsætter, at der etableres et reformsekretariat, der får ansvaret for at sikre fremdrift i implementeringsarbejdet, herunder adressere de implementeringsudfordringer, der knytter sig til hvert af de konkrete effektiviseringstiltag, jævnfør de enkelte effektiviseringsanalyser.

Reformsekretariatets **rolle og funktion** vil afhænge af, hvilket af de skitserede scenarier der vælges.

Hvis det vælges at gennemføre scenarie I, vil reformsekretariatet således først og fremmest skulle understøtte og yde assistance til kommunerne, der selv får det konkrete ansvar for implementeringen af samarbejder, herunder for at vælge konkrete samarbejdspartnere.

¹⁵ Indfasningsprofilen for de enkelte effektiviseringstiltag fremgår af de særskilte effektiviseringsanalyser, og indfasningsprofilen for de strukturelle tiltag er beskrevet i afsnit 5.1-5.3.

I scenarie II vil det ligeledes være kommunerne, der får det konkrete ansvar for implementeringen, men de 12 beredskabsselskabers geografiske dækningsområde vil ligge fast, og det er således fra centralt hold givet, hvilke kommuner der skal indgå i hvert af de 12 selskaber.

På trods af, at ansvaret for den konkrete implementering er forankret lokalt i scenarie I og II, finder Deloitte dog, at det vil være hensigtsmæssigt, at der etableres ét centralt reformsekretariat, der kan understøtte den lokale implementering.

Reformsekretariatet vil med fordel kunne få ansvaret for at udarbejde en samlet vejledning eller håndbog, der blandt andet giver svar på følgende centrale opmærksomhedspunkter i relation til etableringen af kommunale samarbejder eller selskaber på beredskabsområdet:

- Proces for udarbejdelse og indhold af aftalegrundlag mellem de deltagende kommuner og samarbejdet/selskabet, herunder af finansieringsmodeller, juridisk samarbejdsform/selskabsform m.v.
- Beskrivelse af mulige styringsmodeller, herunder af ansvarsfordelingen mellem de deltagende kommuner og samarbejdet/selskabet i forhold til fastlæggelsen af serviceniveauer, dimensionering m.v.
- Beskrivelse af model for håndtering af kontrakter med eksterne operatører, herunder for eksempel i forhold til genforhandling, fælles udbud m.v.
- Beskrivelse af aftaleretlige forhold, herunder af proces for medarbejderafskedigelser, proces for genforhandling af lokale arbejdstidsaftaler m.v.
- Beskrivelse af modeller for opgørelse, realisering og fordeling af konkrete effektiviseringer og besparelser m.v.
- Beskrivelse af eventuelle risici og barrierer ved implementeringen af samarbejdet/selskabet m.v. samt forslag til håndtering heraf.

Vejledningen bør inddrage erfaringerne fra de kommuner, der allerede i dag har etableret samarbejder og selskaber.

Ud over udarbejdelsen af et egentligt vejledningsmateriale vil reformsekretariatet med fordel kunne stille en løbende rådgivning til rådighed for kommunerne og sikre en opsamling og videndeling på tværs af særlige udfordringer, opmærksomhedspunkter og lignende, der bør tages højde for ved implementeringen.

Ved etableringen af det konkrete reformsekretariat kan der eventuelt søges inspiration hos Undervisningsministeriet, der i forlængelse af regeringens beslutning om at etablere administrative fællesskaber på ungdomsuddannelserne – som uddannelsesinstitutionerne selv fik ansvaret for at implementere – nedsatte en række arbejdsgrupper og oprettede en rådgivningsservice, der

blandt andet fik til opgave at udarbejde et samlet vejledningsmateriale til institutionerne, jævnfør boksen nedenfor.

Boks: Etablering af administrative fællesskaber på uddannelsesinstitutioner

Det blev som led i finanslovsaftalen for 2008 besluttet, at der skulle oprettes administrative fællesskaber på ungdomsuddannelsesinstitutionerne. Oprettelsen af administrative fællesskaber fandt sted efter en frivillig model, hvor det var ledelsen på den enkelte uddannelsesinstitution, der besluttede om og i givet fald med hvem, den ville indgå i et administrativt fællesskab.

Undervisningsministeriet og lederforeningerne for de almene gymnasier, erhvervsskoler, VUC'er og SOSU'er blev enige om, at der som forberedelse af implementeringen skulle gennemføres et centralt forankret projektarbejde med henblik på blandt andet at tilvejebringe et kvalificeret beslutningsgrundlag til institutionerne.

Der blev på den baggrund nedsat en projektgruppe, der udarbejdede et omfattende vejledningsmateriale, der kunne understøtte institutionernes implementeringsarbejde, ligesom institutionerne løbende kunne søge rådgivning og vejledning i implementeringsfasen.

Kilde: Undervisningsministeriet.

Hvis det i stedet vælges at gennemføre scenarie III eller IV, vil implementeringen ikke skulle drives af kommunerne, men derimod af staten, da beredskabet forankres i henholdsvis 12 eller 5 statslige beredskabsregioner.

I dette tilfælde vil reformsekretariatet få det konkrete ansvar for etableringen af de nye regioner og for realiseringen af de enkelte effektiviserings tiltag.

Reformsekretariatet vil derfor blive ansvarligt for at træffe beslutning om og gennemføre de forhold, der er beskrevet ovenfor vedrørende gennemførelse af proces for medarbejdertilpasning og rekruttering af nye chefer, etablering af organisation og styringsmodel, opsigelse af lokale arbejdstidsaftaler, fastlæggelse af serviceniveauer og dimensionering, håndtering af kontrakter med eksterne operatører, afhændelse af overskydende kapaciteter, opgørelse og opfølgning på gevinstrealisering m.v.

Der kan ved etableringen af et centralt reformsekretariat, der får ansvaret for at etablere enten 12 eller 5 beredskabsregioner med fordel søges inspiration hos politiets effektiviseringssekretariat, der blev nedsat i forlængelse af den gennemførte budgetanalyse af politiet fra 2009-2010, jævnfør boksen nedenfor.

Boks: Politiets effektiviseringssekretariat

Der blev i 2009-2010 gennemført en budgetanalyse af politiet, der pegede på et stort antal effektiviseringsmuligheder. Politiet har håndteret realiseringen af disse effektiviseringer ved at nedsætte et effektiviseringssekretariat, der koordinerer de effektiviseringsinitiativer, der igangsættes i politiet. Politiets effektiviseringssekretariat har ved interview med Deloitte peget på en række erfaringer, der bør iagttages i forhold til etableringen af et reformsekretariat på beredskabsområdet:

- Projekterne skal ejes af linjeorganisationerne.
- Projekterne skal forankres højt oppe i linjeorganisationen.
- Projekterne skal være tilknyttet en styregruppe, hvor højtstående chefer fra linjeorganisationen deltager.
- Projekterne skal ledes af en projektleder fra sekretariatet.
- Alle projekter skal have en projektleder fra sekretariatet.
- Der skal være et fælles koncept for kommunikation fra projekterne ud i linjeorganisationen (ensartet hjemmeside osv.).
- Der skal afsættes dedikerede ressourcer. Det vil sige, at de medarbejdere, der arbejder med effektiviseringsprojekter, har det som deres hovedbeskæftigelse.
- Det skal sikres, at effektiviseringen høstes ved bevillingsudmåling, hvilket forudsætter, at der er forbindelse mellem projektsekretariatet og økonomikontoret.

Effektiviseringerne skal regnes fra det tidspunkt, hvor der træffes beslutning om at igangsætte projekterne.

Kilde: Politiet.

Det er Deloitte's vurdering, at reformsekretariatet – uagtet hvilket scenarie der vælges – vil skulle besidde følgende **kompetencer**:

- Reformsekretariatet vil skulle råde over økonomiske kompetencer i forhold til eksempelvis opgørelsen, fordelingen og hjemtagningen af konkrete effektiviseringsgevinster – herunder afhændelse af grunde, bygninger og køretøjer – og i forhold til udarbejdelsen af forslag til (mellemkommunale) betalingsmodeller og lignende.
- Reformsekretariatet vil desuden skulle råde over juridiske kompetencer i forhold til ansættelsesretlige, overenskomstmæssige, udbudsretlige og eventuelt selskabsretlige forhold m.v.
- Reformsekretariatet vil endelig skulle råde over beredskabsfaglige kompetencer i forhold til fastlæggelsen af serviceniveauer og dimensionering og i forhold til den konkrete opgavetilrettelæggelse og -fordeling.

Reformsekretariatet skal således omfatte en betydelig kompetencemæssig bredde og bør derfor have en vis størrelse og tyngde, jævnfør i øvrigt afsnit 5.6 om forventede transitionsomkostninger.

5.8. Implementeringsudfordringer

Der knytter sig en række centrale udfordringer til at gennemføre en større reform af beredskabet, der har et forskelligt omfang, afhængigt af hvilket scenarie der vælges.

Som det fremgår af tabellen, er det Deloitte's vurdering, at implementeringsudfordringerne samlet set vil være størst i scenarie IV, hvor de nuværende 87

operative beredskaber erstattes af 5 statslige beredskabsregioner. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at det også er i dette scenarie, at der kan realiseres de største potentialer, jævnfør tabellen nedenfor.

Tabel 27. Implementeringsudfordringer

Udfordringer	Beskrivelse	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
Tilpasning af opgaver og organisation					
Ledelsesstruktur	Der skal gennemføres en betydelig ændring af den nuværende ledelsesstruktur, herunder afskediges et stort antal beredskabschefer og viceberedskabschefer og ansættes nye chefer m.v. Det kan skabe utilfredshed og uro i systemet, og der vil være behov for klar kommunikation og løbende inddragelse af relevante interessenter i hele processen. Særligt i scenarie II, III og især IV sker der en væsentlig ændring af ledelsesstrukturen.				
Organisering	Der skal bygges nye organisationer, herunder skabes nye rollefordelinger, ansvarsrelationer og stillinger og opbygges relevante kompetencer. Det er en tidskrævende opgave at opbygge nye organisationer fra bunden, og der vil være behov for at have et stort ledelsesmæssigt fokus på at opretholde sikker drift. Særligt i scenarie II, III og især IV er der tale om helt nye organisationer med et betydelig større dækningsområde.				
Opgavesnit	Der skal laves nye opgavesnit, herunder sikres en klar opgave- og rollefordeling i forhold til de opgaveområder, hvor der er flere myndigheder involveret, fx forebyggelsesopgaven, som tilfældet er i scenarie I og III.				
Tilpasning af kapaciteter og dimensionering					
Ny dimensionering	Den endelige dimensionering skal fastlægges inden for rammerne af en ny beredskabsstruktur, hvilket må formodes at skabe en vis politisk støj de steder, hvor der skal nedlægges kapaciteter. Det er helt centralt, at der sker en klar kommunikation og forklaring af nødvendigheden af at gennemføre stationslukninger m.v. I scenarie I og II vil der kunne opstå støj, hvis kommunerne ikke finder, at samarbejdernes eller selskabernes operative planlægning tager tilstrækkeligt hensyn til lokale behov, og i scenarie III og IV vil der kunne opstå utilfredshed med beredskabsregionernes operative planlægning. Det er derfor centralt, at planlægningen baseres på et højt fagligt og analytisk grundlag.				
Medarbejderafskedigelser	Der vil skulle gennemføres afskedigelser af en række medarbejdere. Afskedigelserne skal følge bestemmelserne i funktionærloven og overenskomsterne, og opsigelse skal foretages med passende varsel m.v. Det er desuden centralt, at afskedigelserne finder sted forholdsvis hurtigt, da det ellers vil kunne give anledning til uro blandt medarbejderne m.v. Udfordringerne er i sagens natur størst i scenarie III og IV, hvor der gennemføres den største medarbejdertilpasning.				

Stationslukninger	Der vil skulle nedlægges en række stationer, og stationerne vil efterfølgende skulle afhændes til andre formål. Der kan være behov for at rydde op efter eventuel forurening på grundene, og markedet for potentielle købere skal afsøges. Det kan dog blive en udfordring at sælge alle stationsbygninger. Udfordringerne er i sagens natur størst i scenarie III og IV, hvor der gennemføres flest stationslukninger.				
Afhændelse af køretøjer	Der skal afhændes en række køretøjer, der som udgangspunkt alene er bygget til at blive anvendt til brand og redning m.v. Det kan nødvendiggøre, at køretøjerne eventuelt afhændes i andre lande. Udfordringerne er i sagens natur størst i scenarie III og IV, hvor der skal afhændes flest køretøjer.				
Kontrakter med eksterne operatører	Der vil kunne være behov for at opsiges og/eller genforhandle kontrakter med eksterne operatører med henblik på at tilpasse dimensioneringen og dermed realisere potentialerne, hvilket stiller krav om, at der opbygges den nødvendige ekspertise og kompetence i reformsekretariatet.				

Efter Deloitte's anbefaling bør reformsekretariatet fra start have fokus på at håndtere de udfordringer, der knytter sig til hvert af de fire scenarier, og løbende at identificere de øvrige risici, der måtte opstå i processen.

Det er således afgørende for reformens gennemførelse, at der sker en systematisk risikoidentifikation, og at reformsekretariatet udarbejder løbende strategier og handleplaner for håndteringen heraf. I den forbindelse vil det blandt andet være nødvendigt at sikre en tæt involvering af de relevante parter, at sikre en klar kommunikation og at fastholde et dedikeret ledelsesmæssigt fokus i hele implementeringsfasen.

5.9. Vurdering af strukturkriterier

Som nævnt i afsnit 2.2 skal de fire strukturscenarier vurderes i forhold til seks strukturkriterier. Heraf har de fire en operativ karakter og er derfor gennemgået i afsnit 4.10. De to sidste kriterier har en økonomisk karakter og gennemgås i dette kapitel.

Betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale

Det femte strukturkriterium lægger til grund, at en reform af redningsberedskabet skal aflede et betydeligt økonomisk effektiviseringspotentiale og dermed repræsentere et mere effektivt redningsberedskab sammenlignet med den eksisterende beredskabsstruktur.

Tabellen nedenfor sammenfatter Deloitte's vurderinger af, hvorledes kriteriet om økonomisk effektiviseringspotentiale vurderes at blive påvirket i hvert af de fire scenarier i forhold til i dag. Vurderingen klarlægger, om scenarierne påvirker en række underliggende forhold positivt i større eller mindre grad (↑ og ↗) eller negativt i større eller mindre grad (↓ og ↘), eller om påvirkningen er neutral (→). Hvor det er relevant, er det vurderet, hvilken påvirkning bevarelsen henholdsvis bortfaldet af værnepligten vil have.

Tabel 28. Økonomisk effektiviseringspotentiale

Forhold	Beskrivelse	Værne- pligt	Vurdering			
			I	II	III	IV
Betydeligt potentiale	De anførte effektiviseringspotentialer udgør mellem 15 og 22 procent af de samlede udgifter til sektoren og er derfor alle betydelige omend varierende i størrelse, jævnfør tabel 23. Størst er effektiviseringspotentialet i scenarie IV, idet det dog ikke i niveau afviger væsentligt fra potentialet i scenarie II og III. Scenarie I giver til gengæld et noget lavere potentiale end de øvrige scenarier, hvilket især kan forklares med den større binding på disponeringen og flere ledere som følge af en mere decentral struktur. Samtlige effektiviseringspotentialer er fastsat på baggrund af grundige beregninger og dokumenterede beskrivelser af mulighederne for at gøre redningsberedskabet mere effektivt. Potentialerne er endvidere korigeret for eventuelle overlap mellem de enkelte effektiviseringsforslag og i forhold til strukturscenarioerne. Potentiale er anført i hele mio. kr.		343	389	412	432
Et mere effektivt beredskab	Potentialet afspejler samlet set ikke forringelser i serviceniveauet, men forslag til en mere effektiv opgaveløsning dels gennem en disponering af kapaciteten, der i højere grad afspejler kapacitetsbehovet, dels ved at finansiere overskydende kapacitet gennem indtægtsdækket virksomhed, og dels gennem en række forslag til en mere effektiv organisering af opgaveløsningen.	Ja	↗	↗	↑	↑
		Nej	↑	↑	↗	↗
Samlet vurdering		Ja	↗	↗	↑	↑
		Nej	↑	↑	↗	↗

Det er samlet set Deloitte's vurdering, at alle fire strukturscenarier kan bidrage til et mere effektivt beredskab, men at dette afhænger af, om værnepligten opretholdes eller bortfalder. Samtidig indebærer de fire strukturscenarier nettoeffektiviseringspotentialer, der sammenholdt med de samlede udgifter til sektoren er betydelige.

Realiserbarhed

Endelig lægger det sjette strukturkriterium til grund, at en reform af redningsberedskabet skal være politisk realisabel og derfor balancere fordele og ulemper i både nationalt og lokalt perspektiv. En reform skal desuden kunne implementeres i praksis og inden for en kort årrække. Samtidig skal implementeringsomkostningerne forbundet med en reform opgøres og stå i rimeligt forhold til potentialet, ligesom gevinsterne (nettopotentialet) skal være varige og kunne realiseres allerede efter få år.

Tabellen nedenfor sammenfatter Deloitte's vurderinger af, hvorledes kriteriet om realiserbarhed vurderes at blive påvirket i hvert af de fire scenarier i forhold til i dag. Vurderingen klarlægger, om scenarierne påvirker en række underliggende forhold positivt i større eller mindre grad (↑ og ↗) eller negativt i større eller mindre grad (↓ og ↘), eller om påvirkningen er neutral (→). Hvor det er relevant, er det vurderet, hvilken påvirkning bevarelsen henholdsvis bortfaldet af værnepligten vil have.

Tabel 29. Realiserbarhed

Forhold	Beskrivelse	Vurdering			
		I	II	III	IV
Politisk realiserbar lokalt	En reform af det samlede redningsberedskab rummer mange potentialer, men afføder ganske vidtgående lokale omlægninger i form af nedlæggelse af stationer, kapacitetstilpasninger og flytning af opgaver. I scenarie I opretholdes grundlæggende den eksisterende kommunale struktur, omend nogle kommuner vil overtage det statslige beredskab, og omfanget af samarbejde øges. Deloitte vurderer derfor, at scenariet er ganske realiserbart. I scenarie II bevarer kommunerne ansvaret for beredskabet, men skal finde sammen i tværkommunale beredskabsselskaber. Deloitte vurderer, at scenariet er realiserbart, men tidskrævende at implementere som følge af lokale beslutningsprocesser. I scenarie III og IV overgår det kommunale beredskab til staten, hvilket udfordrer det kommunale selvstyre.	↑	↗	↘	↘
Politisk realiserbar nationalt	En reform af det samlede redningsberedskab rummer også ganske vidtgående omlægninger, der har national interesse, eksempelvis omlægningen af katastrofeberedskabet. Scenarie IV vurderes at være mest realiserbart, da det i praksis indebærer, at den eksisterende statslige struktur bevares, og at staten indgår aftaler om basis- og specialberedskaber hos kommunale, frivillige eller private leverandører. Scenarie III anses for lidt mindre realiserbart, fordi etableringen af beredskabskredse forudsætter større omlægninger end scenarie IV. Scenarie I og II kan ud fra nationale hensyn vise sig mindre realiserbare, fordi der kan opstå usikkerhed om katastrofeberedskabets robusthed, når opgaven overgår til kommunerne.	↘	↘	↗	↑
Implementerbarhed over kort årrække	Scenarie I og IV vurderes at kunne implementeres over en kort årrække, dog med forbehold for forhandlingsvillighed hos leverandører og kommuner (scenarie IV) og samarbejdsviljen blandt kommuner (scenarie I). Scenarie II og III er ganske betydelige omlægninger, der vanskeligere kan implementeres hurtigt.	↗	↘	↘	↗
Varig gevinstrealisering over kort årrække	Scenarie I baseres som nævnt på en forudsætning om flere frivillige samarbejder, hvilket kan hæmmes af kommunernes nuværende leverandørstruktur. Derfor vurderer Deloitte, at gevinstrealiseringen kan være hæmmet i dette scenarie. I de øvrige scenarier vurderes mulighederne for varig gevinstrealisering som bedre.	↘	↗	↗	↗
Omkostninger stå i forhold til gevinster	De afsatte midler til implementering på i alt knap 200 mio. kr. over perioden vurderes at være tilstrækkelige i forhold til sektorens samlede størrelse og rækkevidden i forslagene. De afsatte midler til implementering vurderes endvidere at stå i rimeligt forhold til det forudsatte provenu, idet det i alle scenarier er tilbagebetalt i løbet af år 2 efter igangsættelsen af implementeringen.	↗	↗	↗	↗
Samlet vurdering		↗	↗	↗	↗

Det er samlet set Deloitte's vurdering, at alle fire scenarie er realiserbare, men også karakteriseret ved forskellige implementeringsudfordringer som anført i afsnit 5.8.

Bilag A.

Udvalgte strukturscenarier

Styregruppens definition af scenarier

Udvælgelsen af de fire strukturscenarier er foretaget af budgetanalysens styregruppe 28. juni 2012 efter indstilling fra budgetanalysens sekretariat og forudgående drøftelser med KL og Beredskabsstyrelsen. Indstillingen fremgår af tabellen nedenfor.

	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
	Kommunalt ansvar for redningsberedskabet		Statsligt ansvar for redningsberedskabet	
Geografisk struktur	Kommunegrænserne	12 enheder (politikredse)	12 enheder (politikredse)	5 enheder
Regulering	Beredskabsstyrelsen	Beredskabsstyrelsen	Beredskabsstyrelsen	Beredskabsstyrelsen
Dimensionering og beredskabsplanlægning	Frivillige samarbejder	Forpligtende samarbejder ¹	Beredskabsstyrelsen	Beredskabsstyrelsen
Sagsbehandling og forebyggelse	Kommunerne Særlige sager, Beredskabsstyrelsen	Kommunerne Særlige sager, Beredskabsstyrelsen	Kommunerne Særlige sager, Beredskabsstyrelsen	Beredskabsstyrelsen
Private udbydere	Ja	Ja	Ja (private, kommunerne eller kommunale A/S)	Ja (private, kommunerne eller kommunale A/S)
Niveau I-beredskabet	Ja (kommunerne eller kommunale A/S)	Ja (kommunerne eller kommunale A/S)	Nej	Nej
Niveau III-beredskabet	Ingen centre, niveau III-opgaven løses af de store kommuner	Ingen centre, kommunerne løser niveau III-opgaven	Statslige beredskabsenheder, der kan løse både niveau I- og niveau III-opgaven	Statslige beredskabsenheder, der kan løse både niveau I- og niveau III-opgaven.
Værnepligt (Alle modeller analyseres ligeledes uden værnepligt)	Ja	Ja	Ja	Ja

Note: ¹ Ved forpligtende samarbejde vurderer kommunerne risiko og fastlægger serviceniveau. Det forpligtende samarbejde fastlægger den konkrete dimensionering.

Strukturelle afgrænsninger

I afgrænsningen af de fire udvalgte strukturscenarier har Deloitte i samråd med budgetanalysens parter indkredset, hvilke strukturelle afgrænsninger der anses for de væsentligste. Definitionen af fire distinkte strukturscenarier afføder i sagens natur flere fravalg af relevante udfald. Tabellen nedenfor sammenfatter udfaldene for de syv strukturelle afgrænsninger. En ← markerer, hvilke udfald der er lagt til grund for definitionerne af de fire scenarier.

Strukturel afgrænsning	Mulige udfald	
Regulering og tilsyn Det er lagt til grund, at Forsvarsministeriet fortsat er ressortmyndighed, og at ansvaret fortsat er delegeret til styrelsesniveau.	• Beredskabsstyrelsen ←	
Ansvarsdeling Det er lagt til grund, at ansvarsdelingen mellem stat og kommune kan videreføres eller ophøre.	• Statsligt og kommunalt beredskab (delt ansvar)	• Enstrengt kommunalt beredskab ← • Statsligt enhedsberedskab ←
Geografisk struktur Det er lagt til grund, dels at den geografiske afgrænsning af beredskabet skal følge eksisterende forvaltningsstrukturer, dels at antallet af geografiske enheder reduceres i forhold til den eksisterende struktur.	• Kommuner (98) • Nuværende beredskaber (87) ← • Frivillige kommunale samarbejder (25 < 86) • Kommunale selskaber (24) ←	• Retskredse (24) • Politikredse (12) ← • Regioner (5) • Beredskabscentre (5) ← • Beredskabsstyrelsen (1)
Dimensionering Det er lagt til grund, at ansvaret for dimensionering og beredskabsplanlægning ikke nødvendigvis skal følge den geografiske struktur, men kan være adskilt.	• Kommuner (98) ← • Nuværende beredskaber (87) • Frivillige kommunale samarbejder (25 < 86) ← • Kommunale selskaber (24) ←	• Retskredse (24) • Politikredse (12) • Regioner (5) • Beredskabscentre (5) • Beredskabsstyrelsen (1) ←
Forebyggelse Det er ligeledes lagt til grund, at ansvaret for sagsbehandling og forebyggelse ikke nødvendigvis skal følge den geografiske struktur, men kan være adskilt.	• Kommuner (98) ← • Nuværende beredskaber (87) • Frivillige kommunale samarbejder (25 < 86) • Kommunale selskaber (24)	• Retskredse (24) • Politikredse (12) • Regioner (5) • Beredskabscentre (5) • Beredskabsstyrelsen (1) ←
Produktion og indsættelse Det er lagt til grund, at beredskabsproduktion og beredskabsindsættelse kan ske i overensstemmelse med kendte leverandørmodeller.	• Kommunale leverandører ← • Tværkommunale leverandører ←	• Frivillige leverandører ← • Private leverandører ← • Statslige leverandører ←
Værnepligt Det er lagt til grund, at værnepligten kan bevares eller afskaffes, og at begge udfald analyseres.	• Afskaffe værnepligt ← • Bevare værnepligt ←	

Kilde: Deloitte.

Det fremgår som nævnt af tabellen, at en række udfald af de strukturelle variable ikke vil blive analyseret nærmere. Fravalget af disse relevante udfald skyldes hensynet til dels at reducere den analytiske kompleksitet – og dermed begrænse antallet af scenarier – dels at fokusere analysen om de scenarier, der anses for mest optimale og realisable.

Bilag B.

Begreber og beregningsgrundlag

Effektiviseringsanalysen kredser om tre grupper nøglebegreber, der er essentielle for forståelsen af de gennemførte beregninger og forudsætningerne for disse. De tre begrebsgrupper er: strukturbegreber, kapacitetsbegreber og konsekvensbegreber.

Strukturbegreber

Strukturbegreberne benyttes til at beskrive redningsberedskabets organisering af beredskaber og stationer samt organiseringen af personel og køretøjer:

- **Beredskabsstruktur.** Niveauinddelingen og ansvarsdelingen af beredskabsopgaver mellem stat og kommune. Der er tre forskellige niveauer: 1. Kommunale beredskabsstationer, 2. Kommunale støttepunkter og 3. Beredskabscentre.
- **Stationsstruktur.** Alle beredskabsstationer er tilknyttet et af 87 operative kommunale beredskaber. Beredskabsstationerne bliver opdelt i syv forskellige stationstyper: beredskabsstation (mest normale brandstation), hjælpeberedskabsstation (mindre brandstation), stedlig beredskabsstyrke (station på ø), supplerende styrker (hovedsageligt frivillige stationer), kommunalt støttepunktsberedskab (assistancestation), statsligt beredskabscenter og andet (fx kommunekontorer, kontorer kun med personale og indsatsleder).
- **Personelstruktur.** Der findes fem niveauer af ansatte: chefgruppe, ledergruppe, mellemlidergruppe, manuelt niveau, værnepligtige og andet.
- **Køretøjstruktur.** Der findes nedenstående 23 køretøjstyper: autosprøjte, brandgruppevogn, brandkøretøj, båd m.v., container, containerlastvogn, drejestige/redningslift, færdselsvogn, følgeskadevogn, kombinationskøretøj, køretøj andet, ledelseskøretøj, mandskabsvogn/personvogn, miljøkøretøj, påhængskøretøjer, redningskøretøj, røgdykkertender, skovbrandslukningsvogn, skumtender, slangetender, ukendt og vandtankvogn.

Kapacitetsbegreber

For at kunne sammenligne det risikodimensionerede beredskab på tværs af kommuner benytter Deloitte tre centrale kapacitetsopgørelser: *beredskabskapacitet*, *indsættelseskapacitet* og *indsat kapacitet*. Kapacitetsopgørelserne beregnes i tidsenheder, typisk timer eller døgn. Beredskabskapacitet og indsættelseskapacitet udtrykker redningsberedskabets robusthed på to forskellige niveauer.

- **Beredskabskapacitet:** Volumen i timer eller døgn per år, hvor køretøjer og personel ved en given beredskabsstation maksimalt kan være i beredskab.
- **Indsættelseskapacitet:** Volumen i timer eller døgn per år, hvor køretøjer og personel ved en given beredskabsstation maksimalt kan være indsat på hændelser.

- **Indsat kapacitet:** Volumen i timer eller døgn per år, hvor køretøjer og personel ved en given beredskabsstation forventes at være indsat på hændelser.

For enhver station (beredskabscenter, brandstation m.fl.) estimeres en maksimal beredskabskapacitet og en maksimal indsættelseskapacitet. Disse opgør volumen af timer eller døgn per år, hvor køretøjerne og personalet ved en given station maksimalt kan være i beredskab, og hvor meget de maksimalt kan indsættes. Dertil opgøres også den indsatte kapacitet, der udtrykker volumen af timer eller døgn per år, hvor køretøjerne og personalet ved enhver given station har været indsat operativt.

Den forventede indsatte kapacitet fastlægges på baggrund af Deloitte's kapacitetssimuleringsmodel af redningsberedskabet, der er baseret på historiske ODIN-data og andre både kvalitative og kvantitative datakilder. Alle data er gennemgået en meget omfattende kvalitetssikring og databehandlingsproces.

Kapacitetssimuleringsmodellen giver det resultat, der er det mest forventede for det kommende års arbejde i redningsberedskabet. For uddybning om simuleringsmodellen henvises til Deloitte's metodenotat om kapacitetssimuleringsmodel.

En teoretisk maksimal beredskabs- og indsættelseskapacitet er opgjort med den forudsætning, at alle medarbejdere, der er i beredskab, altid kan indsættes operativt. Det vil med andre ord sige, at medarbejdere kan varetage opgaver såsom klargøring, øvelser og indtægtsdækket virksomhed, men dog under omstændigheder, der sikrer, at indsættelsesarbejdet kan udføres.

De tre nævnte kapacitetsbegreber for hver kapacitet (køretøjer henholdsvis personel) forholder sig til hinanden som illustreret i figuren.

De tre begreber kan udtrykkes som delmængder af hinanden. I forhold til korrekt risikodimensionering vil der kunne udledes et optimalt bytteforhold mellem de tre. Bytteforholdet er et objektive begreb til vurdering af over- eller underdimensionering beredskaberne imellem i forhold til det aktuelle risikobillede.

Herunder ses en oversigt over den opgjorte beredskabskapacitet og indsættelseskapacitet per personeltyp og for relevante køretøjer.

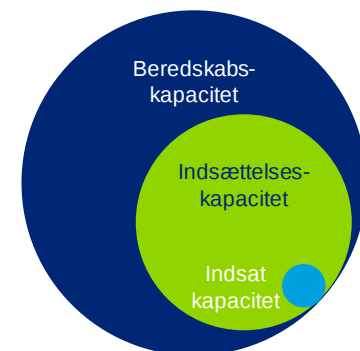
	Køretøj	Fuldtid (døgnbemanding)	Fuldtid (ikke-døgnbemanding)	Deltid	Frivillige*
Beredskabskapacitet	7.884 timer	2.088 timer	1.739 timer	1.739 timer	1.739 timer
Indsættelseskapacitet	7.884 timer	752 timer	752 timer	188 timer	188 timer
Bytteforhold	1:1	36 %	43 %	11 %	11 %

Personel

For at beregne den maksimale beredskabskapacitet for personel ses på gældende overenskomster for de relevante arbejdsgrupper. Arbejdstidsbestemmelserne beskriver, hvor meget forskellige arbejdsgrupper maksimalt kan være i beredskab under forskellige omstændigheder.

I praksis er ikke alle beredskaber omfattet af de gældende overenskomster, og disse kan variere for forskellige stillingskategorier. Den maksimale beredskabskapacitet er derfor en teoretisk tilnærmelse baseret på nedenstående forudsætninger.

Figur 17. De tre - kapacitetsbegreber



Kilde: Deloitte

Tabellen herunder viser, at en normal arbejdsuge for en fuldtidsansat i gennemsnit ikke må overstige 37 timer. Det gennemsnitlige tidsforbrug per uge måles i de fleste tilfælde over fire sammenhængende måneder.

Den maksimale beredskabskapacitet for personel (P_m) fastlægges ved at benytte mulig gennemsnitlig beredskabskapacitet per uge (P_n) og uger på et år (T_u) fratrukket ferie og fravær (T_f).

Formel 1. Beredskabskapacitet for personel

$$P_m = P_n \cdot (T_u - T_f)$$

Tabel 30. Beredskabskapacitet for personel

	Fuldtid (døgnbemanding)	Fuldtid (ikke-døgnbemanding)	Deltid	Frivillige ¹
Årsnorm (ÅV)	1.681 timer	1.681 timer	-	-
Arbejdsuge	37 timer per uge (7 dage) er normalt	37 timer per uge (7 dage) er normalt	Ingen normal arbejdstid	Ingen normal arbejdstid
Beredskabskapacitet per uge (P_n)	48 timer per uge (7 dage) er maksimalt	48 timer per uge (7 dage) er maksimalt	48 timer per uge (7 dage) er maksimalt	Ingen makstimer, så sættes til 48 timer per uge
Antal vagter	87-92 døgnvagter om året	Afhænger af vagtplan	Afhænger af vagtplan/mangel på samme	Afhænger af vagtplan/mangel på samme
Ferie og fravær	5 uger	5 uger	Ingen ferie (forudsætter 5 uger)	Ingen ferie (forudsætter 5 uger)
Uger på et år	52 uger	52 uger	52 uger	52 uger
Sygdom	Medregnes ikke	Medregnes ikke	Medregnes ikke	Medregnes ikke
Formel	$P_m = P_n \cdot (T_u - T_f)$	$P_m = P_n \cdot (T_u - T_f)$	$P_m = P_n \cdot (T_u - T_f)$	$P_m = P_n \cdot (T_u - T_f)$
Beredskabskapacitet total (P_m)	2.088 timer	1.739 timer	1.739 timer	1.739 timer

¹ Ikke alle frivillige kan indgå i en brandslukningsenhed, men da der ikke findes nogen oversigt over frivillige med disse kompetencer, betragtes alle frivillige som muligt operative i udførelsen af opgaver for redningsberedskabet.

I juridisk forstand vil deltidsansatte i nogle beredskaber ikke blive betragtet som værende i beredskab (rådigheds-tjeneste). Det skyldes, at deltidsansatte ikke alle steder er forpligtet til at møde op på hændelser. Opgørelsen i denne rapport skelner ikke mellem de forpligtede og de ikke-forpligtede deltidsansatte, men forudsætter, at alle deltidsansatte er forpligtede og villige til at møde op.

Frivillige er på samme måde ikke altid i rådighedstjeneste, men vil i denne opgørelse følge samme princip som deltids- og fuldtidsansatte.

For at beregne den maksimale indsættelseskapacitet for personel ses på gældende overenskomster for de relevante arbejdsgrupper. Arbejdstidsbestemmelserne beskriver, hvor meget tid forskellige arbejdsgrupper maksimalt må bruge på effektiv arbejdsindsats under forskellige forhold. Indsættelseskapaciteten viser, hvor meget det teoretisk er muligt at være på indsats, og opgørelsen ser bort fra tid brugt på alt andet arbejde end indsatsarbejde, da indsættelsesarbejdet altid bliver prioriteret først.

For de fuldtidsansatte gælder det, at de er forpligtet til otte timers effektivt arbejde i tidsrummet 06:00-18:00 eller 08:00-18:00, hvorefter de kun står i beredskab. I beredskabet må der kun udføres alarmudrykninger (112-opgaver). I de otte timers effektivt arbejde er eksempelvis øvelser, udrykning til tyverialarmer og nogle steder også motion.

Der er ingen officielle regler for, hvor meget indsatsarbejde personellet må være med til at udføre i en sammenhængende periode. I praksis gælder dog uofficielt, at personellet bliver afløst efter 4-6 timers indsats. Personellet kan senere genoptage indsatsarbejdet, hvis det kræves, men dette er kun relevant ved meget sjældne hændelser/ekstreme hændelser (fx i København: K.B. Hallen og Dehns Palæ). Der kan aldrig forventes mere end 6 timers indsatsarbejde i de på hinanden følgende timer.

Det forudsættes, at der i forhold til den daglige dimensionering af fuldtidsansatte kan forventes op til 8 timers indsatsarbejde per medarbejder per beredskabsvagt, da de ansatte har tid til at hvile mellem hændelser.

For deltidspersonel forudsættes en maksimal indsættelsestid per beredskabsvagt på 6 timer, da en afløsning normalt vil betyde, at udrykningen er slut for den deltidsansatte.

Deltidsansatte skal ved siden af deres ansættelse i redningsberedskabet også passe deres normale job. Selvom fuldtids- og deltidsansatte har samme beredskabskapacitet, har de ikke samme indsættelseskapacitet. Det forudsættes, at en deltidsansat maksimalt kan arbejde for redningsberedskabet 4 timer om ugen i gennemsnit og stadig passe sit normale job.

For deltidsansatte og frivillige beregnes den forventede indsættelsestid per uge i forhold til forpligtelserne over for et normalt fuldtidsjob uden for redningsberedskabet samt forbehold for fritid og hvile.

Den maksimale indsættelsestid for personel (I_m) bliver opgjort for fuldtidsansatte ved at beregne, hvor mange timers indsatstid (T_i) der kan opnås per gennemsnitlig uges beredskab målt i antal beredskabsvagter per uge (T_v). Dette opgøres på årlig basis ved at bruge antal uger på et år (T_u) fratrukket ferie og fravær (T_f).

De fuldtidsansatte, der arbejder i døgnvagter, har en overenskomst om mellem 87 og 92 vagter per år, og opgørelsen for døgnbemandet personel tager derfor udgangspunkt i antal døgnvagter per år (D_v) og indsatstiden per vagt (T_i).

Tabel 31. Indsættelseskapacitet for personel

	Fuldtid (døgnbemanding)	Fuldtid (ikke-døgnbemanding)	Deltid	Frivillige
Forventet indsatsarbejde per vagt (T_i)	6 timer	6 timer	6 timer	6 timer
Vagtplan (T_v)	87-92 døgnvagter om året	Afhænger af vagtplan (forudsætter 2 vagter per uge)	Afhænger af vagtplan/mangel på samme	Afhænger af vagtplan/mangel på samme
Hviletid	16 timers hviletid	11 timers hviletid	Skal have balance mellem fuldtidsarbejde, fritid og beredskabsarbejde	Skal have balance mellem fuldtidsarbejde, fritid og beredskabsarbejde
Fridøgn	40 timers fridøgn	35 timers fridøgn	-	-
Ferie og fravær	5 uger	5 uger	Ingen ferie (forudsætter 5 uger)	Ingen ferie (forudsætter 5 uger)
Uger på et år	52 uger	52 uger	52 uger	52 uger
Sygdom	Medregnes ikke	Medregnes ikke	Medregnes ikke	Medregnes ikke
Formel	$I_m = D_t \cdot T_i$	$I_m = T_i \cdot T_v \cdot (T_u - T_f)$	$I_m = 4 \text{ timer} \cdot (T_u - T_f)$	$I_m = 4 \text{ timer} \cdot (T_u - T_f)$
Indsættelseskapacitet total (I_m)	752 timer	752 timer	188 timer	188 timer

Redningsberedskabets personel er juridisk set kun forpligtet til at møde op på en hændelse, når de er i beredskab. Derfor beregnes indsættelsestiden for fuldtidsansatte i forhold til tiden i beredskab per uge, der implicit tager forbehold for gældende hviletid og fridøgn.

Lige meget hvilken metode der i praksis benyttes til håndtering af deltidsansatte, vil redningsberedskabet altid kunne lave ovenstående opgørelser for at se, hvor meget man i teorien kan indsætte sit personel.

Køretøjer

For at opgøre beredskabskapacitet for køretøjerne defineres først, hvilke køretøjsgrupper der er relevante for effektiviseringsanalysen.

Alle redningsberedskabets køretøjer er tilknyttet en af 23 køretøjsgrupper defineret af Beredskabsstyrelsen. Flere af de 23 grupper repræsenterer køretøjer, der ikke kan indsættes selvstændigt, men som alene anvendes i kombination med eller som supplement til andre køretøjer. Derfor beregnes beredskabskapaciteten alene for følgende 12 køretøjsgrupper: autosprøjte, vandtankvogn, drejestige/redningslift, slangetender, redningskøretøj, miljøkøretøj, ledelseskøretøj, brandkøretøj, kombinationskøretøj, røgdykkertender, skovbrandslukningsvogn og skumtender.

Beredskabskapaciteten for køretøjer beregnes ud fra en rådighedsgrad for hvert køretøj. Mange beredskaber har et antal reservekøretøjer eller kan låne køretøjer fra et andet beredskab, hvis et køretøj bryder sammen. På grund af den høje sikkerhed omkring køretøjerne og daglige kontrol (i fuldtidsberedskaberne) er køretøjerne relativt lidt ude af drift. Der findes ingen landsdækkende statistik på dette område, og Deloitte har i samarbejde med eksperter på beredskabsområdet foretaget den bedste faglige vurdering af, hvor meget køretøjerne er til rådighed.

De udvalgte køretøjer forudsættes derfor at være til rådighed i 93 procent af beredskabstiden.

Den maksimale beredskabskapacitet (K_m) fastlægges ved at benytte kapacitet per dag i timer (K_d) fratrukket rådighedsfaktor (R) og dage på et år (T_d).

Formel 2. Maksimal beredskabskapacitet, køretøjer

$$K_m = K_d \cdot R \cdot T_d$$

Hver af de 11 køretøjsgrupper har derfor en maksimal beredskabskapacitet per køretøj på **7.884 timer per køretøj**.

For de relevante køretøjer kan der på samme måde som ved beredskabskapaciteten opgøres en maksimal indsættelseskapacitet (J_m) ved at benytte kapacitet per dag i timer (K_d) fratrasket en indsatsjusteret rådighedsfaktor for indsættelse (F_i) og dage på et år (T_d).

Den indsatsjusterede rådighedsgrad er fastlagt til samme andel som beredskabskapacitetens rådighedsfaktor på 93 procent. Det udtrykker, at tiden, som køretøjerne vil kunne benyttes i rednings- og brandslukningsarbejdet, er den samme som den tid, de er til rådighed.

Formel 3. Maksimal beredskabskapacitet, køretøjer

$$J_m = K_d \cdot F_i \cdot T_d$$

Hver af de 11 køretøjsgrupper har derfor en maksimal beredskabskapacitet per køretøj på **7.884 timer per køretøj**.

Konsekvensbegreber

Konsekvensbegreberne benyttes til at beskrive konsekvenserne af effektiviserings- og strukturændringer i redningsberedskabet.

- **Udnyttelsesgrad.** Fremkommer ved at tage den forventede indsatte kapacitet over den faktiske beredskabskapacitet. Det udtrykker, i hvilken grad en station benytter de dimensionerede kapaciteter. Udnyttelsesgraden tester også robustheden i beredskabskapaciteten og vil vise, i hvor høj grad redningsberedskabet er dimensioneret korrekt i forhold til det forventede hændelsesmønster.

Responstid. Responstiden udtrykker tiden fra et alarmopkald til et køretøj er fremme ved en given hændelse. Responstiden vurderes både for de samlede køretøjsudrykninger (122.617 udrykninger) og for det første køretøj, der er fremme ved hver hændelse (41.666 hændelser). Responstiden kan opdeles i to kvalitetsmål: Tid for første køretøj fremme på hændelsen henholdsvis tid for sidste relevante sluknings-/redningskapaciteter på hændelsen. Det første køretøj fremme ved en given hændelse er med til at skabe tryghed hos borgerne. Responstiden til de samlede køretøjsudrykninger udtrykker, hvor hurtigt redningsberedskabet er fremme til en given hændelse med tilstrækkelige kapaciteter til at håndtere hændelsen.

- **Assistance.** I hvor høj grad forventes beredskabsstationerne at skulle assistere hinanden. Antallet af hændelser, der kræver samarbejde mellem beredskaberne, giver et udtryk for samtænkning af beredskabets ressourcer og derfor en mere optimal kapacitetsanvendelse.

Enhedsomkostninger

Køretøjstyper	Indkøbspris	Enhedsomkostninger (per år)		
		Vedligehold	Afskrivninger	Enhedsomkostninger i alt
01 Autosprøjte	1.345.853	38.307	59.997	98.304
02 Vandtankvogn	957.503	22.795	40.763	63.558
03 Drejestige/redningslift	3.236.550	64.469	162.165	226.634
04 Slangetender	216.228	9.164	7.815	16.979
05 Redningskøretøj	357.689	12.136	19.689	31.825
06 Miljøkøretøj	693.342	9.946	38.519	48.465
07 Ledelseskøretøj	406.623	21.175	39.121	60.296
08 Påhængskøretøjer	311.262	4.757	12.005	16.762
09 Båd m.v.	365.000	12.600	21.132	33.732
10 Container	238.670	5.714	11.101	16.815
11 Brandgruppevogn	161.901	N/A	6.103	N/A
12 Brandkøretøj	3.105.000	84.750	142.059	226.809
13 Containerlastvogn	1.421.250	48.250	62.336	110.586
14 Færdselsvogn	263.000	8.000	11.689	19.689
15 Følgeskadevogn	102.000	8.197	6.581	14.778
16 Kombinationskøretøj	2.300.000	120.000	104.545	224.545
17 Køretøj, andet	196.667	10.018	13.702	23.720
18 Mandskabsvogn/personvogn	161.901	7.893	6.103	13.996
19 Røgdykkertender	N/A	43.160	N/A	N/A
20 Sanitetsmaterielvogn	111.667	2.641	8.333	10.974
21 Skovbrandslukningsvogn	3.105.000	N/A	142.059	N/A
22 Skumtender	N/A	N/A	N/A	N/A
23 Ukendt	N/A	N/A	N/A	N/A
Personeltyper	Lønomsomkostninger (per år)	Brand, redning og personudstyr (per år)		I alt
Fuldtid, chef	502.858		5.000	507.858t
Fuldtid	415.625		5.000	420.628
Deltid	54.768		5.000	59.768

Bilag C.

Opgavefordeling

Opgavehierarki

Opgavefelt	Opgave	Delopgave
Beredskabsplanlægning	Regulering og tilsyn	• Lovforberedelse • Ministerbetjening • Regler og vejledninger • Tilsyn
	Strategisk planlægning	• Koordinering af samarbejder • Udarbejdelse og revision af risikovurdering • Valg af serviceniveau
	Operativ planlægning	• Fastlæggelse af risikobaseret dimensionering • Udarbejdelse af beredskabsplan • Fastlæggelse af ressourcebudget • Vagtplanlægning • Leverandørstyring
Beredskabsproduktion	Bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold	• Drift og vedligehold af bygninger, arealer og brandhaner • Indkøb, drift og vedligehold af køretøjer • Indkøb, logistik og vedligehold af materielgenstande
	Uddannelse, træning og øvelser	• Lovpligtige og øvrige øvelser • Værnepligtsuddannelse • Grund- og funktionsuddannelse • Hold- og indsatslederuddannelse • Brandteknisk byggesagsbehandling • Øvrig uddannelse
	Forebyggelse og myndighedsopgaver	• Forebyggelse (samarbejder, kampagner eller regulering) • Brandsyn af objekter omfattet af driftsmæssige forskrifter, brandfarlige virksomheder og øvrige objekter • Brandteknisk byggesagsbehandling i henhold til bygningsreglementet henholdsvis beredskabsloven • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling af eksempelvis lejlighedstilladelser og godkendelse af pladsfordelingsplaner • Nationale og internationale samarbejder om forebyggelse
	Supplerende opgaver	• Indtægtsdækkede opgaver, der ligger uden for beredskabslovens bestemmelser • Øvrige kommunale serviceopgaver, der ligger uden for beredskabslovens bestemmelser
	Ledelse og administration	• Strategiske ledelse og styring • Administration (økonomi, personale, it og øvrig)
	Vagtberedskab	• Vagtcentral • Basis- og specialberedskab • Katastrofeberedskab • Ekspertberedskab • Internationalt beredskab
Beredskabsindsættelse	Indsatsledelse	• Alarmering, disponering og tilkald • Indsatsledelse og kommunikation
	Operativ indsættelse	• Udrykning og assistance • Frigivelse og klargøring

Kort om metoden

Med den anvendte metode (target operating model) illustreres, hvorledes beredskabets opgavevaretagelse kan foregå inden for rammerne af de fire strukturscenarier. En target operating model tager udgangspunkt i opgavehierarkiets afgrænsning af redningsberedskabets opgaver og præciserer for hver opgave, hvilken **ydelse** opgaven resulterer i, hvilket **personale** og ledelse der forestår opgavens løsning under anvendelse af hvilke **processer** og **teknologi**, og endelig hvilke **relationer** til eksempelvis andre myndigheder opgavens løsning kræver.

De udarbejdede modeller er overordnede og vejledende og udarbejdet på opgaveniveau, hvor sammenligning mellem strukturscenarierne og den eksisterende struktur understøttes bedst muligt.

Scenarie I: Tværkommunale samarbejder

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale samarbejder	Beredskabsleverandører
Regulering og tilsyn				
Ydelse	- Regler, vejledninger, information og tilsyn - Videnindsamling og videnformidling	- Etablering af samarbejde - Opfølgning		
Personale	Samfundsaglig	- Politikere - Juridisk-revisionsaglig		
Processer	- Ministerbetjening - Udvikling - Evaluering - Jura - Kommunikation	- Forhandling - Etablering af samarbejde - Opfølgningspraksis og løbende tilsyn		
Teknologi	Ingen særlig	Ingen særlig		
Relationer	- Departement og øvrige ministerområder - Andre myndigheder - Kommuner	- Kommuner, der ønskes samarbejde med - Rådgivere		
Strategisk planlægning				
Ydelse	- National risikovurdering - Serviceniveau for ekspertberedskab og internationalt beredskab - ODIN	- Lokal risikovurdering - Ønsket serviceniveau for kommune		
Personale	- Samfundsaglig - Beredskabsaglig - Efterretningsaglig	- Akademisk - Beredskabsaglig		
Processer	- Datahåndtering - Statistisk analyse - Risikoanalyse - Planlægning	- Statistisk analyse - Risikoanalyse - Planlægning		
Teknologi	Applikationer til simulering, statistisk analyse og risikoanalyse	Applikationer til simulering, statistisk analyse og risikoanalyse		
Relationer	- Andre beredskabsmyndigheder - Efterretnings tjenesterne - Kommuner	- BRS - Tværkommunalt samarbejde - Lokale interessenter		
Operativ planlægning				
Ydelse	- Dimensionering - Ressourcefordeling og ressourcebudget - Leverandørmodel (ekspertberedskab og internationalt beredskab)		- Dimensionering - Ressourcefordeling og ressourcebudget - Leverandørmodel - Vagtplanlægning (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)	
Personale	- Økonomisk - Juridisk - Beredskabsaglig		- Økonomisk - Juridisk - Beredskabsaglig	
Processer	- Planlægning - Kapacitetsmodellering og kapacitetssimulering - Udbudsstyring - Leverandørstyring		- Planlægning - Kapacitetsmodellering og kapacitetssimulering - Vagtplanlægning - Udbudsstyring - Leverandørstyring	
Teknologi	Applikationer til simulering og budgettering		Applikationer til simulering, budgettering og vagtplanlægning	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale samarbejder	Beredskabsleverandører
Relationer	• Ekspertberedskaber • Internationale samarbejdspartner		• BRS • Kommuner • Beredskabsleverandører	
Bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold				
Ydelse	• Fælles indkøbsaftaler • Fælles udbud • Standarder og vejledninger		• Indkøb • Flådestyring • Materiellagre • Reservekøretøjer	• Bygninger og arealer • Køretøjer • Materiel
Personale	• Juridisk • Ingeniørfaglig • Beredskabsfaglig		• Indkøbsfaglig • Byggefaglig • Teknisk • Beredskabsfaglig	• Teknisk • Beredskabsfaglig
Processer	• Standardisering af køretøjer og materiel • Kravspecificering og udbud • Indgåelse af indkøbsaftaler • Indkøbskoordinering		• Vedligeholdsplanlægning • Drift og vedligehold af bygninger og arealer • Kapacitetsstyring • Indkøbskoordinering • Logistik og lagre	• Drift og vedligehold af bygninger og arealer • Daglig drift og vedligehold af køretøjer og materiel • Planlagt vedligehold og reparation af køretøjer og materiel
Teknologi	• Ingen særlig		• Applikationer til logistik, kapacitetsstyring og flådestyring	• Ingen særlig
Relationer	• Kommuner • Tværkommunale samarbejder • Beredskabsleverandører • FMT, politi og andre indkøbere på beredskabsområdet		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Produktleverandører	• Tværkommunale samarbejder • Produktleverandører
Uddannelse, træning og øvelser				
Ydelse	• Uddannelsesstilbud • Uddannelseskrav		• Uddannelses- og øvelsesplaner • Uddannelsesstilbud	• Daglig træning og øvelse
Personale	• Beredskabsfaglig • Sagsbehandlere • Værnepligtige		• Beredskabsfaglig	• Beredskabsfaglig
Processer	• Værnepligtsuddannelse • Hold- og indsatslederuddannelse • Brandteknisk byggesagsbehandling • Kurser og anden uddannelse • Udvikling og planlægning af krisestyringsøvelser		• Grund- og funktionsuddannelse • Uddannelsesplanlægning • Øvelsesplanlægning	• Fysisk træning • Lovpligtige øvelser • Daglige øvelser
Teknologi	• Ingen særlig		• Køretøjer og materiel til uddannelsesbrug	• Ingen særlig
Relationer	• Tværkommunale samarbejder • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)	• Tværkommunale selskaber • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)
Forebyggelse og myndighedsopgaver				
Ydelse	• Nationale kampagner og initiativer • Varsling • Byggesagsbehandling (særlig komplicerede byggerier) • Internationalt samarbejde	• Brandsyn • Byggesagsbehandling (øvrige byggerier)	• Lokale kampagner og initiativer • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale samarbejder	Beredskabsleverandører
Personale	• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk • Kommunikation	• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk	• Beredskabsfaglig • Kommunikation	
Processer	• Forebyggelsesarbejde • Varsling • Brandteknisk byggesagsbehandling	• Brandsyn • Brandteknisk byggesagsbehandling (lov) • Brandteknisk byggesagsbehandling (reglement) • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	• Forebyggelsesarbejde	
Teknologi	• Ingen særlig	• Ingen særlig	• Ingen særlig	
Relationer	• Internationale organisationer • Udenlandske beredskabsmyndigheder • Andre myndigheder • Kommuner	• Beredskabsstyrelsen • Kommunale samarbejder • Lokale parter	• Kommuner • Lokale parter	
Eventuelle supplerende opgaver uden for beredskabslovens bestemmelser				
Ydelse				• Indtægtsdækket virksomhed • Kommunale serviceopgaver
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Opgaveafhængigt
Teknologi				• Køretøjer
Relationer				• Kommuner • Tværkommunale samarbejder • Udbydere af opgaver
Ledelse og administration				
Ydelse	• National koordination • Nationalt lederskab • Administrativ service • Ledelsesinformation		• Lokal koordination • Lokalt lederskab • Administrativ service • Ledelsesinformation	
Personale	• Ledelse • Akademisk • Administrativ		• Ledelse • Akademisk • Administrativ	
Processer	• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur • Økonomistyring og regnskab • Personaleadministration og strategisk HR • It		• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur • Økonomistyring og regnskab • Personaleadministration og strategisk HR • It	
Teknologi	• Gængse applikationer og systemer til administration		• Gængse applikationer og systemer til administration	
Relationer	• Departement • Statens It • Statens Administration		• Kommuner • Systemleverandører	
Vagtberedskab				
Ydelse	• Vagtcentral (ekspertberedskab)		• Vagtcentral (basis-, speciel-, assistance- og katastrofeberedskab)	• Vagtberedskab (ekspert-, basis-, speciel-, assistance- og katastrofeberedskab)
Personale	• Beredskabsfaglig		• Beredskabsfaglig	• Beredskabsfaglig

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale samarbejder	Beredskabsleverandører
Processer	• Alarmering • Disponering • Tilkald • Kommunikation		• Alarmering • Disponering • Udrykningssammensætning • Tilkald • Mobilisering • Kommunikation	• Klargøring • Udrykning • Fysisk træning (se ovenfor) • Øvelse (se ovenfor) • Let vedligehold af køretøjer og materiel • Supplerende opgavevaretagelse (se ovenfor)
Teknologi	• Vagtcentralsystemer til beslutningsstøtte, navigation og kommunikation		• Vagtcentralsystemer til beslutningsstøtte, navigation og kommunikation	• Køretøjer og materiel • Kommunikation
Relationer	• Kommunale samarbejder • Beredskabsleverandører (egne og andre)		• Beredskabsleverandører (kommunale, private og frivillige) • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder	• Kommunale samarbejder (vagtcentral) • Politi, ambulance eller anden beredskabsmyndighed
Indsatsledelse				
Ydelse			• Indsatsledelse (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)	
Personale			• Beredskabsfaglig	
Processer			• Indsættelsesledelse	
Teknologi			• Køretøjer og materiel • Kommunikation	
Relationer			• Beredskabsleverandør • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder	
Operativ indsættelse				
Ydelse				• Brandbekæmpelse, redning, forureningsbekæmpelse og andre beredskabsydelse samt CBRNE • Assistance • Genopbygning • Specialindsatser (nationalt og internationalt)
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Udrykning • Indsats • Frigivelse • Klargøring
Teknologi				• Køretøjer og materiel
Relationer				• Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder på hændelsessted

Scenarie II: Tolv kommunale beredskabsselskaber

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale selskaber (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Regulering og tilsyn				
Ydelse	- Regler, vejledninger, information og tilsyn - Videnindsamling og videnformidling	- Selskabsdannelse - Opfølgning og tilsyn		
Personale	Samfundsfaglig	- Politikere - Juridisk-revisionsfaglig		
Processer	- Ministerbetjening - Udvikling - Evaluering - Jura - Kommunikation	- Forhandling og definition af selskabskonstruktion - Virksomhedsoverdragelse - Opfølgningspraksis		
Teknologi	Ingen særlig	Ingen særlig		
Relationer	- Departement og øvrige ministerområder - Andre beredskabsmyndigheder - Tværkommunale selskaber - Kommuner	- Kommuner, der samarbejdes med - Rådgivere - Tværkommunale selskaber - Beredskabsstyrelsen		
Strategisk planlægning				
Ydelse	- National risikovurdering - Serviceniveau for ekspertberedskab og internationalt beredskab - ODIN	Beslutning om serviceniveau	- Risikovurdering - Ønsket serviceniveau for kommuner i beredskabskreds	
Personale	- Samfundsfaglig - Beredskabsfaglig - Efterretningsfaglig	Politikere Samfundsfaglig	- Akademisk - Beredskabsfaglig	
Processer	- Statistisk analyse - Risikoanalyse - Planlægning	Politisk beslutning	- Statistisk analyse - Risikoanalyse - Planlægning	
Teknologi	Applikationer til simulering, statistisk analyse og risikoanalyse		Applikationer til simulering, statistisk analyse og risikoanalyse	
Relationer	- Andre myndigheder - Efterretnings tjenesterne - Kommuner		- Beredskabsstyrelsen - Kommunerne - Andre lokale interessenter	
Operativ planlægning				
Ydelse	- Dimensionering - Ressourcefordeling og ressourcebudget - Leverandørmodel (ekspertberedskab og internationalt beredskab)		- Dimensionering - Ressourcefordeling og ressourcebudget - Leverandørmodel (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)	
Personale	- Økonomisk - Juridisk - Beredskabsfaglig		- Økonomisk - Juridisk - Beredskabsfaglig	
Processer	- Planlægning - Dimensionering, modellering og simulering - Udbudsstyring - Leverandørstyring		- Planlægning - Kapacitetsmodellering og kapacitetssimulering - Vagtplanlægning - Udbudsstyring - Leverandørstyring	
Teknologi	Applikationer til simulering og budgettering		Applikationer til simulering, budgettering og vagtplanlægning	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale selskaber (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Relationer	• Ekspertberedskaber • Internationale samarbejdsparter		• Beredskabsstyrelsen • Kommuner • Beredskabsleverandører	
Bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold				
Ydelse	• Fælles indkøbsaftaler • Fælles udbud • Standarder og vejledninger		• Bygninger og arealer • Indkøb • Køretøjer og flådestyring • Materiellagre • Reservekøretøjer	• Køretøjer • Materiel
Personale	• Juridisk • Ingeniørfaglig • Beredskabsfaglig		• Indkøbsfaglig • Byggefaglig • Teknisk • Beredskabsfaglig • Juridisk	• Teknisk • Beredskabsfaglig
Processer	• Standardisering af køretøjer og materiel • Kravspecificering og udbud • Indgåelse af indkøbsaftaler • Indkøbskoordinering		• Vedligeholdsplanlægning • Drift og vedligehold af bygninger og arealer • Kapacitetsstyring • Indkøbskoordinering • Logistik og lagre • Udbudsprocesser	• Drift og vedligehold af bygninger og arealer • Daglig drift og vedligehold af køretøjer og materiel • Planlagt vedligehold og reparation af køretøjer og materiel
Teknologi	• Ingen særlig		• Applikationer til logistik, kapacitetsstyring og flådestyring	• Ingen særlig
Relationer	• Tværkommunale selskaber • Beredskabsleverandører • FMT, politi og andre indkøbere på beredskabsområdet		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Produktleverandører	• Tværkommunale selskaber • Produktleverandører
Uddannelse, træning og øvelser				
Ydelse	• Uddannelsesstilbud • Uddannelseskrav		• Uddannelses- og øvelsesplaner • Uddannelsesstilbud	• Daglig træning og øvelse
Personale	• Beredskabsfaglig • Sagsbehandlere • Værnepligtige		• Beredskabsfaglig	• Beredskabsfaglig
Processer	• Værnepligtsuddannelse • Hold- og indsatslederuddannelse • Brandteknisk byggesagsbehandling • Kurser og anden uddannelse • Udvikling og planlægning af krisestyringsøvelser		• Grund- og funktionsuddannelse • Uddannelsesplanlægning • Øvelsesplanlægning	• Fysisk træning • Lovpligtige øvelser • Daglige øvelser
Teknologi	• Ingen særlig		• Køretøjer og materiel til uddannelsesbrug	• Ingen særlig
Relationer	• Tværkommunale selskaber • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)	• Tværkommunale selskaber • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)
Forebyggelse og myndighedsopgaver				
Ydelse	• Nationale kampagner og initiativer • Varsling • Byggesagsbehandling (særlig komplicerede byggerier) • Internationalt samarbejde		• Lokale kampagner og initiativer • Brandsyn • Byggesagsbehandling (øvrige byggerier) • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale selskaber (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Personale	• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk • Kommunikation		• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk • Kommunikation	
Processer	• Forebyggelsesarbejde • Varsling • Brandteknisk byggesagsbehandling		• Forebyggelsesarbejde • Brandsyn • Brandteknisk byggesagsbehandling (lov) • Brandteknisk byggesagsbehandling (reglement) • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	
Teknologi	• Ingen særlig		• Ingen særlig	
Relationer	• Internationale organisationer • Udenlandske myndigheder • Andre myndigheder • Tværkommunale selskaber		• Kommuner • Beredskabsstyrelsen • Lokale parter	
Eventuelle supplerende opgaver uden for beredskabslovens bestemmelser				
Ydelse				• Indtægtsdækket virksomhed • Kommunale serviceopgaver
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Opgaveafhængigt
Teknologi				• Køretøjer
Relationer				• Kommuner • Tværkommunale selskaber • Udbydere af opgaver
Ledelse og administration				
Ydelse	• National koordination • Nationalt lederskab • Administrativ service • Ledelsesinformation		• Lokal koordination • Lokalt lederskab • Administrativ service • Ledelsesinformation	
Personale	• Ledelse • Akademisk • Administrativ		• Ledelse • Akademisk • Administrativ	
Processer	• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur • Økonomistyring og regnskab • Personaleadministration og strategisk HR • It		• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur • Økonomistyring og regnskab • Personaleadministration og strategisk HR • It	
Teknologi	• Gængse applikationer og systemer til administration		• Gængse applikationer og systemer til administration	
Relationer	• Departement • Statens It • Statens Administration		• Kommuner • Systemleverandører	
Vagtberedskab				
Ydelse	• Vagtcentral (ekspertberedskab)		• Vagtcentral (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)	• Vagtberedskab (ekspert-, basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)
Personale	• Beredskabsfaglig		• Beredskabsfaglig	• Beredskabsfaglig

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommunerne	Tværkommunale selskaber (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Processer	• Alarmering • Disponering • Tilkald • Kommunikation		• Alarmering • Disponering • Udrykningssammensætning • Tilkald • Mobilisering • Kommunikation	• Klargøring • Udrykning • Fysisk træning (se ovenfor) • Øvelse (se ovenfor) • Let vedligehold af køretøjer og materiel • Supplerende opgavevaretagelse (se ovenfor)
Teknologi	• Vagtcentralsystemer til beslutningsstøtte, navigation og kommunikation		• Vagtcentralsystemer til beslutningsstøtte, navigation og kommunikation	• Køretøjer og materiel • Kommunikation
Relationer	• Kommunale selskaber • Beredskabsleverandører (egne og andre)		• Beredskabsleverandører (kommunale, private og frivillige) • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder	• Kommunale selskaber (vagtcentral) • Politi, ambulance eller anden beredskabsmyndighed
Indsatsledelse				
Ydelse	• Indsatsledelse (ekspertberedskab og internationalt beredskab)		• Indsatsledelse (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)	
Personale	• Beredskabsfaglig		• Beredskabsfaglig	
Processer	• Indsættelsesledelse		• Indsættelsesledelse	
Teknologi	• Køretøjer og materiel • Kommunikation		• Køretøjer og materiel • Kommunikation	
Relationer	• Beredskabsleverandør • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder • Internationale parter		• Beredskabsleverandør • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder	
Operativ indsættelse				
Ydelse				• Brandbekæmpelse, redning, forureningsbekæmpelse og andre beredskabsydelser samt CBRNE • Assistance • Genopbygning • Specialindsatser (nationalt og internationalt)
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Udrykning • Indsats • Frigivelse • Klargøring
Teknologi				• Køretøjer og materiel
Relationer				• Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder på hændelsessted

Scenarie III: Tolv statslige beredskabskredse

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Regulering og tilsyn				
Ydelse	- Regler, vejledninger, information og tilsyn - Videnindsamling og videnformidling			
Personale	Samfundsaglig			
Processer	- Ministerbetjening - Udvikling - Evaluering - Jura - Kommunikation			
Teknologi	Ingen særlig			
Relationer	- Departement og øvrige ministerområder - Andre beredskabsmyndigheder - Beredskabskredse			
Strategisk planlægning				
Ydelse	- National risikovurdering - Serviceniveau beredskabskredse, ekspertberedskab og internationalt beredskab - ODIN		Lokal risikovurdering	
Personale	- Samfundsaglig - Beredskabsaglig - Efterretningsaglig		Beredskabsaglig	
Processer	- Statistisk analyse - Risikoanalyse - Planlægning		- Risikoanalyse - Planlægning	
Teknologi	Applikationer til simulering, statistisk analyse og risikoanalyse		Ingen særlige	
Relationer	- Andre myndigheder - Efterretnings tjenesterne - Beredskabskredse		- Beredskabsstyrelsen - Kommunerne - Andre lokale interessenter	
Operativ planlægning				
Ydelse	- Dimensionering - Ressourcefordeling og ressourcebudget - Leverandørmodel (beredskabstype: basis, special, assistance, katastrofe, ekspert og internationalt)		- Vagtplanlægning - Leverandørstyring (basis- og specialberedskab)	
Personale	- Økonomisk - Juridisk - Beredskabsaglig		- Administrativ - Beredskabsaglig	
Processer	- Planlægning - Kapacitetsmodellering og kapacitetssimulering - Udbudsstyring - Leverandørstyring		- Vagtplanlægning - Leverandørstyring	
Teknologi	Applikationer til simulering og budgettering		Applikation til vagtplanlægning	
Relationer	- Ekspertberedskaber - Internationale samarbejdspartner		- Beredskabsstyrelsen - Beredskabsleverandører	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold				
Ydelse	• Fælles indkøbsaftaler • Fælles udbud og indkøb • Materiellagre • Reservekøretøjer • Standarder og vejledninger		• Bygninger og arealer • Køretøjer og flådestyring	• Køretøjer • Materiel
Personale	• Juridisk • Ingeniørfaglig • Beredskabsfaglig		• Byggefaglig • Teknisk • Beredskabsfaglig	• Teknisk • Beredskabsfaglig
Processer	• Standardisering af køretøjer og materiel • Kravspecificering og udbud • Indgåelse af indkøbsaftaler • Indkøbskoordinering • Kapacitetsstyring • Logistik og lagre		• Vedligeholdelsesplanlægning • Kapacitetsstyring • Planlagt vedligehold og reparation af køretøjer og materiel • Drift og vedligehold af bygninger og arealer	• Daglig drift og vedligehold af køretøjer og materiel
Teknologi	• Applikationer til logistik og kapacitetsstyring		• Applikationer til logistik, kapacitetsstyring og flådestyring	• Ingen særlig
Relationer	• Beredskabskredse • Beredskabsleverandører • FMT, politi og andre indkøbere på beredskabsområdet		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Produktleverandører	• Beredskabskredse • Produktleverandører
Uddannelse, træning og øvelser				
Ydelse	• Uddannelsesstilbud • Uddannelseskraft		• Uddannelses- og øvelsesplaner	• Daglig træning og øvelse
Personale	• Beredskabsfaglig • Sagsbehandlere • Værnepligtige		• Administrativ	• Beredskabsfaglig
Processer	• Værnepligtsuddannelse • Grund- og funktionsuddannelse • Hold- og indsatslederuddannelse • Brandteknisk byggesagsbehandling • Kurser og anden uddannelse • Udvikling- og planlægning af krisestyringsøvelser		• Uddannelsesplanlægning • Øvelsesplanlægning	• Fysisk træning • Lovpligtige øvelser • Daglige øvelser
Teknologi	• Køretøjer og materiel til uddannelsesbrug		• Ingen særlig	• Ingen særlig
Relationer	• Beredskabskredse • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)	• Beredskabskredse • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)
Forebyggelse og myndighedsopgaver				
Ydelse	• Nationale kampagner og initiativer • Varsling • Byggesagsbehandling (særlig komplicerede byggerier) • Internationalt samarbejde	• Byggesagsbehandling (øvrige byggerier) • Brandsyn	• Lokale kampagner og initiativer • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	
Personale	• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk • Kommunikation	• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk	• Beredskabsfaglig • Kommunikation	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Processer	• Forebyggelsesarbejde • Varsling • Brandteknisk byggesagsbehandling	• Brandsyn • Brandteknisk byggesagsbehandling (lov) • Brandteknisk byggesagsbehandling (reglement) • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	• Forebyggelsesarbejde	
Teknologi	• Ingen særlig	• Ingen særlig	• Ingen særlig	
Relationer	• Internationale organisationer • Udenlandske myndigheder • Andre myndigheder • Kommuner	• Kommuner • Beredskabskredse • Beredskabsstyrelsen • Lokale parter	• Kommuner • Beredskabsstyrelsen • Lokale parter	

Eventuelle supplerende opgaver uden for beredskabslovens bestemmelser

Ydelse		• Indtægtsdækket virksomhed • Kommunale serviceopgaver
Personale		• Beredskabsfaglig
Processer		• Opgaveafhængigt
Teknologi		• Køretøjer
Relationer		• Kommuner • Beredskabskredse • Udbydere af opgaver

Ledelse og administration

Ydelse	• National koordination • Nationalt lederskab • Administrativ service • Ledelsesinformation	• Lokal koordination • Lokalt lederskab • Administrativ støtte
Personale	• Ledelse • Akademisk • Administrativ	• Ledelse • Administrativ
Processer	• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur • Økonomistyring og regnskab • Personaleadministration og strategisk HR • It	• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur
Teknologi	• Gængse applikationer og systemer til administration	• Gængse applikationer og systemer til administration
Relationer	• Departement • Statens It • Statens Administration	• Beredskabsstyrelsen

Vagtberedskab

Ydelse	• Vagtcentral (beredskabstype: basis, special, assistance, katastrofe, ekspert og internationalt)	• Vagtberedskab (ekspert-, basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)
Personale	• Beredskabsfaglig	• Beredskabsfaglig
Processer	• Alarmering • Disponering • Udrykningssammensætning • Tilkald • Mobilisering • Kommunikation	• Klargøring • Udrykning • Fysisk træning (se ovenfor) • Øvelse (se ovenfor) • Let vedligehold af køretøjer og materiel • Supplerende opgavevaretagelse (se ovenfor)

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (12 kredse)	Beredskabsleverandører
Teknologi	• Vagtcentralsystemer til beslutningsstøtte, navigation og kommunikation			• Køretøjer og materiel • Kommunikation
Relationer	• Beredskabskredse • Beredskabsleverandører • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder			• Beredskabsstyrelsen (vagtcentral) • Beredskabskreds • Politi, ambulance eller anden beredskabsmyndighed
Indsatsledelse				
Ydelse			• Indsatsledelse (basis-, speciel-, assistance- og katastrofeberedskab)	
Personale			• Beredskabsfaglig	
Processer			• Indsættelsesledelse	
Teknologi			• Køretøjer og materiel • Kommunikation	
Relationer			• Beredskabsleverandør • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder	
Operativ indsættelse				
Ydelse				• Brandbekæmpelse, redning, forureningsbekæmpelse og andre beredskabsydelser samt CBRNE • Assistance • Genopbygning • Specialindsatser (nationalt og internationalt)
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Udrykning • Indsats • Frigivelse • Klargøring
Teknologi				• Køretøjer og materiel
Relationer				• Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder på hændelsessted

Scenarie IV: Fem statslige beredskabskredse

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (5 kredse)	Beredskabsleverandører
Regulering og tilsyn				
Ydelse	- Regler, vejledninger, information og tilsyn - Videnindsamling og videnformidling			
Personale	Samfundsfaglig			
Processer	- Ministerbetjening - Udvikling - Evaluering - Jura - Kommunikation			
Teknologi	Ingen særlig			
Relationer	- Departement og øvrige ministerområder - Andre beredskabsmyndigheder - Beredskabskredse			
Strategisk planlægning				
Ydelse	- National risikovurdering - Serviceniveau beredskabskredse, ekspertberedskab og internationalt beredskab - ODIN		Lokal risikovurdering	
Personale	- Samfundsfaglig - Beredskabsfaglig - Efterretningsfaglig		Beredskabsfaglig	
Processer	- Statistisk analyse - Risikoanalyse - Planlægning		- Risikoanalyse - Planlægning	
Teknologi	Applikationer til simulering, statistisk analyse og risikoanalyse		Ingen særlig	
Relationer	- Andre myndigheder - Efterretnings tjenesterne - Beredskabskredse		- Beredskabsstyrelsen - Kommunerne - Andre lokale interessenter	
Operativ planlægning				
Ydelse	- Dimensionering - Ressourcefordeling og ressourcebudget - Leverandørmodel (beredskabstype: basis, special, assistance, katastrofe, ekspert og internationalt)		- Vagtplanlægning - Leverandørstyring (basis-, og specialberedskab)	
Personale	- Økonomisk - Juridisk - Beredskabsfaglig		- Administrativ - Beredskabsfaglig	
Processer	- Planlægning - Kapacitetsmodellering og kapacitetssimulering - Udbudsstyring - Leverandørstyring		- Vagtplanlægning - Leverandørstyring	
Teknologi	Applikationer til simulering og budgettering		Applikation til vagtplanlægning	
Relationer	- Ekspertberedskaber - Internationale samarbejdspartner		- Beredskabsstyrelsen - Beredskabsleverandører	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (5 kredse)	Beredskabsleverandører
Bygninger, køretøjer, materiel og vedligehold				
Ydelse	• Fælles indkøbsaftaler • Fælles udbud og indkøb • Standarder og vejledninger		• Bygninger og arealer • Køretøjer og flådestyring • Materiellagre • Reservekøretøjer	• Køretøjer • Materiel
Personale	• Juridisk • Ingeniørfaglig • Beredskabsfaglig		• Byggefaglig • Teknisk • Beredskabsfaglig	• Teknisk • Beredskabsfaglig
Processer	• Standardisering af køretøjer og materiel • Kravspecificering og udbud • Indgåelse af indkøbsaftaler • Indkøbskoordinering • Kapacitetsstyring • Logistik og lagre		• Vedligeholdsplanlægning • Kapacitetsstyring • Planlagt vedligehold og reparation af køretøjer og materiel • Drift og vedligehold af bygninger og arealer	• Daglig drift og vedligehold af køretøjer og materiel
Teknologi	• Applikationer til logistik og kapacitetsstyring		• Applikationer til logistik, kapacitetsstyring og flådestyring	• Ingen særlig
Relationer	• Beredskabskredse • Beredskabsleverandører • FMT, politi og andre indkøbere på beredskabsområdet		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Produktleverandører	• Beredskabskredse • Produktleverandører
Uddannelse, træning og øvelser				
Ydelse	• Uddannelsesstilbud • Uddannelseskrav		• Uddannelses- og øvelsesplaner	• Daglig træning og øvelse
Personale	• Beredskabsfaglig • Sagsbehandlere • Værnepligtige		• Administrativ	• Beredskabsfaglig
Processer	• Værnepligtsuddannelse • Grund- og funktionsuddannelse • Hold- og indsatslederuddannelse • Brandteknisk byggesagsbehandling • Kurser og anden uddannelse • Udvikling og planlægning af krisestyringsøvelser		• Uddannelsesplanlægning • Øvelsesplanlægning	• Fysisk træning • Lovpligtige øvelser • Daglige øvelser
Teknologi	• Køretøjer og materiel til uddannelsesbrug		• Ingen særlig	• Ingen særlig
Relationer	• Beredskabskredse • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)		• Beredskabsstyrelsen • Beredskabsleverandører • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)	• Beredskabskredse • Uddannelsesinstitutioner (egne og andre)
Forebyggelse og myndighedsopgaver				
Ydelse	• Nationale kampagner og initiativer • Varsling • Byggesagsbehandling (særlig komplicerede byggerier) • Internationalt samarbejde		• Lokale kampagner og initiativer • Byggesagsbehandling (øvrige byggerier) • Brandsyn • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	
Personale	• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk • Kommunikation		• Beredskabsfaglig • Ingeniørfaglig • Teknisk kommunikation	

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (5 kredse)	Beredskabsleverandører
Processer	• Forebyggelsesarbejde • Varsling • Brandteknisk byggesagsbehandling		• Forebyggelsesarbejde • Brandsyn • Brandteknisk byggesagsbehandling (lov) • Brandteknisk byggesagsbehandling (reglement) • Anden beredskabsfaglig sagsbehandling	
Teknologi	• Ingen særlig		• Ingen særlig	
Relationer	• Internationale organisationer • Udenlandske myndigheder • Andre myndigheder • Kommuner		• Kommuner • Beredskabsstyrelsen • Lokale parter	
Eventuelle supplerende opgaver uden for beredskabslovens bestemmelser				
Ydelse				• Indtægtsdækket virksomhed • Kommunale serviceopgaver
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Opgaveafhængigt
Teknologi				• Køretøjer
Relationer				• Kommuner • Beredskabskredse • Udbydere af opgaver
Ledelse og administration				
Ydelse	• National koordination • Nationalt lederskab • Administrativ service • Ledelsesinformation		• Lokal koordination • Lokalt lederskab • Administrativ støtte	
Personale	• Ledelse • Akademisk • Administrativ		• Ledelse • Administrativ	
Processer	• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur • Økonomistyring og regnskab • Personaleadministration og strategisk HR • It		• Beslutningsstøtte • Kommandostruktur	
Teknologi	• Gængse applikationer og systemer til administration		• Gængse applikationer og systemer til administration	
Relationer	• Departement • Statens It • Statens Administration		• Beredskabsstyrelsen	
Vagtberedskab				
Ydelse	• Vagtcentral (beredskabstype: basis, special, assistance, katastrofe, ekspert og internationalt)			• Vagtberedskab (ekspert-, basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)
Personale	• Beredskabsfaglig			• Beredskabsfaglig

Opgave	Beredskabsstyrelsen	Kommuner	Statslige beredskabskredse (5 kredse)	Beredskabsleverandører
Processer	• Alarmering • Disponering • Udryknings sammensætning • Tilkald • Mobilisering • Kommunikation			• Klargøring • Udrykning • Fysisk træning (se ovenfor) • Øvelse (se ovenfor) • Let vedligehold af køretøjer og materiel • Supplerende opgavevaretagelse (se ovenfor)
Teknologi	• Vagtcentralsystemer til beslutningsstøtte, navigation og kommunikation			• Køretøjer og materiel • Kommunikation
Relationer	• Beredskabskredse • Beredskabsleverandører • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder			• Beredskabsstyrelsen (vagtcentral) • Beredskabskreds • Politi, ambulance eller anden beredskabsmyndighed
Indsatsledelse				
Ydelse			• Indsatsledelse (basis-, special-, assistance- og katastrofeberedskab)	
Personale			• Beredskabsfaglig	
Processer			• Indsættelsesledelse	
Teknologi			• Køretøjer og materiel • Kommunikation	
Relationer			• Beredskabsleverandør • Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder	
Operativ indsættelse				
Ydelse				• Brandbekæmpelse, redning, forureningsbekæmpelse og andre beredskabsydelse samt CBRNE • Assistance • Genopbygning • Specialindsatser (nationalt og internationalt)
Personale				• Beredskabsfaglig
Processer				• Udrykning • Indsats • Frigivelse • Klargøring
Teknologi				• Køretøjer og materiel
Relationer				• Politi, ambulance eller andre beredskabsmyndigheder på hændelsessted

Organiseringsformer for beredskabet¹⁶

Resume

Beredskabsloven beskriver de opgaver, kommunerne skal løse, men giver ikke i alle tilfælde anvisninger på, hvordan opgaven skal organiseres. Loven indeholder herudover ikke særskilt hjemmel til, at kommunerne kan udøve aktiviteten i selskaber. Kommunerne kan samordne deres aktiviteter på området i § 60-fællesskaber, jævnfør lovens § 10 og kommunestyrelseslovens § 60, ligesom kommunerne kan indgå samarbejdsaftaler med andre offentlige eller private aktører. Herudover finder de ulovfæstede grundsætninger i kommunalfuldmagten samt lov nr. 548 anvendelse parallelt med beredskabsloven.

Den del af beredskabsopgaven, der udgør myndighedsudøvelse, skal som absolut udgangspunkt udøves af kommunerne. Men den del af beredskabsopgaven, der udgør drift, herunder varetagelse af rednings- og slukningsopgaver, kan udøves inden for rammerne af flere organiseringsformer med egne karakteristika:

- Udøvelse i **kommunalt regi** er karakteriseret ved at være direkte underlagt politisk styring. Det sikrer lokal forankring, men indebærer risiko for, at beslutninger ikke træffes alene på baggrund af effektivitet og økonomisk hensigtsmæssighed. Det er vanskeligt at opnå stordriftsfordele.
- Udøvelse i **§ 60-fællesskaber** minder meget om udøvelse i kommunalt regi. Dog er det lettere at opnå stordriftsfordele – og der ses til tider en større grad af frigørelse fra det politiske niveau.
- I et **rent kommunalt ejet aktieselskab** forestår bestyrelsen den strategiske ledelse og direktøren den daglige ledelse. Da der ikke er instruktionsbeføjelse i forhold til selskabets ledelse, vil selskabet kunne agere langt friere fra det politiske niveau og i højere grad styre efter økonomi, effektivisering og beredskabsfaglige hensyn end i de ovenstående organiseringsformer.
- Det samme gælder for **aktieselskaber ejet af kommuner og private i fællesskab**. Her gælder imidlertid det forhold, at kontrakter skal indgås efter konkurrenceudsættelse. Det indebærer markedstest af pris, vilkår og ydelse, men kan også medføre uhensigtsmæssige transaktionsomkostninger i forbindelse med oprettelse af selskabet og udskiftning i ejerkredsen efter endt kontraktperiode.
- Endelig kan beredskabsopgaven løses af (rent) **private aktører**, som det i vidt omfang sker i dag. Dette skal ske efter konkurrenceudsættelse, hvilket – under forudsætning af et effektivt marked – indebærer markedsprøvning af pris, vilkår og ydelse. Den enkelte kommune kan alene styre opgavens udførelse gennem sin rolle som kontraktpart, det vil sige gennem de aftalte vilkår. I disse tilfælde er det af afgørende betydning, at kommunerne sikrer sig, at kontrakten indeholder hensigtsmæssige styringsinstrumenter, og at kontrakten håndteres i overensstemmelse med sit indhold.

Den nuværende lovgivning indeholder begrænsninger for kommunernes mulighed til at organisere varetagelsen af beredskabsopgaven, som de måtte finde det mest hensigtsmæssigt.

For det første er der kun i meget begrænset omfang mulighed for at overdrage myndighedsudøvelse til andre.¹⁷ Hvorvidt adgangen til delegation af myndighedskompetence bør udvides beror på en politisk vurdering.

¹⁶ Afsnittet er baseret på et notat udarbejdet af advokatvirksomheden Horten for Deloitte i maj 2012 i forbindelse med budgetanalysen af redningsberedskabet.

¹⁷ Der kan i begrænset omfang overdrages myndighedsopgaver til et § 60-fællesskab, jævnfør beredskabslovens § 10, stk. 2, jævnfør §§ 34-37.

Herudover – og væsentligst – er den i praksis udviklede grundsætning om, at en kommune som udgangspunkt ikke må have bestemmende indflydelse i et aktieselskab, i vidt omfang til hinder for, at en kommune kan udskille driften af beredskabet til at blive udført af et aktieselskab, som kommunen ejer alene eller med bestemmende indflydelse.

Det ses imidlertid på andre kommunalt forankrede opgaveområder, at der gennem lovgivning kan skabes betydelig bedre rammebetingelser for at udføre den kommunale beredskabsopgave. En forbedring af kommunernes rammevilkår på området vil således kunne sikre en mindre politisk betonet styring af tilrettelæggelsen af driften, hvilket kan give mulighed for at varetage driftsopgaverne med et større fokus på økonomi og effektivitet.

Samhandel mellem kommuner og de af kommunerne ejede selskaber kan ske uden konkurrenceudsættelse. Hvis beredskabsopgaven udskilles til at blive varetaget af kommunalt ejede selskaber, vil der derfor som udgangspunkt ikke være mekanismer, der sikrer den rette ydelse til den rette pris. Det vil dog formentlig være muligt at efterprøve priserne gennem en sammenligning mellem selskaberne, hvori der korrigeres for de objektivt set forskellige vilkår for de enkelte selskaber (geografi, demografi m.v.).

1. Formål og ramme

Til brug i forbindelse med en analyse af beredskabsområdet har Deloitte bedt Horten om at udarbejde et notat, der indeholder:

- Beskrivelse og juridisk vurdering af mulige organiseringsformer.
- Kortlægning af eventuelle juridiske barrierer for tværkommunal opgavevaretagelse.
- Skitse til ændring af de juridiske rammevilkår på området.

Under afsnit 2 beskrives de nuværende retlige rammer for beredskabet. Afsnit 4 indeholder en beskrivelse af de retlige rammer, der – med den nuværende lovgivning – følger med ved valg af en af følgende organiseringsformer: kommunalt regi, § 60-fællesskab, kommunalt ejet aktieselskab henholdsvis med og uden private medejere samt privat opgavevaretagelse.

Under afsnit 3 analyseres de juridiske barrierer, der følger af den nuværende lovgivning, og endelig opstilles der i afsnit 4 forslag til, hvordan der ved hjælp af ændringer i lovgivningen kan skabes mere fleksible rammer for kommunernes varetagelse af beredskabsopgaven.

Det vedlagte **bilag 1** indeholder en oversigt over rammerne for de enkelte organiseringsformer.¹⁸

2. De nuværende retlige rammer for beredskabet

Beredskabsloven m.v.

Lov og vejledning. Reglerne om det kommunale redningsberedskab følger af kapitel 3 i beredskabsloven¹⁹ og de med hjemmel i loven udstedte forskrifter.

I henhold til beredskabslovens § 9, stk. 1 og 2 hører det kommunale redningsberedskab under kommunalbestyrelsen, der skal nedsætte en beredskabskommission til at varetage den umiddelbare forvaltning af redningsberedskabet, herunder opgaverne i lovens § 12.

¹⁸ Bilaget kan med fordel printes i A3-format.

¹⁹ Lovbekendtgørelse nr. 660 af 10. juni 2009.

Det fremgår af lovens § 9, stk. 3, at en række bestemmelser i kommunestyrelsesloven finder anvendelse på beredskabskommissionen og dens medlemmer.

Efter lovens § 10, stk. 1 kan to eller flere kommuner samordne deres redningsberedskab. Ved samordningen overgår de deltagende kommunalbestyrelses kompetence og ansvar med hensyn til de opgaver, der samordnes, til en fælles beredskabskommission. Ved samordningen etableres der således et kommunalt fællesskab, for så vidt angår de opgaver, der er omfattet af samordningen. En samordning efter § 10 skal derfor godkendes af den kommunale tilsynsmyndighed i overensstemmelse med § 60 i kommunestyrelsesloven, jævnfør også beredskabslovens § 10, stk. 3.

Beredskabsloven indeholder i § 13, stk. 1 og 2 regler om en kommunes indgåelse af samarbejdsaftaler med andre enten offentlige eller private aktører om udførelse af driftsopgaver inden for kommunens redningsberedskab.

Det følger af vejledning om det kommunale beredskabs organisation m.v.²⁰, at de opgaver, der er omfattet af reglerne i § 13, stk. 1 navnlig er opgaver inden for den daglige varetagelse af et forsvarligt rednings- og slukningsarbejde. Omfattet af § 13 er eksempelvis aftaler mellem to eller flere kommuner om, at én af kommunerne varetager hele eller dele af rednings- og slukningsarbejdet i en eller flere af kommunerne.

Omfattet af § 13 er også aftaler om brandslukning m.v., der indgås mellem kommunen og andre aktører på området, herunder Falck og frivillige brandværn.

Ved indgåelse af aftaler om det daglige sluknings- og redningsarbejde er beredskabsopgaven fortsat kommunalbestyrelsens kompetence og ansvar, mens den praktiske udførelse af driften delegeres til en offentlig eller privat aktør. Kommunalbestyrelsen er i denne situation derfor fortsat ansvarlig for, at redningsberedskabets opgaver i kommunen udføres i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige krav hertil.

Sammenfatning af beredskabsloven. Den enkelte kommune er efter beredskabsloven ansvarlig for at levere et kommunalt redningsberedskab. Heri indgår dels en række myndighedsopgaver, som loven kun i meget begrænset omfang giver mulighed for at overlade til andre, jævnfør lovens § 10, stk. 2, dels en række driftsopgaver, der efter aftale kan overlades til andre aktører.

Loven giver således i et vist omfang kommunerne mulighed for samarbejde på tværs af kommunegrænserne, herunder enten som en samordning af opgaver eller i form af indgåelse af samarbejdsaftaler. Loven indeholder således også hjemmel for kommunerne til at varetage beredskabsopgaver for andre kommuner.

Beredskabsloven indeholder ikke særskilt hjemmel til, at kommunerne kan varetage opgaverne i selskabsform. Da loven heller ikke indeholder forbud herimod, finder de bagvedliggende regler i kommunalfuldmagten og lov nr. 548 anvendelse.²¹ Disse regler gennemgås nærmere nedenfor under afsnit 4.4 og 4.5 om selskaber henholdsvis med og uden privat medejerskab og selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten og afsnit 4.6 om selskaber med hjemmel i lov nr. 548. Herudover beskrives i afsnit 5 de juridiske forhold, der i den nuværende lovgivning kan udgøre barrierer for en mere fleksibel organisering af beredskabsopgaven.

²⁰ Vejledning nr. 9175 af 1. marts 2010.

²¹ Lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i aktieselskaber med senere ændringer.

3. organiseringsformer

Introduktion

Nedenfor redegør vi for en række forskellige organiseringsformer og for, hvilke afledte retlige konsekvenser de enkelte organiseringsformer har. Vi behandler følgende former for organisering:

- Kommunal opgavevaretagelse, det vil sige i kommunalt regi (afsnit 3.2)
- Samordning jævnfør beredskabslovens § 10, det vil sige i et § 60-fællesskab (afsnit 3.3)
- Varetagelse i et rent kommunalt ejet aktieselskab (afsnit 3.4)
- Varetagelse i et aktieselskab, der er ejet af en eller flere kommuner sammen med en eller flere private aktører (afsnit 4.5, hvis hjemmelgrundlaget er kommunalfuldmagten, og afsnit 4.6, hvis selskabet har hjemmel i lov nr. 548)
- Varetagelse af private aktører (afsnit 3.7).

Under hvert afsnit behandles følgende efter behov:

- Hvilke regler organiseringsformen er omfattet af.
- Hvordan kommunerne kan styre udøvelsen af beredskabsopgaven.
- Ejerforhold.
- Hvilke opgaver der kan udføres og over for hvilke kunder.
- Eventuelle krav om konkurrenceudsættelse.
- Økonomiske forhold, særligt i forbindelse med overenskomster, regnskabsregler og skattepligt.

Karakteristika for de seks organiseringsformer er sammenfattet i det skema, der er vedlagt som bilag 1 til dette notat.

Kommunal opgavevaretagelse

Offentligretlig regulering. Kommunerne er i lovgivningen tillagt en række opgaver. Visse af disse opgaver er obligatoriske (skal-opgaver), mens andre er fakultative (kan-opgaver). Beredskabsopgaven er et eksempel på en obligatorisk opgave for kommunerne.

Langt de fleste kommunale opgaver varetages som en del af den kommunale forvaltning. Det vil sige, at opgaverne løses af kommunalt ansatte medarbejdere i kommunens egen organisation.

Kommuner styres af kommunalbestyrelser, jævnfør kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1. Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og har således det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed.

Den kommunale styreform, der er fastlagt i styrelsesloven og styrelsesvedtægten, indebærer, at der er mulighed for en høj grad af politisk indflydelse – herunder indflydelse fra politiske mindretal – på alle kommunale beslutninger, jævnfør også styrelseslovens § 11, stk. 1 om ethvert medlems initiativret, § 17, stk. 1 om økonomiudvalgets og de stående udvalgs varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, § 23 om et udvalgsmedlems standsningsret og § 31 a, stk. 3 om borgmesterens indgrebsret.

Den kommunale forvaltning er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven, og al kommunal virksomhed er underkastet de almindelige offentligretlige retsgrundsætninger om saglighed i forvaltningen, herunder lighedsgrundsætningen og forbuddet mod magtfordrejning.

Den ovennævnte offentligretlige regulering gælder ikke for institutioner og selskaber, der er organiseret på privatretligt grundlag, selvom de udøver aktiviteter på vegne af kommunen, og selvom de ejes af kommuner.

Styring. Når beredskabsopgaven varetages i kommunalt regi, har kommunen fuld styring med opgaven. Dette skyldes, at kommunalbestyrelsen er den øverste myndighed i alle kommunens forhold, og at de kommunalt ansatte som følge af det interne over-/underordningsforhold i kommunen har pligt til at efterkomme eventuelle pålagte tjenestebefalinger. Selv hvor kommunalbestyrelsen har delegeret kompetencen til udvalg eller forvaltningen, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutninger i sagen, og medarbejderne er forpligtede til at følge disse beslutninger.

Alle sager er således ultimativt underlagt politisk styring. De politiske beslutninger skal dog ske med respekt for legalitetsprincippet (kravet om hjemmel) og retsgrundsætningerne om eksempelvis saglighed og proportionalitet.

Opgaver. Legalitetsprincippet betyder, at en kommune kun kan udføre en opgave selv eller kan betale andre for at gøre det, hvis kommunen har hjemmel hertil. Hjemmelgrundlaget kan enten findes i den skrevne lovgivning eller i de uskrevne kommunalfuldmagtsregler. Kommunerne må endvidere ikke varetage opgaver, der strider mod lov.

Kredsen af opgaver, som kommunerne må varetage, betegnes ofte de lovlige kommunale opgaver. Det har ikke betydning for hjemmelkravet – og dermed lovligheden – om kommunen udfører opgaven i eget regi, om den yder støtte til andre, der udfører den, eller om den betaler en privat for at udføre opgaven.

Det er en lovlig kommunal opgave at varetage beredskabet, jævnfør beredskabsloven.

Kommunalfuldmagten er som udgangspunkt til hinder for, at kommuner kan udøve erhvervmæssig aktivitet. Beredskabslovens § 13 betyder dog, at kommunerne på beredskabsområdet i et vist omfang kan udføre driftsopgaver for hinanden.²²

Myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed. Kommuner må varetage både myndighedsopgaver og driftsopgaver for sig selv.

Konkurrenceudsættelse. En kommune kan under henvisning til den udbudsretlige in-house-regel udføre opgaver for sig selv, uden at opgaverne skal konkurrenceudsættes gennem udbud eller annoncering.²³

Der er ikke i beredskabsloven taget stilling til, om der skal ske konkurrenceudsættelse, hvis én kommune helt eller delvis varetager driften af en anden kommunes beredskab. Som udgangspunkt vil aftaler mellem to eller flere kommuner skulle konkurrenceudsættes. Under henvisning til EU-domstolens nyeste praksis er der dog åbnet op for, at sådanne aftaler, der alene indgås mellem offentlige myndigheder og vedrører en fælles varetagelse af public service-opgaver, i visse tilfælde kan ske uden udbud.²⁴

²² Herudover indeholder kapitel 2 i lov nr. 548 hjemmel til, at kommuner i mindre omfang – op til en omsætning på cirka 1,5 mio. kr. per år og til en pris, der mindst skal svare til omkostningerne – kan udføre opgaver for hinanden. På grund af den omsætningsmæssige begrænsning behandles disse regler ikke yderligere i notatet.

²³ Kommunestyrelseslovens § 62 e, der giver hjemmel til at fastsætte nærmere regler om pligtmæssig konkurrenceudsættelse, er ophævet ved lov nr. 387 af 24. april 2012, der trådte i kraft 1. maj 2012.

²⁴ EU-domstolens dom af 9. juni 2009 i sag C-480/06.

Økonomiske forhold. Kommunernes økonomi er baseret på indtægter i det væsentligste i form af skat, bloktilskud og statslig refusion for visse udgifter.

Budgetter og regnskaber styres efter de kommunale budget- og regnskabsregler. Kommunerne er ikke skattepligtige.

Løn- og ansættelsesforhold for medarbejderne i kommunerne skal godkendes af det kommunale lønningsnævn, jævnfør kommunestyrelseslovens § 67 og den hertil knyttede bekendtgørelse.²⁵ De kommunalt ansatte medarbejdere er omfattet af de kommunale overenskomster på området.

Vurdering. Løsning af beredskabsopgaven i kommunalt regi giver efter vores opfattelse mulighed for, at opgaven kan tilrettelægges, så den i høj grad tilgodeser lokale forhold. Dette sikrer politisk legitimitet og forankring.

Driften kan løses i samme organisation som myndighedsopgaverne. Det må bero på en konkret vurdering af opgavernes karakter, i hvilket omfang dette udgør en fordel i forbindelse med løsningen af beredskabsopgaven – og om det i øvrigt er hensigtsmæssigt.

Den politiske og lokale forankring kan efter vores vurdering dog også indeholde begrænsninger: Det kan være vanskeligt – og til tider reelt umuligt – at træffe upopulære beslutninger, for eksempel om at drive opgaven mere økonomisk effektivt, hvis dette eksempelvis indebærer nedskæringer, flytning af lokale driftssteder m.v.

Ovenstående forstærkes af, at der på grund af manglende konkurrenceudsættelse ikke sker en markedsprøvning af pris og kvalitet, og at rammerne for budgetter og regnskaber samt løn kan udgøre forhindringer i forhold til optimering af opgavevaretagelsen.

Kommunale fællesskaber

Myndighed og offentlig regulering. To eller flere kommuner kan sammen etablere et kommunalt fællesskab, der herefter varetager driften af beredskabsopgaven, jævnfør beredskabslovens § 10 om samordning af beredskaber og styrelseslovens § 60.

Et § 60-fællesskab anses for at være en specialkommune, det vil sige en selvstændig myndighed, der er underlagt den offentligretlige regulering, herunder offentlighedsloven, kommunestyrelsesloven, statsforvaltningernes kompetence, de ulovfæstede retsgrundsætninger m.v. Fællesskabet er typisk organiseret som et interessentskab (I/S).

§ 60-fællesskaber karakteriseres ved, at de deltagende kommuner overdrager kompetence til samarbejdet. Overdragelsen sker typisk i vedtægter eller ved en interessentskabsaftale, der indgås mellem ejerkommunerne. Da der overdrages (og ikke blot delegeres) kompetence fra deltagerkommunerne til et fælles organ, skal etableringen af et § 60-fællesskab godkendes af den stedlige statsforvaltning, jævnfør kommunestyrelseslovens § 60 og beredskabslovens § 10, stk. 3.

Kompetenceoverdragelse. De opgaver, der overføres til et § 60-fællesskab, er overført til selvstændig varetagelse af fællesskabet. Der er derfor ikke tale om, at selskabet varetager opgaverne på vegne af ejerkommunerne i henhold til delegation.

Når en kommune overlader kompetence til et § 60-fællesskab, har kommunen derfor ikke længere kompetence til at regulere de forhold, der er overladt til selskabet. Kommunen kan derfor ikke ad hoc tilbagekalde kompetencen,

²⁵ Bekendtgørelse nr. 1340 af 8. december 2006.

da dette kræver en ændring af § 60-fællesskabets vedtægter eller interessentskabsaftalen. En sådan ændring skal endvidere godkendes af statsforvaltningen.

Stiftelsen af et § 60-fællesskab indebærer derfor et brud med udgangspunktet om, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen, smh. kommunestyrelseslovens § 2, stk. 1.

Rækkevidden af kompetenceoverdragelsen til fællesskabet vil som nævnt fremgå af vedtægterne eller interessentskabsaftalen for det enkelte § 60-fællesskab.

Ejerforhold og styring. Et § 60-fællesskab etableres mellem to eller flere kommuner. Private kan ikke være medejere af et § 60-fællesskab.

Fællesskabet er omfattet af kommunestyrelseslovens regler, medmindre loven udtrykkeligt er fraveget i vedtægter eller interessentskabsaftale.

Det kan give anledning til tvivl, hvilke beslutninger der kan træffes af bestyrelsen for fællesskabet, og hvilke der skal træffes af samtlige kommunalbestyrelser i ejerkommunerne. Statsforvaltningernes praksis på området synes at være skærpet de senere år, så flere beslutninger skal godkendes af kommunalbestyrelserne, hvilket mindsker § 60-fællesskabets mulighed for at træffe hurtige ledelsesbeslutninger.²⁶

Typisk udpeges politikere fra ejerkommunernes kommunalbestyrelser til bestyrelsesmedlemmer i fællesskabets bestyrelse. Bestyrelsesmedlemmerne – også dem, der ikke måtte være medlem af en kommunalbestyrelse – er underlagt instruktion fra den kommunalbestyrelse, som vedkommende er udpeget af.

Hvis en ejerkommune således ønsker at påvirke et § 60-fællesskabs udøvelse af sine aktiviteter, kan kommunen gøre dette ved at instruere kommunens repræsentanter i fællesskabets bestyrelse. I praksis varierer det ganske meget, hvor ofte ejerkommuner benytter deres ret til instruktion af bestyrelsesmedlemmerne.

Opgaver og myndighedsudøvelse. Et § 60-fællesskab kan alene udøve lovlige kommunale opgaver, det vil sige den samme opgavekreds, som ejerkommunerne selv ville kunne udøve. Fællesskabet kan alene løse opgaver for ejerkommunerne.

Herudover følger det af ulovbestemte grundsætninger om overdragelse af kompetence, at der ikke kan overdrages myndighedskompetence til et § 60-fællesskab, medmindre dette har hjemmel i skreven lov. Beredskabsloven indeholder en begrænset mulighed for overdragelse af myndighedsopgaver til fællesskabet, jævnfør lovens § 10, stk. 2, jævnfør §§ 34-37. Herudover kan § 60-fællesskabet alene varetage driftsopgaver for ejerkommunerne.

Konkurrenceudsættelse. Som følge af den såkaldte udvidede in-house-regel antages det, at samhandel mellem et § 60-fællesskab og ejerkommunerne ikke er underlagt krav om konkurrenceudsættelse.

Økonomiske forhold. Et § 60-fællesskabs indtægter stammer fra ejerkommunerne, der betaler fællesskabet for at udføre de opgaver, der er overdraget til fællesskabet. Da § 60-fællesskabet er en specialkommune, er fællesskabet underlagt de kommunale budget- og regnskabsregler.

Hvis fællesskabet er organiseret som et I/S, er det skattemæssigt transparent, hvilket vil sige, at skattepligten påhviler ejerne. Da kommunerne ikke er skattepligtige, afholdes der således ikke skat.

²⁶ I Økonomi- og Indenrigsministeriet verserer der en klagesag om spørgsmålet. Udfaldet af sagen vil kunne få stor betydning for § 60-fællesskabernes muligheder for at kunne agere markedsorienteret. Ministeriet kan ikke oplyse, hvornår sagen forventes afgjort.

For medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold og overenskomster gælder det samme som i kommunerne.

Anvendelse af § 60-fællesskaber. Ifølge en redegørelse fra den tidligere Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (i dag Erhvervsstyrelsen) om kommuners og regioners deltagelse i erhvervsdrivende selskaber m.v. findes der § 60-fællesskaber på beredskabsområdet.²⁷

Herudover ses § 60-fællesskaber inden for naturgasområdet (HMN I/S og Naturgas Fyn I/S), ligesom de fælleskommunale affaldsforbrændingsanlæg ses organiseret som § 60-fællesskaber. Også for renseanlæg anvendes denne organiseringsform til tider (Spildevandscenter Avedøre I/S og I/S Lynettefællesskabet). Herudover er anvendelsen mere sporadisk og spredt over en række brancher.

Vurdering. Løsning af beredskabsopgaven i et § 60-fællesskab giver i nogen grad mulighed for, at opgaven kan tilrettelægges, så lokale forhold tilgodeses. På den ene side kan ejerne således instruere bestyrelsesmedlemmerne, men på den anden side fraskriver kommunerne sig kompetencen til at varetage opgaven og overlader den til § 60-fællesskabet.

Da myndighedsbeføjelserne på beredskabsområdet kun i begrænset omfang kan overlades til et § 60-fællesskab, skilles drift og myndighedsopgaver delvis ad.

Et § 60-fællesskabs karakter af specialkommune, der er underlagt samme regelgrundlag som kommunerne, indebærer, at mange § 60-fællesskaber reelt drives som kommuner. Fællesskabets strategi fastlægges af kommunalpolitikere i en bestyrelse, og de økonomiske rammebetingelser svarer i vidt omfang til kommunernes.

Lokale hensyn, herunder interesse modsætninger eller egentlige magtkampe mellem ejerkommunerne, kan eksempelvis gøre det vanskeligt at gennemføre nedlæggelse af lokale driftsteder.²⁸

Efter overdragelse af en opgave til et § 60-fællesskab er ejerkommunerne forhindret i at konkurrenceudsætte driften, da de efter overdragelsen ikke længere har kompetencen til at tilrettelægge udførelsen af opgaven. Også rammerne for budgetter og regnskaber samt lønforhold kan udgøre forhindringer i forhold til at optimere opgavevaretagelsen.

Rent kommunalt ejede aktieselskaber

Regulering m.v. Aktieselskaber er selvstændige juridiske subjekter med egen formue og en uafhængig ledelse. Selskabets ledelse i form af bestyrelse og direktion skal først og fremmest varetage selskabets interesse.²⁹

Rammerne for aktieselskaber, for eksempel regler om generalforsamling, vedtægter, stiftelse og bestyrelse, er reguleret i selskabsloven.

De skrevne og uskrevne regler, der gælder for offentlige myndigheder, gælder ikke for aktieselskaber – heller ikke selvom selskabet er 100 procent ejet af en eller flere kommuner.

Selskabets ejere hæfter ikke personligt for kapital selskabets forpligtelser, men alene med deres andel af indskudskapitalen.

²⁷ <http://www.eogs.dk/graphics/publikationer/komred2011.pdf>.

²⁸ Se til illustration HMNs fastholdelse af forretningssteder i både Søborg og Viborg efter selskabet opstod ved en fusion af HNG og Naturgas Midt-Nord.

²⁹ Selskabsloven giver mulighed for enstrengt ledelse og for at have et tilsynsråd i stedet for en bestyrelse, jævnfør selskabslovens kapitel 7. Reglerne herom behandles ikke nærmere i notatet.

Ejerskab og styring. Et aktieselskab ejes af dets aktionærer. Aktionærernes indflydelse afhænger af deres ejerandel. Der indgås typisk en ejeraftale (tidligere aktionæroverenskomst), der regulerer ejernes indbyrdes forhold, eksempelvis om fordeling af pladser i bestyrelsen.

Det følger af selskabsloven, at aktionærerne (her ejerkommunen eller ejerkommunerne) gør deres indflydelse gældende på generalforsamlingen. Her udnytter aktionærerne deres enekompetence til at vælge bestyrelsens medlemmer, vedtage ændringer af vedtægterne, godkende regnskabet m.v.

Inden en ejerkommune udøver sin indflydelse på generalforsamlingen, drøftes sagen i kommunalbestyrelsen eller i udvalg, hvis beføjelsen er delegeret hertil. En person, typisk borgmesteren eller en udvalgsformand, bemyndiges til at repræsentere kommunalbestyrelsen på generalforsamlingen.

Denne repræsentant er underlagt kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse forstået på den måde, at repræsentanten er forpligtet til at afgive sin (dvs. kommunens) stemme på generalforsamlingen i overensstemmelse med den beslutning, som kommunalbestyrelsen eller udvalget har truffet ved simpelt flertal.

En ejerkommune kan derimod ikke gøre sin indflydelse gældende ved at instruere bestyrelsesmedlemmerne i selskabets bestyrelse heller ikke de bestyrelsesmedlemmer, der er indstillet af den pågældende kommune. Forbuddet mod instruktion er begrundet i, at bestyrelsesmedlemmerne alene er forpligtet til at varetage selskabets interesser. Som udgangspunkt vil der være sammenfald mellem ejernes og selskabets interesser, men hvor dette ikke er tilfældet, er bestyrelsen alene forpligtet til at varetage selskabets interesse.

Ejerne kan gennem vedtægterne sikre, at visse væsentlige spørgsmål skal behandles på generalforsamlingen. Derved er bestyrelsen ikke længere kompetent til at træffe beslutning om disse forhold. Ejerne kan eksempelvis ønske, at beslutninger om salg af aktier i datterselskaber, større investeringer m.v. forelægges generalforsamlingen.

Ud over at styre selskabet ved at udøve ejerbeføjelser på generalforsamlingen kan ejerne – under iagttagelse af forbuddet mod instruktion – udarbejde en ejerstrategi, der indeholder mere overordnede mål for selskabets virksomhed.

Tilsynsmyndighedernes praksis indebærer, at én kommune som udgangspunkt ikke må have bestemmende indflydelse i et aktieselskab.³⁰ Det betyder, at én kommune med de nugældende regler ikke må eje mere end 50 procent af aktierne i et aktieselskab. To kommuner må gerne eje et selskab 50:50. Se supplerende herom i afsnit 5.3.4 og 6.2.

Opgaver og myndighedsudøvelse. Et kommunalt ejet aktieselskab kan alene udøve lovlige kommunale opgaver, det vil sige de samme opgaver, som ejerkommunerne selv ville kunne varetage.

Dette indebærer også, at selskabet som udgangspunkt alene kan sælge beredskabsydelser til ejerkommunerne. Beredskabslovens § 13 indeholder dog selvstændig hjemmel til, at en kommune kan udføre driftsopgaver for en anden kommune. Det giver dog anledning til tvivl, om bestemmelsen også omfatter et kommunalt ejet aktieselskabs levering af ydelser til ikke-ejerkommuner.

Det følger af ulovbestemte grundsætninger om overdragelse af kompetence, at der ikke kan overdrages myndighedskompetence til et kommunalt aktieselskab, medmindre dette har hjemmel i skreven lov. En sådan hjemmel findes ikke i beredskabsloven.

³⁰ Tilsynsmyndighedernes praksis er stadfæstet af Østre Landsret. Praksis fraviges i visse tilfælde. Se nærmere i afsnit 5.3.4, hvor spørgsmålet behandles uddybende.

Konkurrenceudsættelse. Som følge af den udvidede in-house-regel antages det, at samhandel mellem et kommunalt aktieselskab og ejerkommunerne ikke er omfattet af krav om udbud eller annoncering.

Samhandel mellem aktieselskabet og ikke-ejerkommuner forudsætter som udgangspunkt konkurrenceudsættelse. Er der imidlertid etableret et såkaldt ægte samarbejde, hvor parterne har gensidige rettigheder og forpligtelser og således udfører opgaver for hinanden, vil konkurrenceudsættelse formentlig kunne undgås med henvisning til den tidligere nævnte Hamborg-dom.

Økonomiske forhold. Et aktieselskab afgiver regnskab i henhold til årsregnskabsloven og dermed ikke i henhold til de kommunale budget- og regnskabsregler. Et aktieselskab er skattepligtigt efter selskabsskatteloven. Selskabet vil således blive beskattet af et eventuelt overskud.

Selskabet vil som udgangspunkt være omfattet af de private overenskomster på området. I det omfang selskabet modtager medarbejdere fra ejerkommunerne, vil disse som følge af virksomhedsoverdragelsesloven dog tage deres nuværende overenskomster med som individuelle vilkår, også selvom overenskomsten frasiges inden for fristen herfor.

Anvendelse af rent kommunalt ejede aktieselskaber. Der er tradition for at organisere de kommunale forsyningsydelser (el, vand, varme m.v.) i aktieselskaber. Forbuddet mod bestemmende indflydelse i selskaber gælder ifølge tilsynspraksis ikke på forsyningsområdet, hvilket må anses for at være medvirkende til, at udskillelse til selskaber ofte anses for en egnet organiseringsform på forsyningsområdet. Den enkelte kommune kan således udskille opgaven til et 100 procent ejet aktieselskab.

Særligt inden for el- og varmforsyning ses mange kommunalt ejede aktieselskaber. Også på renovationsområdet har kommunerne i vidt omfang udskilt opgaven til at blive udført af aktieselskaber.

I forbindelse med vandsektorloven, der trådte i kraft per 1. januar 2010, blev kommunerne forpligtet til at udskille deres vand- og spildevandsforsyninger til aktie- eller anpartsselskaber, medmindre opgaverne blev varetaget af et § 60-fællesskab.

Det blev ved årsskiftet 2008/2009 på baggrund af en gennemgang af samtlige kommuners hjemmesider anslået, at der var 255 kommunalt ejede aktieselskaber. Som følge af vandsektorloven og udskillelsen af vand- og spildevandsselskaberne må det antages, at antallet nu er væsentligt højere.³¹

Også inden for andre kommunale opgaveområder anvendes aktieselskabsformen. Således har fem fynske kommuner eksempelvis samlet deres erhvervs- og turismeopgaver i selskabet Udvikling Fyn A/S, der blev stiftet i januar 2012.³²

Alle områderne er karakteriseret ved, at myndighedsopgaverne er forblevet i kommunalt regi.

Vurdering. Ved at udskille en opgave til et kommunalt ejet aktieselskab kan kommunen opnå et øget fokus på den pågældende opgave, som kommunen samtidig kan bevare ejerstyringen med.

Løsning af beredskabsopgaven i et kommunalt aktieselskab frigør i ganske vidt omfang udførelsen af opgaven fra det politiske niveau. Dette dels fordi kommunerne alene kan gøre deres indflydelse gældende på generalforsamlin-

³¹ Se bilag 1 i Kommunale aktieselskaber (Thomson Reuters, 2009) af Rikke Søgaard Berth og Britt Vonger. Bilaget indeholder en omfattende analyse af anvendelsen af forskellige organiseringsformer, herunder nærmere opgørelse af antallet af forskellige kommunale organiseringsformer, en sammenligning med Norge og Sverige samt en analyse af udviklingen over tid.

³² Se www.udviklingfyn.dk.

gen, og dels fordi bestyrelse og direktion alene skal varetage selskabets interesser, hvor disse måtte afvige fra ejerkommunens interesser.

Myndighedsopgaver kan ikke uden selvstændig lovhjemmel udføres af et kommunalt ejet aktieselskab, hvorfor drift og myndighedsopgaver skilles.

Aktieselskaber er underlagt de overordnede bestemmelser i selskabsloven. Loven giver en høj grad af frihed for ejerne til gennem selskabets vedtægter at tilrettelægge rammerne for selskabets virksomhed, som ejerne ønsker det. Kompetencefordelingen mellem ejerne og selskabets ledelse kan derfor tilrettelægges, så den på den ene side sikrer ledelsen et handlerum til at agere økonomisk effektivt og på den anden side sikrer kommunerne den ønskede indflydelse på de overordnede rammer for selskabet.

Der er ikke krav om, at kontrakter mellem selskabet og ejerne skal indgås efter konkurrenceudsættelse af opgaven, jævnfør den udvidede in-house-regel. Ejerne er dog ikke forhindret i at udbyde eller annoncere mindre dele af den samlede opgave for at markedsteste priser og vilkår.

Det forhold, at aktieselskaber aflægger regnskaber efter årsregnskabsloven, og at de kan vælge private overenskomster, understøtter deres fokus på økonomisk effektiv drift.

Aktieselskaber ejet af kommuner og private i fællesskab med hjemmel i kommunalfuldmagten

Regulering m.v. Se ovenfor om rent kommunalt ejede aktieselskaber.

Styring og ejerforhold. Se ovenfor om rent kommunalt ejede aktieselskaber.

I tilføjelse hertil kan nævnes, at det må sikres, at ejeraftalen tager højde for, at kommuner ikke må drive virksomhed med overskud for øje. Det indebærer, at udlodningen maksimalt må svare til en almindelig forrentning af indskudskapitalen. Da der ikke kan gennemføres skæv udlodning, vil den private part skulle acceptere dette.

Herudover bør det i ejeraftalen nøje reguleres, hvordan parterne kan udtræde. Det må i den forbindelse sikres, at udtræden sker på en måde, så der ikke sker støtte til den private part, da dette vil udgøre statsstøtte og tillige vil være i strid med kommunalfuldmagtens forbud mod støtte til enkelte virksomheder.

Opgaver og myndighedsudøvelse. Se ovenfor om rent kommunalt ejede aktieselskaber.

Konkurrenceudsættelse. En afgørende forskel på et rent kommunalt ejet aktieselskab og et aktieselskab, der både har kommunale og private ejere, er, at udbudsreglerne finder anvendelse. Dette gælder, uanset hvor lille en ejerandel den private aktør har.

Det indebærer, at selskabets indgåelse af kontrakter med ejerkommunen/ejerkommunerne skal ske efter konkurrenceudsættelse.

I praksis kan dette foregå på en af to måder:

Kommunerne og de private aktører stifter selskabet, der herefter byder på kontrakten. Hvis selskabet afgiver det vindende bud, indgås aftale med det. Hvis en anden aktør afgiver det vindende bud, er selskabet stiftet forgæves.

Dette er selvsagt en ganske uhensigtsmæssig proces, dels fordi der er en del omkostninger ved at stifte selskabet, indgå ejeraftale m.v., og dels fordi formålet med at stifte selskabet må antages at have været, at kommunen ønsker at være medejer af det selskab, der løser opgaven.

Derfor bør en anden proces anvendes: Kommunen beslutter at etablere et selskab, der skal udføre beredskabsopgaven, og at der skal være en privat medejer, der besidder en nærmere fastsat ejerandel. Der udarbejdes en rammeaftale for den ydelse, selskabet skal levere til kommunen, herunder pris og vilkår. Herefter får private aktører mulighed for at afgive bud på medejerskabet, hvilket indbefatter retten til at udføre beredskabsopgaven.

Udfordringen består i, at der – når kontraktperioden udløber – skal gennemføres konkurrenceudsættelse på ny. Det må allerede i forbindelse med det første udbud overvejes, om selskabet til den tid skal byde på lige fod med alle andre aktører, eller om den private aktiepost skal genudbydes.

Vælges den første løsning, skal selskabet opløses, hvis ikke det vinder kontrakten. Vælges den anden løsning, kræver det, at dette er indarbejdet i ejeraftalen, da den første ejer skal være forpligtet til at udtræde, hvis en anden aktør vinder ejerskabet ved den næste konkurrenceudsættelse.

Økonomiske forhold. Se ovenfor om rent kommunalt ejede aktieselskaber.

Anvendelse af aktieselskaber med kommunalt-privat ejerskab med hjemmel i kommunalfuldmagten. Som følge af udbudsreglerne findes der formentlig kun få aktieselskaber af denne type. Et eksempel er selskabet Capital of Children Company A/S (Børnenes Hovedstad), der ejes af Billund Kommune og LEGO Fonden. Selskabets hjemmelgrundlag er dels erhvervsfremmeloven, dels kommunalfuldmagten.³³

Vurdering. For så vidt angår styring, regulering m.v., må et aktieselskab med kommunalt og privat ejerskab, der har hjemmel i kommunalfuldmagten, vurderes på samme måde som et rent kommunalt ejet aktieselskab.

For kommunen kan det, for så vidt angår opgavernes udførelse, være en fordel, at kommunen får en privat medejer, der kan bibringe kompetence og forretningsmæssig ledelse.

Udfordringen i form af konkurrenceudsættelse er imidlertid ganske betydelig, og det giver anledning til tvivl, om kommunerne samlet set vil være bedre stillet ved denne model end ved at udbyde til rent privat opgavevaretagelse, som en del kommuner gør allerede i dag.

Aktieselskaber ejet af kommuner og private i fællesskab med hjemmel i lov nr. 548

Regulering m.v. Kommuner kan med hjemmel i lov nr. 548³⁴ være medejere af aktieselskaber (herefter 548-selskaber), der udøver erhvervsaktivitet i videre omfang, end lovgivningen i øvrigt giver mulighed for. Et 548-selskab er i øvrigt omfattet af de samme regler som de rent kommunale aktieselskaber, jævnfør afsnit 4.4.1 ovenfor.

Ejerforhold. Det er et krav, at et 548-selskab har mindst 25 procent privat medejerskab. Herudover er der forbud mod, at én kommune har bestemmende indflydelse i selskabet. Ejerskabet kan således eksempelvis fordeles som:

- Kommune 50 procent – Privat 50 procent.
- Kommune A 25 procent – Kommune B 25 procent – Privat 50 procent.
- Kommune 20 procent – Privat A 40 procent – Privat B 40 procent.

³³ Se <http://www.billund.dk/cms/site.aspx?p=14441>.

³⁴ Lov nr. 548 af 8. juni 2006 om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i aktieselskaber med senere ændringer.

Opgaver og myndighedsudøvelse. Den væsentligste forskel på et 548-selskab og et rent kommunalt ejet selskab henholdsvis et kommunalt og privat ejet selskab med hjemmel i kommunalfuldmagten er, at 548-selskabet kan udøve en videre kreds af opgaver.

Ud over at sælge beredskabsydelser og andre lovlige kommunale ydelser til ejerne kan et 548-selskab således sælge ydelser, der er baseret på en videreudvikling af de lovlige kommunale opgaver. Selskabet kan eksempelvis sælge produkter eller serviceydelser, der bygger på viden om beredskabsvaretagelse.

Herudover må et 548-selskab udføre opgaver for en bredere kundekreds end et selskab, der har hjemmel i kommunalfuldmagten og kun må udføre opgaver for ejerkommunerne. Lov nr. 548 giver således mulighed for, at op til 25 procent af selskabets omsætning kan hidrøre fra handel med andre aktører end kommuner, det vil sige staten, regioner og private.

Selskabet kan derfor dels afsætte ydelser til private, dels udføre drift af beredskabet for kommuner, der ikke er medejere.

Dog er et 548-selskab begrænset af, at det som udgangspunkt ikke må varetage opgaver, der tidligere er overladt til private. Det indebærer, at en kommune, der tidligere har overladt driften af beredskabet til en privat aktør, ikke kan overføre opgaven til at blive udført af et 548-selskab, medmindre særlige omstændigheder taler herfor. Som en særlig omstændighed anses blandt andet den situation, hvor en kommune godtgør, at opgaven efterfølgende er blevet hjemtaget til kommunen som følge af, at opgaven ikke blev løst tilfredsstillende af den private part, og den tidligere private opgavevaretagelse derfor ikke kan tages til udtryk for, at der er et velfungerende privat marked.

Konkurrenceudsættelse. Da der er en eller flere private medejere i et 548-selskab, finder reglerne om konkurrenceudsættelse anvendelse ved samhandel mellem selskabet og ejerne. Det samme gælder ved handel med andre kommuner. Se i øvrigt ovenfor i afsnit 4.5.4 om kommunalt og privat ejede aktieselskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten.

Hvis selskabet skal varetage beredskabsopgaver for kommuner, der ikke ejer selskabet, skal også dette ske efter konkurrenceudsættelse.³⁵

Anvendelse af 548-selskaber. Formentlig som følge af de mange og komplicerede regler om 548-selskabers virke, og fordi udbudsreglerne gælder ved samhandel med ejerne, findes der kun få 548-selskaber.

Ifølge den seneste opgørelse fra den daværende Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (i dag Erhvervsstyrelsen) var der i 2010 kun fem selskaber omfattet af 548-loven. Selskabernes aktivitetsområder var henholdsvis madproduktion, støtte til filmproduktion, drift af gadelys, linnedservice og finansiel virksomhed.

Vurdering. Vurderingen svarer i ganske vidt omfang til vurderingen af aktieselskaber ejet af kommuner og private med hjemmel i kommunalfuldmagten, herunder særligt det forhold, at reglerne om konkurrenceudsættelse må anses som en væsentlig barriere. Herudover er lov nr. 548 ganske kompleks, og kravet om privat ejerskab, begrænsningen på omsætning med private m.v. får i mange tilfælde kommunerne til at vælge en anden organiseringsform.

Dog er der ved 548-selskaberne i forhold til selskaber med hjemmel i kommunalfuldmagten den fordel, at selskaberne kan agere mere markedsorienteret, da de kan udvikle deres ydelser og sælge dem, da de kan sælge ydelser til private, og ikke mindst da de kan udføre opgaver for ikke-ejerkommuner.

³⁵ Visma Services Odense A/S, der var ejet i fællesskab mellem Odense Kommune og Visma Danmark, er et eksempel på et 548-selskab (dog med hjemmel i den tidligere gældende lov nr. 384), der bød på opgaver i andre kommuner.

Rent privat opgavevaretagelse

Regulering m.v. En privat virksomhed er omfattet af det regelsæt, der gælder for virksomhedens organiseringsform (selskabsloven, fondslovgivningen m.v.).

Private virksomheder er som udgangspunkt ikke omfattet af de offentligretlige regler, heller ikke når de udfører opgaver på vegne af kommuner. Dette udgangspunkt kan dog konkret været fraveget ved lov, jævnfør eksempelvis vandsektorlovens § 14.

Opgaver. Private virksomheders aktivitetsområde er ikke afgrænset af lovgivningen, men alene af vedtægter m.v. for virksomheden.

Styring. En kommune, der får beredskabsopgaven udført af en privatejet virksomhed, kan alene styre opgaven gennem kontrakten med virksomheden. Det er derfor i disse tilfælde særlig vigtigt, at kontrakten indeholder instrumenter, der skaber den fornødne incitamentsstruktur til, at den private virksomhed leverer den ønskede ydelse i den ønskede kvalitet.

Konkurrenceudsættelse. Kontrakten mellem en kommune og en privat aktør skal konkurrenceudsættes. Flere kommuner kan gå sammen om at købe beredskabsydelser fra en privat virksomhed, hvilket kan skabe stordriftsfordele.³⁶

Økonomiske forhold. Den private virksomhed er underlagt de regnskabs- og skatteregler, der gælder for virksomhedens art.

Virksomheden vil som udgangspunkt være omfattet af de private overenskomster. Hvis selskabet modtager medarbejdere fra ejerkommunerne, vil disse som følge af virksomhedsoverdragelsesloven dog tage deres nuværende overenskomster med som individuelle vilkår, også selvom overenskomsten frasiges inden for fristen herfor.

Vurdering. Hvis en kommune vælger at overlade beredskabsopgaven til en rent privatejet aktør, indebærer det, at opgaven markedstestes gennem konkurrenceudsættelse. Værdien heraf er selvsagt størst, hvis der er et konkurrencepræget marked, hvor aktørerne konkurrerer på priser, vilkår og kvalitet.

Kontrakten med den private aktør er kommunens eneste styringsinstrument. Det er derfor helt afgørende, at kontrakten indeholder hensigtsmæssige incitament, og at kontraktens bestemmelser rent faktisk anvendes i tilfælde af uoverensstemmelse mellem det aftalte og det reelt leverede.

4. Juridiske barrierer for tilrettelæggelsen af beredskabsopgaven med den nuværende lovgivning

Formål med afsnittet

I dette afsnit redegøres for nogle af de begrænsninger, som den nuværende lovgivning medfører for kommunernes tilrettelæggelse af beredskabsopgaven. Der er ikke herved taget stilling til, om lovgivningen med fordel kunne ændres, da dette kræver en nærmere – politisk og økonomisk – analyse af, om begrænsningerne afskærer kommunerne fra en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af opgaven.

I afsnit 6 redegøres kort for, hvordan der kan skabes videre rammer og større valgfrihed for organiseringen af opgaven.

³⁶ Der henvises i den forbindelse til et kommende notat fra Horten om muligheden for at optimere indkøbet af beredskabsydelser gennem tilrettelæggelse af udbud, kontraktvilkår m.v.

Myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed

De kommunale opgaver har karakter af enten myndighedsudøvelse eller faktisk forvaltningsvirksomhed.

Myndighedsudøvelse er de handlinger, der ensidigt og bindende fastlægger den enkelte borgers rettigheder og pligter på grundlag af offentligretlige regler. Myndighedsopgaver omfatter traditionelt kommunalbestyrelsens kompetence til at meddele tilladelser, påbud og dispensationer, udarbejde planer, føre tilsyn, godkende takster og lignende.

Som myndighedsopgaver for det kommunale beredskab anses blandt andet brandteknisk byggesagsbehandling, brandsyn, tilsyn med brandvæsnet og udarbejdelse af beredskabsplaner.

Det kræver hjemmel i lovgivningen, hvis myndighedsudøvelse skal delegeres til private, herunder også til rent kommunalt ejede aktieselskaber.

En sådan hjemmel ses eksempelvis i § 4 b i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der indebærer, at kommunerne kan overlade det til andre aktører at udføre opgaver og træffe afgørelser efter loven. Ved andre aktører forstås eksterne leverandører. Kommunalbestyrelsen bevarer ansvaret for den aktive beskæftigelsesindsats, selvom myndighedsopgaven er overladt til en privat aktør. Af lovens § 4 c følger, at private aktører er underlagt samme regler som kommunerne, når de udøver beføjelser på vegne af kommunen i forbindelse med indkaldelse til samtaler, afgivelse af beskæftigelsestilbud m.v.

Faktisk forvaltningsvirksomhed er de fysiske og praktiske handlinger, der er forbundet med at producere en ydelse til borgerne.

Som faktisk forvaltningsvirksomhed, det vil sige driftsopgaver, for det kommunale beredskab anses blandt andet bemanning af vagtcentraler, udrykninger m.v.

Driftsopgaver kan overlades til andre – enten offentlige eller private – medmindre lovgivningen forbyder dette. Det antages således eksempelvis, at kommunernes undervisningsopgave i medfør af folkeskoleloven ikke kan overlades til private aktører, idet det fremgår af folkeskolelovens § 20, stk. 1, at det påhviler kommunalbestyrelsen at oprette børnehaveklasser og at sørge for undervisning i grundskolen. Andre kommuner eller private kan således ikke udføre denne opgave for en kommune.

Da der som tidligere anført i beredskabsloven alene er begrænset mulighed for delegation af myndighedsopgaver til andre³⁷, indebærer varetagelse af beredskabsopgaverne uden for kommunalt regi en opdeling af opgaverne i drift og myndighedsudøvelse. Dette kan i sig selv medføre en begrænsning for kommunernes organisering af beredskabsopgaven uden for kommunalt regi.

Kommunalfuldmagten

Introduktion. Kommunalfuldmagten består af en række ulovfæstede principper udviklet over tid gennem tilsynsmyndighedernes udtalelser. Sammen danner disse tilsynsudtalelser rammerne for de aktiviteter, som kommunerne lovligt kan udøve, hvor der ikke er hjemmel i den skrevne lovgivning.

Kommunalfuldmagten er som udgangspunkt subsidiær i forhold til den skrevne lovgivning og viger således for denne. Dette gælder dog ikke, for så vidt angår lov nr. 548, der alene finder anvendelse, hvis hverken den øvrige lovgivning eller kommunalfuldmagtsreglerne giver hjemmel til at deltage i et selskab.

³⁷ Se lovens § 10, stk. 2, jævnfør §§ 34-37.

En af betingelserne i kommunalfuldmagten er, at en kommunes aktiviteter skal udøves i overensstemmelse med lokalitetsprincippet, der behandles i afsnit 5.3.2 nedenfor.

Herudover må kommuner som udgangspunkt ikke udøve erhvervmæssig virksomhed, hvilket behandles i afsnit 5.3.3 nedenfor.

En tredje betingelse er, at en kommune som udgangspunkt ikke må udskille en aktivitet til varetagelse i et selskab og samtidig bevare rådigheden over opgaven (forbuddet mod bestemmende indflydelse). Dette behandles i afsnit 5.3.4 nedenfor.

Lokalitetsprincippet og beredskabslovens § 13. Lokalitetsprincippet er udtryk for, at en kommune inden for rammerne af kommunalfuldmagten som udgangspunkt kun kan påtage sig opgaver, der i geografisk henseende er afgrænset til den pågældende kommunes område. Lokalitetsprincippet skal efter praksis på området dog ikke opfattes helt bogstaveligt. Det afgørende er således ikke den fysiske placering af opgaven, men derimod om opgaven interesselæst er knyttet til kommunen. Baggrunden for princippet er, at kommunen er et skattefinansieret fællesskab, og at midlerne derfor i det væsentligste skal anvendes til gavn for de borgere, der finansierer den enkelte opgave.

I nyere tilsynspraksis udtrykkes det sådan, at opgaven ikke i det væsentlige må være begrundet i hensynet til borgere i andre kommuner. Lokalitetsprincippet medfører således, at en kommune ikke kan varetage eller støtte opgaver, der alene eller i det væsentlige er af interesse for borgere uden for kommunen.

I en sag om en kommunes ønske om at erhverve arealer i Sverige med henblik på etablering af kolonihaver, der skulle udlejes til kommunens borgere, fandt statsforvaltningen ikke, at dette var i strid med kommunalfuldmagtsreglernes lokalitetsprincip.³⁸ Statsforvaltningen henviste i den forbindelse til erhvervelsens interesselæst tilknytning til kommunen.

Efter praksis tolkes lokalitetsprincippet således forholdsvis udvidende.

Det anses efter praksis således også for lovligt, hvis et selskab, der ejes af flere kommuner, udfører opgaver, der retter sig mod borgere inden for ejernes samlede geografiske område. I så fald anses lokalitetsprincippet samlet set for at være opfyldt. Dette ses eksempelvis ved de store forsyningsselskaber, herunder HMN I/S, der leverer naturgas til kunder i de 57 ejerkommuner. Det samme vil være tilfældet, hvis der sker samordning af beredskabet, jævnfør § 10 i beredskabsloven.

I en sag om en kommunes etablering af et biogasanlæg uden for kommunegrænsen fandt Indenrigsministeriet dog, at kommunen alene kunne etablere og drive biogasanlægget i den anden kommune, hvis dette var en nødvendig forudsætning for at forsyne kommunens egne borgere med varme, eller såfremt der var tale om overkapacitet, der ikke kunne afskaffes.³⁹

Lokalitetsprincippet er således til hinder for, at en kommune leverer ydelser til borgerne i en anden kommune.

Kommunalfuldmagtsreglerne finder som nævnt alene anvendelse, hvis kommunernes mulighed for at varetage beredskabsopgaver ikke udtømmende er reguleret i den skrevne lovgivning.

³⁸ Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse til Københavns Kommune af 27. februar 2007.

³⁹ Indenrigsministeriets brev af 9. oktober 1997 til et tilsynsråd (2.k.kt.j.nr. 1997/11121/650-2).

Beredskabslovens § 13 giver kommunerne mulighed for at indgå aftaler med andre kommuner om at udføre opgaver. Bestemmelsen synes dermed at indebære en fravigelse af lokalitetsprincippet, hvis der er indgået en samarbejdsaftale.

Det giver efter vores opfattelse dog anledning til nogen tvivl, i hvilket omfang der med lovens § 13 er tilsigtet en fravigelse af lokalitetsprincippet, herunder om bestemmelsen for eksempel i princippet indebærer hjemmel til, at én kommune ville kunne varetage driften af beredskabet for alle landets kommuner.

Denne uklarhed i forhold til hjemmelgrundlaget kan i sig selv udgøre en hindring for at benytte beredskabslovens § 13 til at tilrettelægge samarbejdet hensigtsmæssigt.

Forbuddet mod erhvervsmæssig aktivitet. Der gælder som udgangspunkt et forbud mod, at kommunerne varetager erhvervsmæssige aktiviteter. Baggrunden for dette er navnlig hensynet til at undgå konkurrenceforvridning i forhold til den private sektor.

Forbuddet mod erhvervsaktivitet fraviges i henhold til tilsynspraksis i følgende fem typetilfælde:

- Produktion til eget brug. Kommunen kan lovligt producere ydelser til eget forbrug, for eksempel beredskab inden for kommunens grænser. Fra praksis vedrørende produktion til eget brug kan anføres en sag om en kommunes og en amtskommunes adgang til at oprette et madproduktionsselskab.⁴⁰ Indenrigsministeriet udtalte i sagen, at en kommune lovligt kan varetage opgaver med tilberedning og levering af mad, når der er tale om produktion til eget brug, og at kommuner lovligt kan deltage i selskaber, der udelukkende tilbereder og leverer mad til de deltagende kommuner.
- Salg af biproduktion. Kommunal biproduktion defineres typisk som varer og tjenesteydelser, der er opstået som en naturlig følge af en lovlig kommunal virksomhed. Ud fra værdipildsbetragtninger kan kommuner således i et vist omfang afsætte eventuelle biprodukter hidrørende fra den kommunale virksomhed, eksempelvis salg af knowhow i form af kurser m.v. Biprodukter skal sælges til markedspris.
- Salg af tilfældigt opstået overkapacitet. Efter kommunalfuldmagtsreglerne er der også mulighed for, at en kommune kan sælge tilfældigt opstået overkapacitet, der ikke kan afskaffes, for eksempel udlejning af lokaler, der ellers står tomme uden for dagtimerne. Også et helt eller delvis kommunalt ejet aktieselskab kan sælge tilfældigt opstået overkapacitet. Overkapacitet skal sælges til markedspris. En kommunes – eller et kommunalt ejet selskabs – mulighed for salg af tilfældigt opstået overkapacitet er i sagens natur forholdsvis begrænset, og grundsætningen om salg af tilfældigt opstået overkapacitet kan som udgangspunkt kun danne grundlag for salg på ad hoc-basis.
- Accessorisk virksomhed. Kommunerne har også i meget begrænset omfang mulighed for at varetage accessorisk virksomhed. Accessorisk virksomhed er opgaver, som en kommune almindeligvis ikke lovligt kan varetage, men som konkret knytter sig naturligt og tæt til en lovlig kommunal opgave. De accessoriske opgaver skal være underordnede i forhold til den lovlige kommunale opgave og skal om muligt bortforpagtes på markedsvilkår. Som accessoriske opgaver anses ifølge praksis eksempelvis drift af et cafeteria i tilknytning til et idrætsanlæg og drift af en restaurant i tilknytning til en bowlinghal.
- Forsyningsvirksomhed. En kommune kan herudover varetage erhvervsaktivitet i form af forsyningsvirksomhed. Dette sigter i det væsentligste mod forsyning gennem ledningsnet (el, vand, varme og naturgas, der dog nu alle er omfattet af den skrevne lovgivning, samt renovation). Østre Landsret har i en sag om Vedbæk Havn udtalt,

⁴⁰ Indenrigsministeriets brev af 17. maj 1995 til et amtsråd (2. k.k.t. j.nr. 1994/1124/025-1).

at havneaktivitet ikke er omfattet af grundsætningen om forsyningsvirksomhed.⁴¹ Sagen omtales nærmere nedenfor. Beredskabsydelser er heller ikke omfattet af grundsætningen om forsyningsvirksomhed.

Forbud mod fortjeneste. De uskrevne kommunalfuldmagtsregler giver således kommunerne mulighed for at udøve erhvervsmæssig virksomhed i de ovennævnte tilfælde. Som følge heraf har kommunerne således visse – begrænsede – muligheder for at udføre opgaver for andre, herunder i selskabsform, uden udtrykkelig lovhjemmel.

Der gælder dog den begrænsning, at en kommune ikke må varetage erhvervsopgaver med det formål at opnå en fortjeneste. Da eksempelvis biprodukter og tilfældigt opstået overkapacitet skal afsættes til markedspris på grund af hensynet til konkurrencen, kan fortjeneste imidlertid være en lovlig afledt effekt af aktiviteten.

Beredskabslovens § 13. I forhold til beredskabslovens § 13 kan det som nævnt under afsnit 5.3.2 give anledning til tvivl, i hvilket omfang bestemmelsen indebærer en fravigelse fra kommunalfuldmagten, herunder lokalitetsprincippet.

Dette gælder også, for så vidt angår grundsætningen om, at kommuner ikke må udøve erhvervsmæssig virksomhed. Blandt andet giver det anledning til tvivl, om det er en betingelse for at benytte bestemmelsen, at opgaven varetages i kommunalt regi, eller om det for eksempel er muligt at udøve beredskabsopgaver for andre kommuner i regi af et § 60-fællesskab eller et kommunalt ejet aktieselskab.

Endelig fremgår det hverken af lovens tekst eller forarbejder, hvordan prisen for kommunens opgavevaretagelse skal fastsættes. Forbuddet mod, at kommunerne udøver erhvervsaktivitet, taler for, at ydelserne skal afregnes til kostpris, mens hensynet til en lige konkurrence på markedet taler for, at ydelserne skal afregnes til markedspris. Ved afvejningen af disse to hensyn over for hinanden er det dog vores vurdering, at hensynet til at undgå konkurrenceforvridning på markedet vejer tungest, og at kommunen således skal afregne til markedspris.

Disse usikkerheder om hjemmelgrundlaget kan udgøre en hindring for, at kommunerne vælger den organisering af beredskabsopgaverne, der er mest effektiv.

Forbuddet mod bestemmende indflydelse i selskaber. Som anført i afsnit 4.4.2 følger det af tilsynspraksis, at en kommune som udgangspunkt ikke må udskille en kommunal opgave til at blive udført af et aktieselskab og samtidig bevare rådigheden over opgaven.

Baggrunden for forbuddet mod bestemmende indflydelse i et selskab er navnlig, at en kommune ikke ved at udskille en kommunal opgave til et kommunalt selskab skal kunne bevare fuld rådighed over opgaven, samtidig med at kommunen ikke længere er bundet af den almindelige offentligretlige regulering, herunder styrelsesloven, offentlighedsloven og forvaltningsloven samt retsgrundsætningen om saglighed, lighedsprincippet m.v.

Kommunen anses for at have bevaret rådigheden, hvis den har bestemmende indflydelse i selskabet, det vil sige ejer mere end 50 procent af ejerandelene i selskabet eller har en bestemmende indflydelse på selskabets ledelse, herunder eksempelvis ved at have rådighed over hovedparten af stemmeandelene eller via rettigheder i selskabets vedtægter, en ejeraftale eller lignende.

Forbuddet mod bestemmende indflydelse gælder ikke på forsyningsområdet, eller hvis selskabet varetager biproduktion.⁴²

⁴¹ U 2010.8 Ø.

⁴² Herudover kan der i sektorlovgivningen være fastsat bestemmelser om, at en kommune kan have bestemmende indflydelse i et selskab.

Østre Landsret har i den førnævnte sag om Vedbæk Havn udtalt, at havneaktivitet ikke er omfattet af grundsætningen om forsyningsvirksomhed. Baggrunden for dette var, at drift af lystbådehavne ikke er en virksomhed, der har til formål at sikre borgernes interesser som aftagere af elementære forbrugsgoder, og at kommunalbestyrelsen – idet den ikke er forpligtet til at forsyne borgerne med denne ydelse – selv kan bestemme, om den ønsker at varetage denne opgave. Den særlige undtagelse fra forbuddet mod bestemmende indflydelse, der gælder for kommunal forsyningsvirksomhed og kommunal biproduktion, kunne derfor ikke antages at gælde for drift af lystbådehavne.

Tilsynspraksis om bestemmende indflydelse vedrørende beredskabsopgaver. Det daværende Indenrigs- og Socialministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) har i et brev til Københavns Kommune af 29. maj 2009 udtalt sig om kommunens mulighed for at udskille Københavns Brandvæsens driftsopgaver på ambulance- og beredskabsområdet til et selskab, som kommunen skulle være ene-ejer af.

Det fremgår af udtalelsen, at der efter ministeriets opfattelse ikke, for så vidt angår driftsopgaver på ambulance- og beredskabsområdet, foreligger sådanne særlige hensyn, der kan begrunde, at en kommune bevarer rådigheden over opgavevaretagelsen i en privatretlig organisationsform.

Det fremgår endvidere af brevet, at Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har oplyst, at sundhedslovgivningen ikke indeholder særlige regler om kommuners muligheder for at varetage opgaver med ambulancekørsel i selskabsform, herunder for at have bestemmende indflydelse i et selskab, der varetager ambulancekørsel.

Herudover fremgår følgende af brevet:

”...) Forsvarsministeriet [har] til Indenrigs- og Socialministeriet oplyst, at beredskabsloven indeholder regler om kommunernes varetagelse af det kommunale beredskab, herunder brandvæsenet. Forsvarsministeriet har samtidig oplyst, at ministeriets lovgivning ikke indeholder særlige regler om kommunernes muligheder for at varetage denne opgave i selskaber, herunder om muligheden for at have bestemmende indflydelse i sådanne selskaber.”

På den baggrund udtalte ministeriet, at der således ikke i lovgivningen er hjemmel til, at en kommune kan varetage driftsopgaver på beredskabs- og ambulanceområdet i et selskab, hvori kommunen har bestemmende indflydelse.

På baggrund af tilsynspraksis på området samt Østre Landsrets dom i sagen om Vedbæk Havn er der således ikke grundlag for at antage, at kommunerne har hjemmel til at udskille driften af beredskabet til varetagelse i et selskab, hvori kommunen har bestemmende indflydelse, jævnfør også Indenrigs- og Socialministeriets brev til Københavns Kommune.

Der er efter praksis derimod ikke noget til hinder for, at flere kommuner sammen stifter et selskab, der varetager beredskabsopgaver for samtlige ejerkommuner – forudsat at ingen af kommunerne har bestemmende indflydelse i selskabet.

5. Ændring af rammevilkår

Formål

Ovenfor er beskrevet de gældende rammer for organiseringen af beredskabsopgaven samt de barrierer, som den nugældende lovgivning indebærer.

I dette afsnit skitseres forskellige muligheder for, hvordan lovgivningen kan ændres, så der skabes øget fleksibilitet for kommunernes tilrettelæggelse og løsning af beredskabsopgaven.

Det beror på politiske vurderinger, i hvilket omfang løsningerne skal indarbejdes i lovgivningen, og på økonomiske analyser, hvilke justeringer der vil kunne bidrage mest til at opnå en mere effektiv tilrettelæggelse. Vi afgiver dog i slutningen af hvert afsnit en ganske kort vurdering af de enkelte forslag.

Adgang til at overlade myndighedsopgaver til andre aktører

Skitse til ændring af lovgivningen. Der kan i beredskabsloven indsættes en bestemmelse, der fuldt ud giver kommunerne mulighed for at overlade myndighedsopgaver til andre. Inspiration til en sådan bestemmelse kan søges i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, jævnfør afsnit 5.2.

Bestemmelsen kan enten give hjemmel til at overdrage opgaverne til enhver anden aktør, eller det kan være en betingelse, at den modtagende part er en offentlig myndighed (fx et § 60-fællesskab) eller er underlagt offentlige myndigheders kontrol (fx et kommunalt ejet aktieselskab).

Endelig kan der fastsættes regler, der indebærer, at den, der udfører myndighedsopgaven, i forbindelse med opgavevaretagelsen er omfattet af de samme regler som en kommune, det vil sige både de lovfæstede og uskrevne regler, der gælder for offentlige myndigheders sagsbehandling.

Vurdering. Der ses kun i ganske begrænset omfang bestemmelser, der giver mulighed for at overlade myndighedsopgaver til andre end kommuner. Baggrunden er formentlig, at opgaverne ønskes forankret lokalt, og hvor der er demokratisk kontrol af opgaven gennem valg til kommunalbestyrelsen.

Herudover er det vores umiddelbare vurdering, at det inden for andre områder skærper kontrollen med varetagelsen af driftsopgaven, hvis myndighed og drift ikke er forankret i samme organisation. Vi har dog ikke det fornødne kendskab til beredskabsområdet til at kunne udtale os om, hvorvidt dette tilsvarende gør sig gældende her.

Samlet set vil det efter vores opfattelse formentlig være vanskeligt at opnå politisk tilslutning til en adgang til at overlade myndighedsopgaver på dette – vitale og ret følsomme – område, og vi har ikke på nuværende tidspunkt den fornødne viden til at vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt.

Ophævelse af lokalitetsprincippet og forbuddet mod erhvervsmæssig aktivitet på beredskabsområdet

Skitse til justering af lovgivningen. Det giver anledning til tvivl, i hvilket omfang beredskabsloven giver mulighed for, at kommuner kan udføre driften af beredskabet for hinanden. Der kan i beredskabsloven ske en afklaring heraf ved, at der indsættes udtrykkelig hjemmel til, at en kommune kan sælge beredskabsydelse til andre kommuner, herunder i selskabsregi.

Opgavevaretagelsen kan herefter enten ske i kommunalt regi eller gennem et kommunalt ejet selskab. I sidstnævnte tilfælde vil et kommunalt aktieselskab, der ejes af Kommune A, B og C, således kunne varetage driften af beredskabet ikke blot i ejerkommunerne, men også i Kommune D og E.

Der skal i den forbindelse tages stilling til håndteringen af konkurrenceudsættelse. Herudover skal der – hvis der ikke måtte være krav om udbud eller annoncering – tages stilling til prisfastsættelsen af ydelsen.

Vurdering. Forbuddet mod, at kommuner kan udøve erhvervsmæssig aktivitet, fraviges kun, hvor særlige hensyn gør sig gældende. For så vidt angår beredskabsopgaven, der er en vital opgave, og hvor konkurrencen synes at fungere relativt dårligt, vil der eventuelt kunne være politisk opbakning til, at kommunerne i videre omfang får hjemmel til at udføre opgaven på tværs af kommunegrænser.

Det er vores vurdering, at især mindre kommuner vil kunne have et ønske om at overlade driften af beredskabet til eksempelvis nabokommunen. I det omfang aktiviteten herefter fortsat varetages i kommunalt regi, giver det dog anledning til nogen tvivl, om dette vil medføre øget fokus på effektivisering m.v., jævnfør også vores bemærkninger i afsnit 4.2.7. En sådan mere udtrykkelig hjemmel vil derfor formentlig have størst økonomisk effekt, hvis den kombineres med en udvidet adgang – eller en pligt – til selskabsudskillelse, jævnfør de følgende afsnit.

Hjemmel til bestemmende indflydelse i kommunalt aktieselskab inden for beredskabsområdet

Skitse til justering af lovgivningen. På udvalgte områder, typisk inden for infrastruktur, ses eksempler på, at kommuner i lovgivningen får udvidet hjemmel til at udskille aktiviteter og bevare rådigheden over dem. Herved fraviges udgangspunktet om, at en kommune ikke må have bestemmende indflydelse i et aktieselskab.

Således fremgår det eksempelvis af forarbejderne til havnelovens § 10, at en kommune kan have bestemmende indflydelse i kommunale aktieselskabshavne.

Herudover kan kommunerne inden for forsyningsområdet udskille aktivitet og bevare rådigheden over opgaven.

En sådan bestemmelse i beredskabsloven eller en ny hovedlov vil give kommunerne mulighed for at udskille driften af beredskabet til aktieselskaber og bevare rådigheden over opgavevaretagelsen. I første omgang vil den enkelte kommune formentlig udskille til et selskab ejet af kommunen alene, men visse kommuner, der allerede arbejder sammen om eksempelvis vandforsyning, vil eventuelt gå sammen om at etablere et fælles selskab. Senere vil der – efterhånden som kommunalbestyrelsen vænner sig til at have overladt driftsopgaven til et aktieselskab – kunne ske fusioner, så det også bliver muligt at opnå stordriftsfordele.

Vurdering. Kommunerne er i forlængelse af udskillelserne på vand- og spildevandsområdet blevet vant til at håndtere rollen som ejere af aktieselskaber. Hvor der tidligere var uklarhed om styringen af selskaber, er det vores opfattelse, at såvel politikere som forvaltninger nu anvender de rette styringsredskaber, og også at de nu ser fordelene ved at have driften udskilt til et selskab, der kan fokusere effektivt på varetagelsen af det enkelte område.

Det er på den baggrund vores vurdering, at der på kommunalt niveau – trods omkostninger og tidforbrug i forbindelse med den nu gennemførte udskillelse af vandforsyningerne – vil være en overvejende, men dog ikke udelukkende, positiv holdning til også at udskille driften af beredskabet til selskaber.

Det er endvidere vores vurdering, at der vil være et betydeligt effektiviseringspotentiale forbundet med at frigøre driften fra politisk styring.

Baggrunden for dette er blandt andet, at beredskabsopgaven blot er én blandt mange opgaver, så længe den er en del af den kommunale forvaltning. I forhold til sager på eksempelvis det sociale område kan opgaven derfor leve sit eget stille liv. I et selskab derimod vil beredskabsopgaven være selskabets kerneopgave. Både ledelsens og medarbejdernes fokus er udelukkende på denne opgave.

Denne vurdering kan eventuelt understøttes af en model, der gør det muligt at sammenligne omkostningerne mellem selskaberne.

Tvungen selskabsgørelse af driften af beredskabet

Skitse til ændring af lovgivningen. I stedet for at give kommunerne mulighed for at udskille driften af beredskabet til selskaber kan der fastsættes bestemmelser, der forpligter kommunerne til selskabsgørelse. En sådan ordning kendes eksempelvis fra vandsektoren, jævnfør vandsektorlovens § 15.

Vurdering. Der vil formentlig være mindre, politisk opbakning til en tvungen selskabsudskillelse af beredskabsopgaven, da en sådan regulering er forholdsvis indgribende, men en forpligtelse til selskabsgørelse vil kunne fremme effektivisering hurtigere end i den situation, hvor der alene er ret for kommunerne til at udskille opgaven. Det må bero på en nærmere vurdering af effektiviseringspotentialets størrelse samt muligheden for at høste resultatet heraf gennem selskabsgørelse, om der bør indføres en tvungen udskillelse af beredskabsopgaven.

Tvungen konkurrenceudsættelse

Skitse til ændring af lovgivningen. Inden for forbrændingsområdet har et embedsmandsudvalg foreslået, at kommunerne skal forpligtes til at konkurrenceudsætte forbrændingen af affald. Pligten skal ifølge den foreslåede model gælde, også selvom kommunen er medejer af et § 60-fællesskab, der har et forbrændingsanlæg, som kommunen kan handle med uden at skulle iagttage udbudsreglerne.⁴³

En tilsvarende pligt til konkurrenceudsættelse vil kunne gennemføres i beredskabsloven.

Vurdering. Forudsætningen for, at tvungen konkurrenceudsættelse har en gavnlig økonomisk effekt, må antages at være, at der er et effektivt marked for ydelsen.

Det er ifølge vores oplysninger ikke p.t. tilfældet, da der reelt kun findes én privat leverandør på området (Falck). Hvis tvungen konkurrenceudsættelse skal have en positiv effekt, vil tiltaget derfor i hvert fald skulle kombineres med, at kommunerne får udtrykkelig hjemmel til at udføre beredskabsopgaven for hinanden gennem selskaber, jævnfør afsnit 6.3.1 ovenfor. Dette vil imidlertid medføre, at kommunerne gennem selskaber går ind og konkurrerer direkte med en privat aktør. Det giver efter vores opfattelse anledning til tvivl, om dette ud fra en økonomisk tilgang er hensigtsmæssigt, og om det er politisk ønskeligt. Vi finder derfor umiddelbart ikke, at tvungen konkurrenceudsættelse vil være en egnet måde at opnå øget effektivitet på i denne branche.

Bilag 1: Oversigt organiseringsformer

Karakteristika	Kommune	§ 60-fællesskab	Rent kommunalt ejet A/S	Kommunalt og privat Kommunalfuldmagten	Kommunalt og privat Lov nr. 548	Privat aktør
Offentligretlige regler	+	+	÷	÷	÷	÷
Antal ejere	1	2 eller flere kommuner	1 eller flere kommuner*	1 eller flere kommuner* 1 eller flere private	1 eller flere kommuner* 1 eller flere private	(ej relevant)
Adgang til bestemmende indflydelse p.t.*	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	(ej relevant)
Styring (hvor det er relevant, er kommunens styring som henholdsvis <i>ejers</i> , <i>kontraktpart</i> og <i>myndighed</i> specificeret)	Hierarki Underlagt politisk styring fra kommunalbestyrelsen	<i>Ejer:</i> Budget, vedtægter og bestyrelse, hvor der er adgang til instruktion <i>Kontraktpart:</i> § 60-fællesskabet er kompetent til at udøve aktiviteten <i>Myndighed:</i> Myndighedsopgaver	<i>Ejer:</i> Generalforsamling (vedtægter, valg af bestyrelse, men ingen instruktion) <i>Kontraktpart:</i> Aftalegrundlag <i>Myndighed:</i> Myndighedsopgaver	<i>Ejer:</i> Generalforsamling (vedtægter, valg af bestyrelse, men ingen instruktion) <i>Kontraktpart:</i> Aftalegrundlag <i>Myndighed:</i> Myndighedsopgaver	<i>Ejer:</i> Generalforsamling (vedtægter, valg af bestyrelse, men ingen instruktion) <i>Kontraktpart:</i> Aftalegrundlag <i>Myndighed:</i> Myndighedsopgaver	<i>Kontraktpart:</i> Aftalegrundlag <i>Myndighed:</i> Myndighedsopgaver
Opgaver	Lovlige kommunale opgaver	Lovlige kommunale opgaver	Lovlige kommunale opgaver	Lovlige kommunale opgaver	Lovlige kommunale opgaver og videreudvikling heraf	Frit
Myndighed/drift	Både myndighedsopgaver og drift	Drift og dele af myndighedsopgaverne	Kun drift	Kun drift	Kun drift	Kun drift
Konkurrenceudsættelse	Ikke krav In-house-reglen	Ikke krav Den udvidede in-house-regel	Ikke krav Den udvidede in-house-regel	Krav om udbud/annoncering	Krav om udbud/annoncering	Krav om udbud/annoncering

⁴³ <http://affalddanmark.dk/docs/2011/07/Taskforce.pdf>.

Karakteristika	Kommune	§ 60-fællesskab	Rent kommunalt ejet A/S	Kommunalt og privat Kommunalfuldmagten	Kommunalt og privat Lov nr. 548	Privat aktør
Kunder	Ingen handel med eksterne	Kun ejerkommunerne	Kun ejerkommunen/ejerkommunerne	Kun ejerkommunen/ejerkommunerne	Maks. 25 % af omsætningen må være med andre end kommuner	Fri
Priser	Ikke relevant, budgetstyring	Ikke relevant, budgetstyring	Formentlig kostpris	Formentlig markedspris, men uklart	Formentlig markedspris	Markedspris
Medarbejderforhold ⁴⁴	Kommunale overenskomster Det kommunale lønningsnævn	Kommunale overenskomster Det kommunale lønningsnævn	Virksomhedsoverdragelsesloven Mulighed for at frasige overenskomster Ikke det kommunale lønningsnævn	Virksomhedsoverdragelsesloven Mulighed for at frasige overenskomster Ikke det kommunale lønningsnævn	Virksomhedsoverdragelsesloven Mulighed for at frasige overenskomster Ikke det kommunale lønningsnævn	Private overenskomster Ikke det kommunale lønningsnævn
Regnskabsregler	Kommunale budget- og regnskabsregler	Kommunale budget- og regnskabsregler	Årsregnskabsloven	Årsregnskabsloven	Årsregnskabsloven	Årsregnskabsloven
Skattepligt	÷	÷	+	+	+	+

⁴⁴ Det er for de rent kommunale samt de kommunale og private A/S'er lagt til grund, at medarbejderne p.t. er kommunalt ansat.

Bilag D.

Stationsstruktur

Metode

Tilpasningen af stationsstruktur er foretaget på baggrund af følgende metodiske trin:

1. Identifikation af nært placerede stationer

Afstanden (km) mellem hvert enkelt beredskabscenter, beredskabsstation eller hjælpeberedskabsstation er opgjort, og alle stationer med en afstand på mindre end 12 km til den nærmeste anden station er identificeret med henblik på nøjere vurdering.

2. Vurdering af stationsnærhed

Den geografiske nærhed (km) mellem hvert af de identificerede beredskabscentre, beredskabsstationer eller hjælpeberedskabsstationer og de omgivende stationer er vurderet med henblik på at fastslå, hvilke stationer der ud fra et geografisk hensyn synes mest relevante at nedlægge. I byer, hvor der er både en brandstation og et beredskabscenter er sidstnævnte bevaret. På det grundlag er antallet af stationer, der potentielt kan nedlægges, reduceret.

3. Vurdering af bindinger

For hver af de stationer, der på baggrund af trin 2 potentielt kan nedlægges, er det konkret vurderet, om der er særlige geografiske eller infrastrukturelle bindinger, der gør en nedlæggelse af den pågældende station for umulig eller uhensigtsmæssig. Vurderingen er individuel og baseret på forhold som geografisk isolation (øer eller halvøer), befolkningstæthed (byer) eller nærhed til kritisk infrastruktur. Som følge af sådanne bindinger er antallet af stationer, der potentielt kan nedlægges, blevet reduceret yderligere.

4. Vurdering af potentiale ved kapacitetsreduktion

Videre er det for hver af de stationer, der på baggrund af trin 3 potentielt kan nedlægges, konkret vurderet, om en nedlæggelse af stationen kan afføde et attraktivt effektiviseringspotentiale. På det grundlag er antallet af stationer, der potentielt kan nedlægges, blevet reduceret med de stationer, der er bemannet med frivillige, og hvor effektiviseringspotentialet anses for beskedent.

5. Vurdering af strukturbegrænsning

I scenarie I er det valgt at benytte de 24 retskredse som afgrænsning for øgede frivillige samarbejder mellem kommuner, mens scenarie II og III følger politikredsene, og scenarie IV følger Beredskabsstyrelsens regionsstruktur. I scenarie I og II er det lagt til grund, at mulighederne for en helhedsorienteret tilpasning af stationsstrukturen alene kan ske inden for de geografiske afgrænsninger, der er anvendt i de to scenarier. Det indebærer, at nedlæggelse af en station alene forekommer, hvis det skyldes nærhed til andre stationer inden for samme geografiske afgrænsning. I scenarie III og IV eksisterer denne strukturbegrænsning ikke. Antallet af stationer, der potentielt kan nedlægges, er som følge af strukturbegrænsninger reduceret yderligere.

6. Vurdering af konsekvens for serviceniveau

Endelig er det for hver af de stationer, der på baggrund af trin 3 potentielt kan nedlægges, konkret vurderet, hvilke operative konsekvenser en nedlæggelse af stationen har for serviceniveauet. Vurderingen er baseret på en simulering af de hændelser, stationen håndterede i 2011, men som efter en nedlæggelse skal håndteres af andre stationer. Det vurderes, om den ændrede håndtering resulterer i et ændret serviceniveau for de specifikke hændelser, og om eventuelle ændringer er i overensstemmelse med det vejledende serviceniveau, jævnfør afsnit 4.2. Potentialet for tilpasning af stationsstrukturen er som følge af for store forringelser i serviceniveau reduceret.

De eksisterende støttepunkter nedlægges i alle fire scenarier. Da disse er placeret ved stationer i større byer, indebærer nedlæggelsen af støttepunkter ikke i sig selv, at der nedlægges stationer, men at kapaciteten ved støttepunktet fjernes.

Denne metodiske tilgang resulterer i en vejledende identifikation af stationer, der i hvert af de fire strukturscenarier er udset til at blive nedlagt. Som udgangspunkt indebærer nedlæggelsen af stationer, at den tilknyttede kapacitet ligeledes frigøres. De frigjorte kapaciteter udgør i praksis en reserve, der helt eller delvis overføres til andre stationer.

Geografiske afgrænsninger

Beredskab		Kommune	Retskreds	Politikreds	Beredskabs-region	Beredskabsstation	Hjælpeberedskabsstation	Kommunalt støttepunkt	Statsligt beredskabscenter	Stedlig beredskabsstyrke	Supplerende styrker	I alt
Københavns Brandvæsen	101	København	Københavns Byret	Københavns Politi	Sjælland	7						7
Frederiksberg Brandvæsen	147	Frederiksberg	Retten på Frederiksberg	Københavns Politi	Sjælland	1						1
Ballerup Redningsberedskab	151	Ballerup	Retten i Glostrup	Københavns Vestegns Politi	Sjælland	1						1
Dragør Kommunes Redningsberedskab	155	Dragør	Københavns Byret	Københavns Politi	Sjælland	2						2
Beredskab Gentofte	157	Gentofte	Retten i Lyngby	Nordsjællands Politi	Sjælland	1						1
Gladsaxe Brandvæsen	159	Gladsaxe	Retten i Glostrup	Københavns Vestegns Politi	Sjælland	1						1
Vestegnens Brandvæsen I/S	161	Glostrup	Retten i Glostrup	Københavns Vestegns Politi	Sjælland	2						2
Beredskabsstyrelsen Hedehusene	169	Høje-Taastrup	Retten i Glostrup	Københavns Vestegns Politi	Sjælland				1			1
Høje-Taastrup Brandvæsen	169	Høje-Taastrup	Retten i Glostrup	Københavns Vestegns Politi	Sjælland	1						1
Lyngby-Taarbæk Brandvæsen	173	Lyngby-Taarbæk	Retten i Lyngby	Nordsjællands Politi	Sjælland	1						1
Tårnby Brandvæsen	185	Tårnby	Københavns Byret	Københavns Politi	Sjælland	1						1
Furesø Kommunes Beredskab	190	Furesø	Retten i Lyngby	Nordsjællands Politi	Sjælland	1						1
Allerød Kommunes Beredskab	201	Allerød	Retten i Hillerød	Nordsjællands Politi	Sjælland	1					1	2
Støttepunkt Fredensborg	210	Fredensborg	Retten i Helsingør	Nordsjællands Politi	Sjælland			1				1
Nordsjællands Brandvæsen	217	Helsingør	Retten i Helsingør	Nordsjællands Politi	Sjælland	3	2					5
Hillerød Kommunes Beredskab	219	Hillerød	Retten i Hillerød	Nordsjællands Politi	Sjælland	1						1

Beredskab		Kommune	Retskreds	Politikreds	Bered- skabs- region	Beredskabs- station	Hjælpebered- skabsstation	Kommunalt støttepunkt	Statsligt bered- skabscenter	Stedlig bered- skabsstyrke	Supplerende styrker	I alt
Rudersdal Hørsholm Brandvæsen	223	Hørsholm	Retten i Helsingør	Nordsjællands Politi	Sjælland	3						3
Egedal Brandvæsen	240	Egedal	Retten i Hillerød	Nordsjællands Politi	Sjælland	1				1		2
Frederikssund-Halsnæs Brand- & Redningsberedskab	250 260	Frederikssund-Halsnæs	Retten i Hillerød	Nordsjællands Politi	Sjælland	6				1		7
Greve Brandvæsen	253	Greve	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	1				1		2
Støttepunkt Greve	253	Greve	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland			1				1
Brand & Redning Køge	259	Køge	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	2				1		3
Roskilde Brandvæsen	265	Roskilde	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	2						2
Solrød Kommunes Beredskab	269	Solrød	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	1				1		2
Gribskov Kommunes Beredskab	270	Gribskov	Retten i Helsingør	Nordsjællands Politi	Sjælland	2						2
Odsherred Brandvæsen	306	Odsherred	Retten i Holbæk	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	2	1					3
Holbæk Kommunes Beredskab	316	Holbæk	Retten i Holbæk	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	2	3			1		6
Faxe Brand & Redning	320	Faxe	Retten i Næstved	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	2				1		3
Kalundborg Brand & Redning	326	Kalundborg	Retten i Holbæk	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	3				3	1	7
Støttepunkt Kalundborg	326	Kalundborg	Retten i Holbæk	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland			1				1
Ringsted Brandvæsen	329	Ringsted	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	1						1
Slagelse Brand & Redning	330	Slagelse	Retten i Næstved	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	3				2	2	7
Stevns Brandvæsen	336	Stevns	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	2	1					3
Sorø Brandvæsen	340	Sorø	Retten i Næstved	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	2						2
Lejre Brandvæsen	350	Lejre	Retten i Roskilde	Midt- og Vest-sjællands Politi	Sjælland	2						2
Lolland Brandvæsen	360	Lolland	Retten i Nykøbing Falster	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	3	1			3		7
Beredskabsstyrelsen Sjælland	370	Næstved	Retten i Næstved	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland				1			1
Næstved Brand & Redning	370	Næstved	Retten i Næstved	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	2	1					3
Guldborgsund Redningsberedskab	376	Guldborgsund	Retten i Nykøbing Falster	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	3	3			1		7
Støttepunkt Nykøbing Falster	376	Guldborgsund	Retten i Nykøbing Falster	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland			1				1
Vordingborg Brandvæsen	390	Vordingborg	Retten i Nykøbing Falster	Sydsjællands og Lolland-Falsters Politi	Sjælland	3						3

Beredskab		Kommune	Retskreds	Politikreds	Beredskabs-region	Beredskabs-station	Hjælpeberedskabsstation	Kommunalt støttepunkt	Statsligt beredskabscenter	Stedlig beredskabsstyrke	Supplerende styrker	I alt
Beredskabsstyrelsen Bornholm	400	Bornholm	Retten på Bornholm	Bornholms Politi	Bornholm				1			1
Bornholms Brandvæsen	400	Bornholm	Retten på Bornholm	Bornholms Politi	Bornholm	3	2					5
Middelfart Brandvæsen	410	Middelfart	Retten i Odense	Fyns Politi	Syddjylland	2						2
Assens Redningsberedskab	420	Assens	Retten i Odense	Fyns Politi	Syddjylland	3				1		4
Faaborg-Midtfyn Brandvæsen	430	Faaborg-Midtfyn	Retten i Svendborg	Fyns Politi	Syddjylland	2				3		5
Kerteminde Kommunes Beredskab	440	Kerteminde	Retten i Odense	Fyns Politi	Syddjylland	2						2
Nyborg Kommune, Beredskabsafdelingen	450	Nyborg	Retten i Svendborg	Fyns Politi	Syddjylland	1	1				1	3
Odense Brandvæsen	461	Odense	Retten i Odense	Fyns Politi	Syddjylland	2					1	3
Støttepunkt Odense	461	Odense	Retten i Odense	Fyns Politi	Syddjylland			1				1
Svendborg Kommunes Beredskab	479	Svendborg	Retten i Svendborg	Fyns Politi	Syddjylland	1	1				1	3
Beredskab Nordfyn	480	Nordfyn	Retten i Odense	Fyns Politi	Syddjylland	3						3
Langeland Kommunes Beredskab	482	Langeland	Retten i Svendborg	Fyns Politi	Syddjylland	1	2			1		4
Ærø Kommunes Beredskab	492	Ærø	Retten i Svendborg	Fyns Politi	Syddjylland	1						1
Beredskabsstyrelsen Syddjylland	510	Haderslev	Retten i Sønderborg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland				1			1
Haderslev Brand og Redning	510	Haderslev	Retten i Sønderborg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	8				1		9
Billund Brandvæsen	530	Billund	Retten i Kolding	Sydøstjyllands Politi	Syddjylland	2						2
Sønderborg Brand & Redning	540	Sønderborg	Retten i Sønderborg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	12	5					17
Tønder Brandvæsen	550	Tønder	Retten i Sønderborg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	8	3				1	12
Esbjerg Kommune, Brand & Redning	561	Esbjerg	Retten i Esbjerg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	3				1		4
Støttepunkt Esbjerg	561	Esbjerg	Retten i Esbjerg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland			1				1
Fanø Kommunes Beredskab	563	Fanø	Retten i Esbjerg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	1	1				1	3
Varde Kommune, Brand & Redning	573	Varde	Retten i Esbjerg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	5						5
Vejen Kommunes Beredskab	575	Vejen	Retten i Esbjerg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	5					1	6
Aabenraa Brand & Redning	580	Aabenraa	Retten i Sønderborg	Syd- og Sønderjyllands Politi	Syddjylland	10	5				1	16
Fredericia Brandvæsen	607	Fredericia	Retten i Kolding	Sydøstjyllands Politi	Syddjylland	1						1
Støttepunkt Fredericia	607	Fredericia	Retten i Kolding	Sydøstjyllands Politi	Syddjylland			1				1
Horsens Brand og Redning	615	Horsens	Retten i Horsens	Sydøstjyllands Politi	Midtjylland	2						2
Kolding Brandvæsen	621	Kolding	Retten i Kolding	Sydøstjyllands Politi	Syddjylland	6					1	7
Vejle Brandvæsen	630	Vejle	Retten i Kolding	Sydøstjyllands Politi	Syddjylland	3	2					5

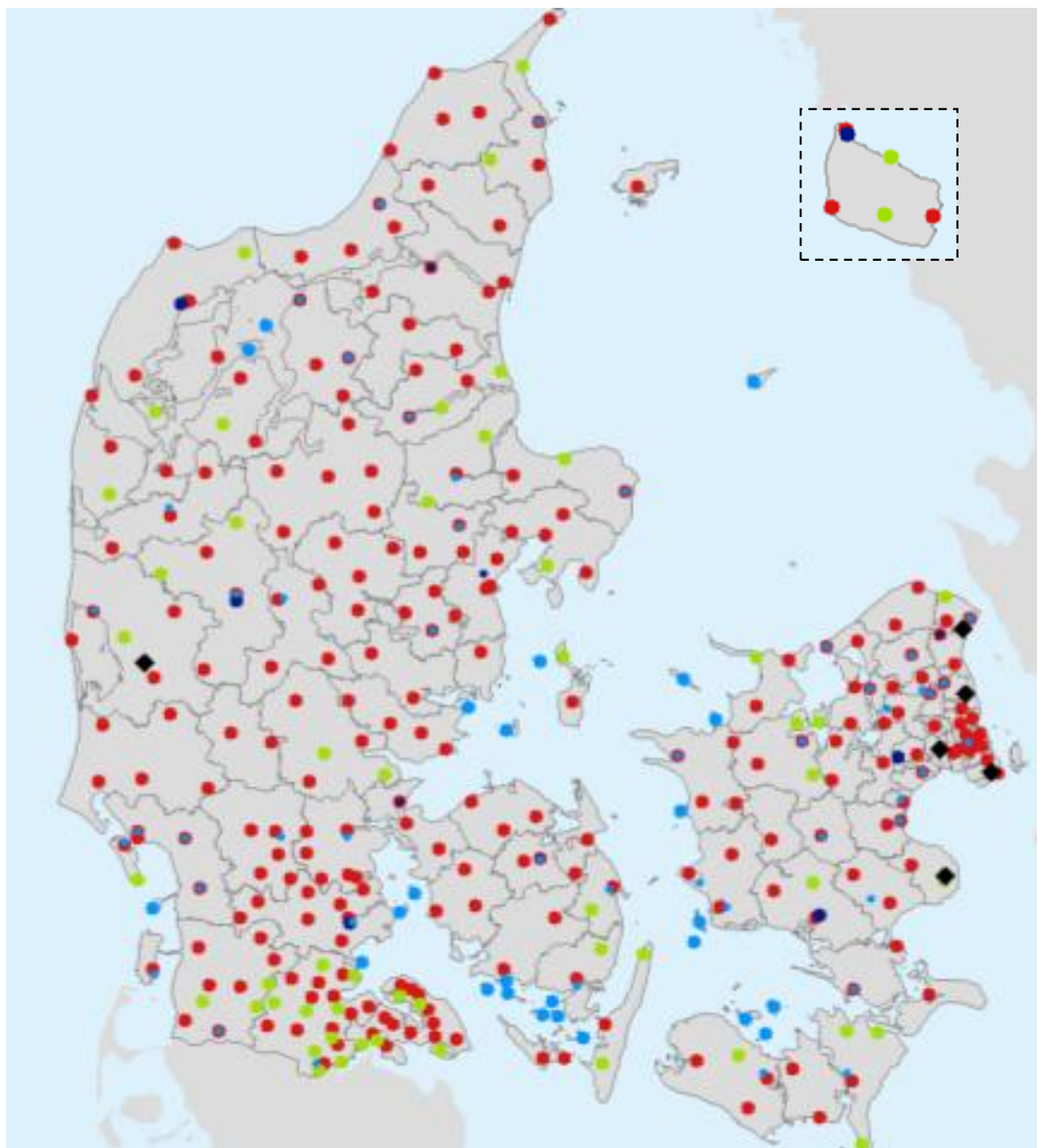
Beredskab		Kommune	Retskreds	Politikreds	Beredskabs-region	Beredskabsstation	Hjælpeberedskabsstation	Kommunalt støttepunkt	Statsligt beredskabscenter	Stedlig beredskabsstyrke	Supplerende styrker	I alt
Beredskabsstyrelsen Midtjylland	657	Herning	Retten i Herning	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland				1			1
Brand & Redning Herning	657	Herning	Retten i Herning	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	3	2					5
Holstebro Kommune, Brand & Redning	661	Holstebro	Retten i Holstebro	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	3					1	4
Lemvig Beredskab	665	Lemvig	Retten i Holstebro	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	2	1					3
Struer Beredskab	671	Struer	Retten i Holstebro	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	1	1					2
Brand og Redning Djursland	706 707	Norddjurs og Syddjurs	Retten i Randers	Østjyllands Politi	Midtjylland	6	2			1	1	10
Favrskov Brandvæsen	710	Favrskov	Retten i Randers	Østjyllands Politi	Midtjylland	3						3
Odder Brandvæsen	727	Odder	Retten i Århus	Østjyllands Politi	Midtjylland	1				1		2
Randers Brandvæsen	730	Randers	Retten i Randers	Østjyllands Politi	Midtjylland	1	2				1	4
Silkeborg Brand & Redning	740	Silkeborg	Retten i Viborg	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	4						4
Samsø Kommunes Beredskab	741	Samsø	Retten i Århus	Østjyllands Politi	Midtjylland	1	1					2
Brand & Redning, Skanderborg	746	Skanderborg	Retten i Horsens	Sydøstjyllands Politi	Midtjylland	4						4
Støttepunkt Århus	751	Århus	Retten i Århus	Østjyllands Politi	Midtjylland			1				1
Aarhus Brandvæsen	751	Århus	Retten i Århus	Østjyllands Politi	Midtjylland	3						3
Ikast-Brande Redningsberedskab	756	Ikast-Brande	Retten i Herning	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	4						4
Ringkøbing-Skjern Kommunes Beredskab	760	Ringkøbing-Skjern	Retten i Herning	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	5	1				1	7
Hedensted Brand & Redning	766	Hedensted	Retten i Horsens	Sydøstjyllands Politi	Midtjylland	4						4
Morsø Kommunes Beredskab	773	Morsø	Retten i Holstebro	Midt- og Vestjyllands Politi	Nordjylland	1						1
Skive Brandvæsen	779	Skive	Retten i Viborg	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	2	1			1		4
Beredskabsstyrelsen Nordjylland	787	Thisted	Retten i Holstebro	Midt- og Vestjyllands Politi	Nordjylland				1			1
Thisted Brandvæsen	787	Thisted	Retten i Holstebro	Midt- og Vestjyllands Politi	Nordjylland	4	1					5
Viborg Brandvæsen	791	Viborg	Retten i Viborg	Midt- og Vestjyllands Politi	Midtjylland	6						6
Brønderslev Brandvæsen	810	Brønderslev	Retten i Hjørring	Nordjyllands Politi	Nordjylland	2						2
Frederikshavn Kommunale Redningsberedskab	813	Frederikshavn	Retten i Hjørring	Nordjyllands Politi	Nordjylland	3	2					5
Beredskab Vesthimmerland	820	Vesthimmerland	Retten i Aalborg	Nordjyllands Politi	Nordjylland	4					1	5
Læsø Kommunes Beredskab	825	Læsø	Retten i Hjørring	Nordjyllands Politi	Nordjylland	1						1
Rebild Kommunes Beredskab	840	Rebild	Retten i Aalborg	Nordjyllands Politi	Nordjylland	2						2
Mariagerfjord Kommunes Beredskab	846	Mariagerfjord	Retten i Aalborg	Nordjyllands Politi	Nordjylland	3	2				1	6

Beredskab		Kommune	Retskreds	Politikreds	Bered- skabs- region	Beredskabs- station	Hjælpebered- skabsstation	Kommunalt støttepunkt	Statsligt bered- skabscenter	Stedlig bered- skabsstyrke	Supplerende styrker	I alt
Beredskab Jammer- bugt	849	Jammerbugt	Retten i Hjørring	Nordjyllands Politi	Nordjyl- land	4					1	5
Beredskabscenter Aalborg	851	Aalborg	Retten i Aalborg	Nordjyllands Politi	Nordjyl- land	4						4
Støttepunkt Aalborg	851	Aalborg	Retten i Aalborg	Nordjyllands Politi	Nordjyl- land			1				1
Beredskabscenter Hjørring	860	Hjørring	Retten i Hjørring	Nordjyllands Politi	Nordjyl- land	4						4

Kilde: ODIN.

Note: Oplysningerne fra ODIN har krævet kvalitetssikring blandt andet som følge af fejlregistreringer eller registreringer, der har kunnet rejses tvivl om. Der er i oversigten set bort fra kategorien Andet som adresser på kommunale forvaltninger og andre lokationer, hvortil der eksempelvis ikke er allokeret køretøjer, eller hvor der alene er tilknyttet ledelseskøretøjer.

Scenarie 0: Nuværende struktur

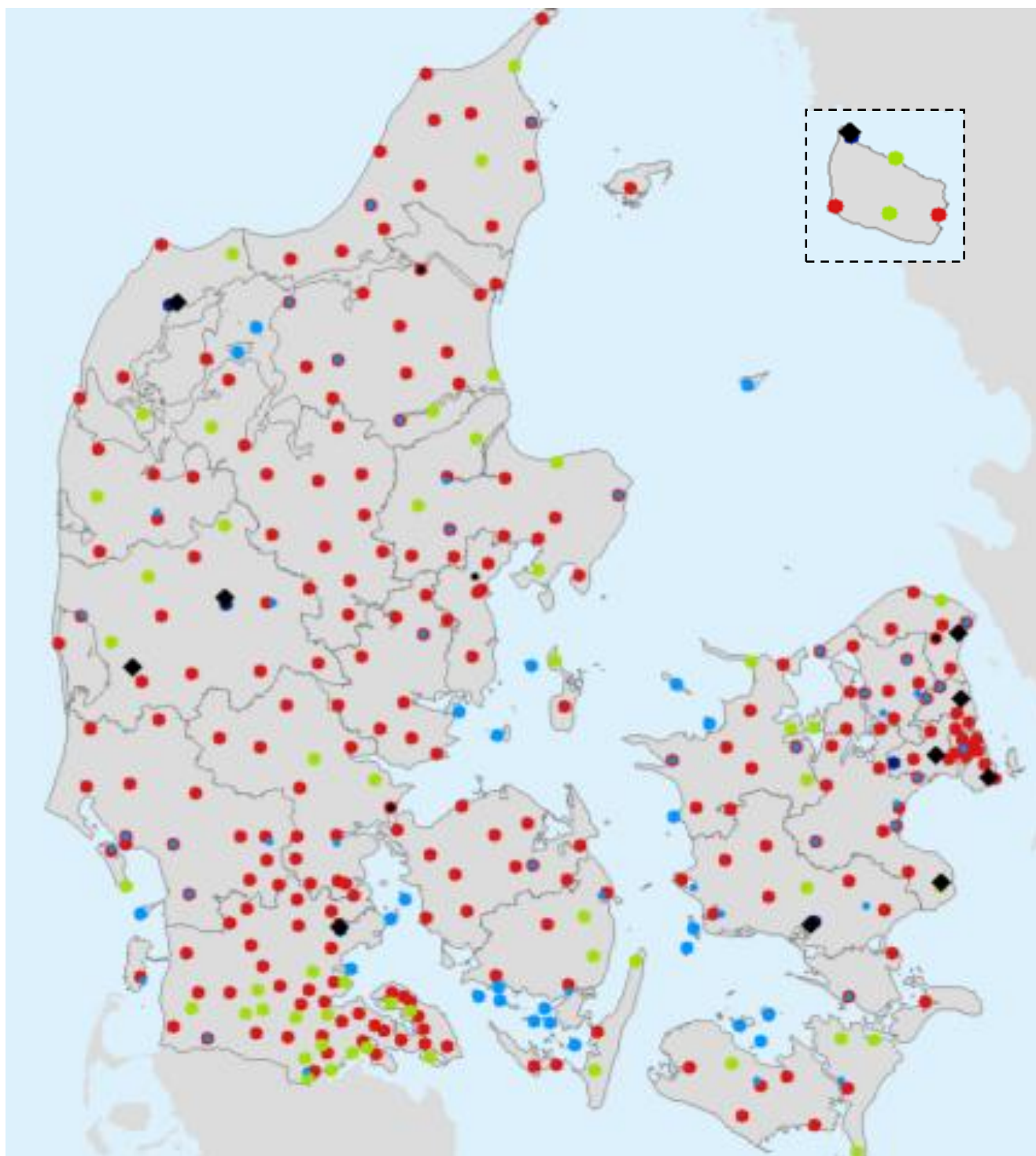


Stationstyper:

- Beredskabscenter
- Støttepunkter
- Beredskabsstation
- Hjelpeberedskabsstation

- Stedlige beredskabsstyrker
- Supplerende beredskabsstyrker
- ◆ Station foreslås nedlagt

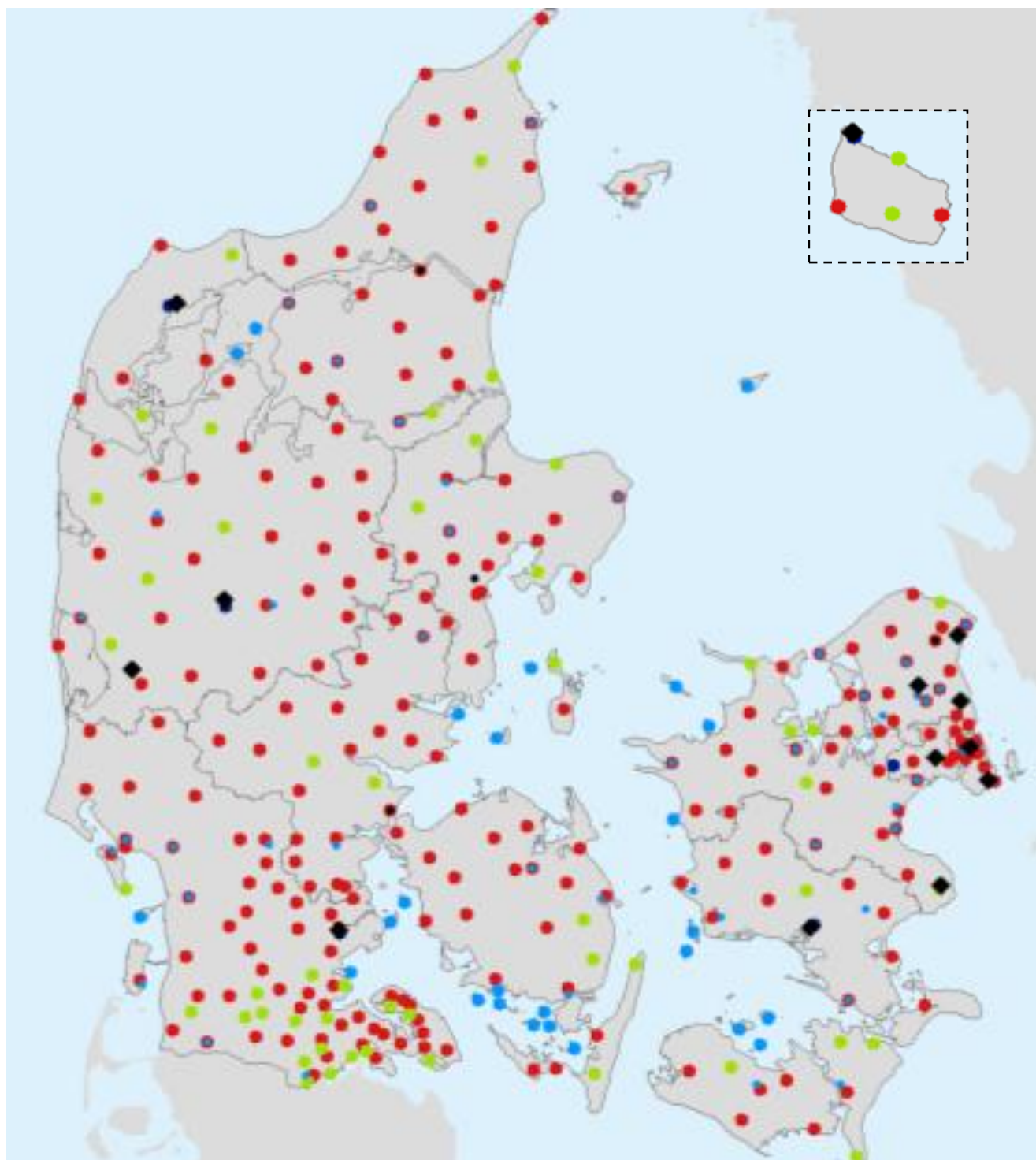
Scenarie I: Tværkommunale samarbejder



Stationstyper:

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| ● Beredskabscenter | ● Stedlige beredskabsstyrker |
| ● Støttepunkter | ● Supplerende beredskabsstyrker |
| ● Beredskabsstation | ◆ Station foreslås nedlagt |
| ● Hjælpeberedskabsstation | |

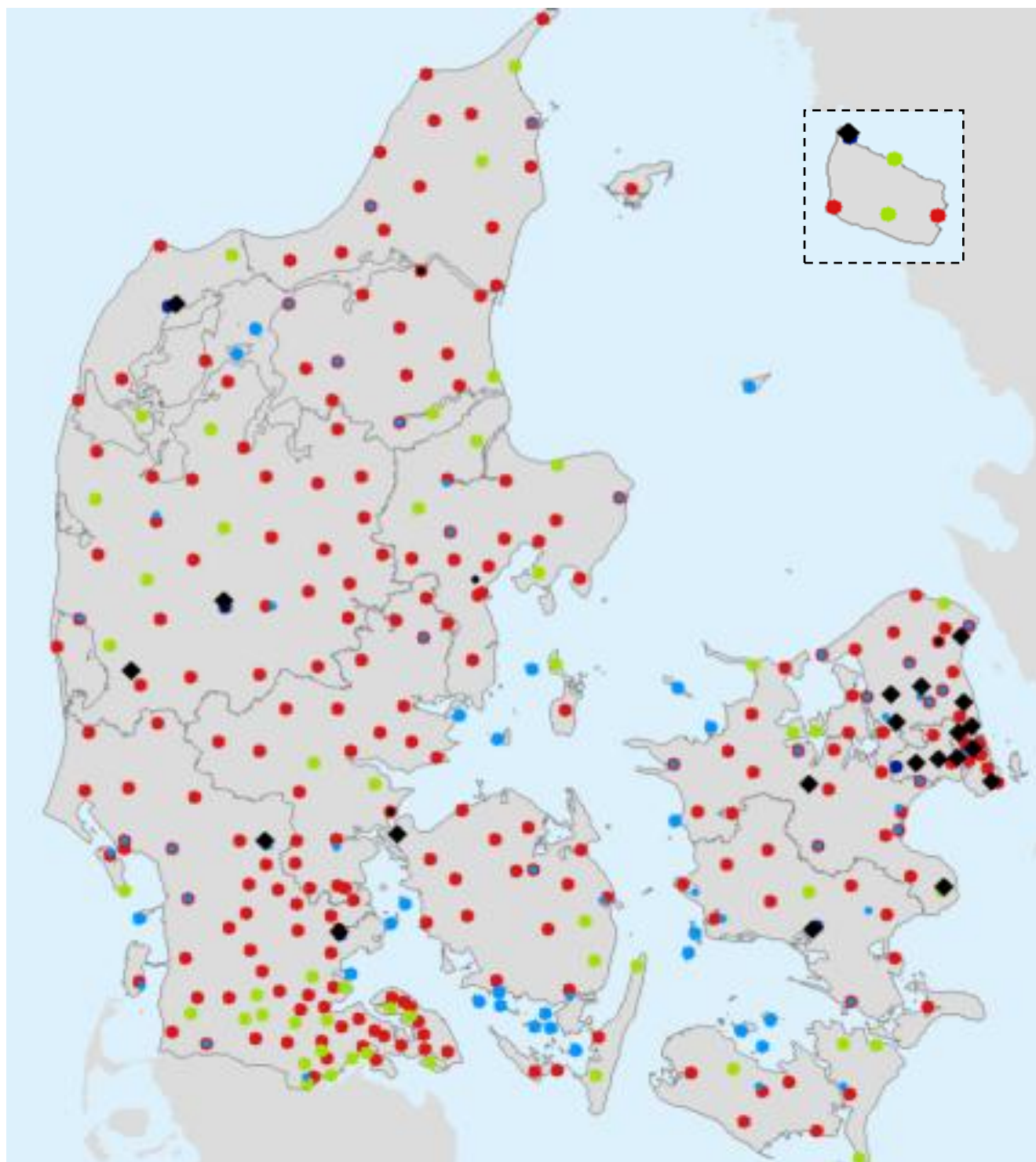
Scenarie II: Tolv kommunale beredskabsselskaber



Stationstyper:

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| ● Beredskabscenter | ● Stedlige beredskabsstyrker |
| ● Støttepunkter | ● Supplerende beredskabsstyrker |
| ● Beredskabsstation | ◆ Station foreslås nedlagt |
| ● Hjelpeberedskabsstation | |

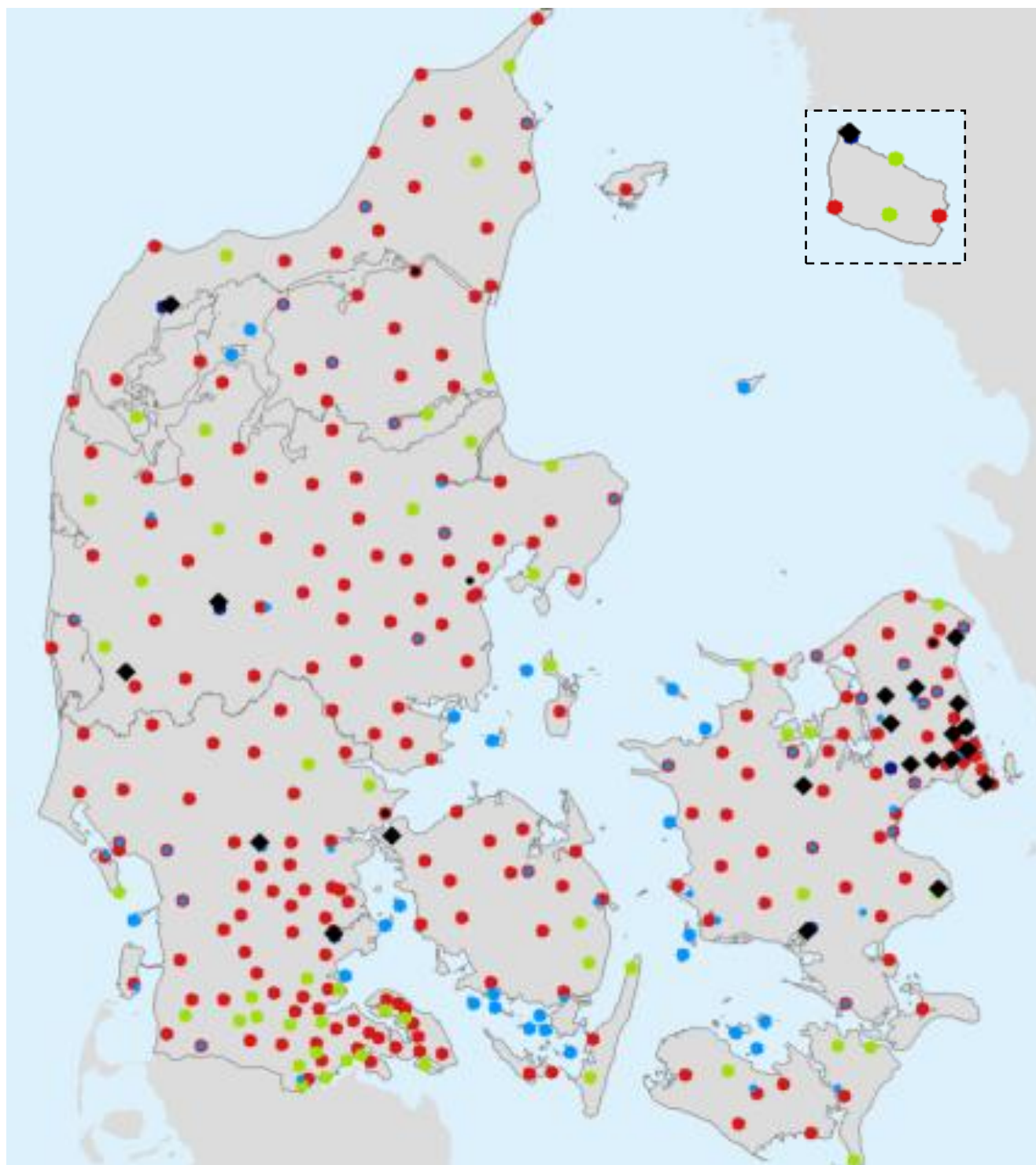
Scenarie III: Tolv statslige beredskabskredse



Stationstyper:

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| ● Beredskabscenter | ● Stedlige beredskabsstyrker |
| ● Støttepunkter | ● Supplerende beredskabsstyrker |
| ● Beredskabsstation | ◆ Station foreslås nedlagt |
| ● Hjelpeberedskabsstation | |

Scenarie IV: Fem statslige beredskabskredse



Stationstyper:

- | | |
|---------------------------|---------------------------------|
| ● Beredskabscenter | ● Stedlige beredskabsstyrker |
| ● Støttepunkter | ● Supplerende beredskabsstyrker |
| ● Beredskabsstation | ◆ Station foreslås nedlagt |
| ● Hjelpeberedskabsstation | |

Overblik

Tabellen indeholder en oversigt over stationer, som det inden for hvert scenarie vurderes muligt at nedlægge. Oversigten er vejledende, da en endelig beslutning om nedlæggelse af stationer bør bero på en nøjere analyse baseret på en helhedsorienteret risikovurdering og isokromkort.

Scenarie I Tværkommunale samarbejder	Scenarie II Tolv kommunale beredskabsselskaber	Scenarie III Tolv statslige beredskabskredse	Scenarie IV Fem statslige beredskabskredse
• Bornholms Brandvæsen, Station 3 • Espergærde • Falck Haderslev • Falck Store Heddinge • Falck-Skjern • Glostrup Brandstation • Herning • Næstved Hovedbrandstation • Station Magleby • Station Søllerød • Station Thisted	• Allerød Brandstation • Bornholms Brandvæsen, Station 3 • Espergærde • Falck Haderslev • Falck Store Heddinge • Falck-Skjern • Glostrup Brandstation • Herning • Københavns Brandvæsen, St. Fælledvej • Næstved Hovedbrandstation • Station Magleby • Station Søllerød • Station Thisted	• 1-26 Falck Tølløse • Allerød Brandstation • Bornholms Brandvæsen, Station 3 • Espergærde • Falck Egedal • Falck Haderslev • Falck Store Heddinge • Falck Vejen • Falck-Skjern • Gentofte • Gladsaxe Brandvæsen	• Glostrup Brandstation • Herning • Københavns Brandvæsen, St. Dæmningen • Københavns Brandvæsen, St. Fælledvej • Middelfart Brandvæsen, Vest • Næstved Hovedbrandstation • Station Magleby • Station Slangerup • Station Søllerød • Station Thisted • Taastrup

Desuden nedlægges støttepunkterne i Esbjerg, Fredensborg, Fredericia, Greve, Kalundborg, Nykøbing Falster, Odense, Aalborg og Aarhus.

Bilag E.

Dimensionering: køretøjer

Metode

Tilpasningen af køretøjstrukturen er foretaget på baggrund af følgende metodiske trin:

1. **Eksisterende køretøjstruktur**

Der tages udgangspunkt i den eksisterende køretøjstruktur, således som den er opgjort i ODIN og efterfølgende valideret i Deloitte's kortlægning.

2. **Reduktion som følge af tilpasset stationsstruktur**

Udgangspunktet for tilpasningen af stationsstrukturen er, jævnfør bilag D, at al kapacitet bortfalder, når en station nedlægges, og dermed reduceres den eksisterende køretøjstruktur. Der tages i den sammenhæng ikke stilling til køretøjernes stand og restlevetid, selvom der i praksis bør foretages en helhedsorienteret vurdering af disse forhold inden for de respektive scenariers geografiske områder.

3. **Reduktion som følge af nedlæggelse af støttepunkter**

Ud over tilpasning af stationsstrukturen nedlægges også de ni støttepunkter, og dermed reduceres den eksisterende køretøjstruktur. Der tages i den sammenhæng ikke stilling til køretøjernes stand og restlevetid, selvom der i praksis bør foretages en helhedsorienteret vurdering af disse forhold inden for de respektive scenariers geografiske områder.

4. **Overdragelse af køretøjer som følge af kapacitetsmangel (tillæg)**

Den mekanistiske reduktion af køretøjstrukturen indebærer en risiko for, at bestemte typer kapaciteter forsvinder helt inden for de respektive scenariers geografiske områder. For at modgå denne risiko overdrages køretøjer fra nedlagte stationer til nærmest beliggende station. På det grundlag øges køretøjstrukturen.

5. **Vurdering af konsekvens for serviceniveau**

Endelig er det konkret vurderet, hvilke operative konsekvenser reduktioner i kapacitet har for serviceniveauet. Vurderingen er baseret på en simulering af hændelserne i 2011, der efter nedlæggelser af stationer og tilpasninger af køretøjstrukturen skal håndteres af andre stationer og andre køretøjer. Det vurderes, om den ændrede håndtering resulterer i et ændret serviceniveau for de specifikke hændelser, og om eventuelle ændringer er i overensstemmelse med det vejledende serviceniveau, jævnfør afsnit 4.2.

Denne metodiske tilgang resulterer i en vejledende tilpasning af køretøjstrukturen i hvert af de fire scenarier.

Køretøjstyper

Køretøjstype	Køretøjsgruppe		Køretøjer i henhold til ODIN
Ledelseskøretøjer	7	Ledelseskøretøj	Indsatsledervogn/kommandopostvogn/kommunikationsvogn/ledelseskøretøj
Basiskøretøjer	1	Autosprøjte	ASP 16/ASP 32/ASP 8/autosprøjte
	2	Vandtankvogn	Vandtankvogn
	3	Drejestige/redningslift	Drejestige/snorkel/telelift
	12	Brandkøretøj	Brandkøretøj
	16	Kombinationskøretøj	Brand/miljøkøretøj, brand/redningskøretøj, kombinationskøretøj
Specialkøretøjer	4	Slangetender	Slangegruppevogn/slangetender
	5	Redningskøretøj	Andet redningskøretøj/dykkervogn/kranvogn/let redningsvogn/redningsvogn/redningsvogn L (BRKPS)/svær redningsvogn
	6	Miljøkøretøj	Miljø/skadeforebyggelse, miljø/redningskøretøj miljøkøretøj, miljøvogn
	9	Båd m.v.	Båd/glasfiberbåd/gummibåd
	14	Færdselsvogn	Færdselsvogn
	15	Følgeskadevogn	Følgeskadevogn
	19	Røgdykkertender	Røgdykkertender
	21	Skovbrandslukningsvogn	Skovbrandslukningsvogn
	22	Skumtender	Skumtender
Øvrige køretøjer, påhængskøretøjer og containere	8	Påhængskøretøjer	Afprodsstige/belysningspåhængsvogn/elgenerator, 17 kW/miljøpåhængsvogn – Trin 1/POLYMA/påhængsbæresprøjte/påhængsvogn, andet/påhængsvogn, brand/påhængsvogn, miljø/påhængsvogn, redning
	10	Container	Container, andet/container, miljø/container, redning/gasrensecontainer/miljøcontainer – Trin 3/personelrensecontainer/redningscontainer/ventpladscontainer
	11	Brandgruppevogn	Brandgruppevogn
	13	Containerlastvogn	Containerlastvogn
	17	Køretøj, andet	Køretøj, andet
	18	Mandskabsvogn/personvogn	Mandskabsvogn/personvogn
	20	Sanitetsmaterielvogn	Sanitetsmaterielvogn
	23	Ukendt	Hjælpedepotvogn/højtrykskompressor/lavtrykskompressor

Tilpasning af køretøjstruktur

Antal køretøjer	Køretøjstype	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
		Tværr-kommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
Eksisterende køretøjstruktur	Ledelse	281	281	281	281
	Basis	925	925	925	925
	Special	483	483	483	483
	Øvrige	1.387	1.387	1.387	1.387
	I alt	3.076	3.076	3.076	3.076
Reduktion som følge af tilpasset stationsstruktur	Ledelse	-6	-6	-13	-13
	Basis	-39	-45	-74	-74
	Special	-15	-16	-21	-21
	Øvrige	-26	-36	-57	-57
	I alt	-86	-103	-165	-165
Reduktion som følge af nedlæggelse af støttepunkter	Ledelse	-9	-9	-9	-9
	Basis	-30	-30	-30	-30
	Special	-19	-19	-19	-19
	Øvrige	-93	-93	-93	-93
	I alt	-151	-151	-151	-151
Overdragelse af køretøjer som følge af kapacitetsmangel (tillæg)	Ledelse	5	5	10	10
	Basis	17	19	28	28
	Special	8	8	11	11
	Øvrige	66	66	84	84
	I alt	96	98	133	133
Overdragelse af køretøjer som følge af u hensigtsmæssige konsekvenser for serviceniveau (tillæg)	Ledelse	0	0	0	0
	Basis	0	0	0	0
	Special	0	0	0	0
	Øvrige	0	0	0	0
	I alt	0	0	0	0
Tilpasset køretøjstruktur	Ledelse	271	271	269	269
	Basis	873	869	849	849
	Special	457	456	454	454
	Øvrige	1.334	1.324	1.321	1.321
	I alt	2.935	2.920	2.893	2.893

Kilde: ODIN.

Overblik

		Scenarie I		Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
Køretøjstype		Nuværende struktur	Tværkommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
Ledelses-køretøjer	Antal	281	271	271	269	269
	Beredskabskapacitet ¹	2.289.251	2.207.783	2.207.783	2.191.489	2.191.489
	Indsat kapacitet i 2011	36.426				
Basis-køretøjer	Antal	925	873	875	849	849
	Beredskabskapacitet ¹	7.535.790	7.112.156	7.128.450	6.916.633	6.916.633
	Indsat kapacitet i 2011	65.859				
Special-køretøjer	Antal	483	457	457	454	454
	Beredskabskapacitet ¹	3.934.904	3.723.088	3.723.088	3.698.647	3.698.647
	Indsat kapacitet i 2011	14.048				
Øvrige køretøjer	Antal	1.387	1.334	1.334	1.321	1.321
	Beredskabskapacitet ¹	11.299.612	10.867.831	10.867.831	10.761.923	10.761.923
	Indsat kapacitet i 2011	26.073				

Kilde: ODIN og Deloitte's kortlægning.

¹ Beredskabskapacitet og indsat kapacitet opgøres i timer i overensstemmelse med definitionerne anført i bilag B.

Bilag F.

Dimensionering: personel

Metode

Tilpasningen af personelstrukturen som følge af den ændrede stationsstruktur er foretaget på baggrund af følgende metodiske trin:

1. **Eksisterende personelstruktur**

Der tages udgangspunkt i den eksisterende personelstruktur, således som den er opgjort i ODIN og efterfølgende valideret i Deloitte's kortlægning.

2. **Reduktion som følge af tilpasset stationsstruktur**

Udgangspunktet for tilpasningen af stationsstrukturen er, jævnfør bilag D, at al kapacitet bortfalder, når en station nedlægges, og dermed reduceres den eksisterende personelstruktur.

3. **Omflytning af personel (tillæg)**

Den mekanistiske reduktion af personelstrukturen indebærer en risiko for, at der inden for de respektive scenariers geografiske områder er for lidt personel. For at modgå denne risiko flyttes personel fra nedlagte stationer til nærmest beliggende station. På det grundlag øges personelstrukturen.

4. **Vurdering af konsekvens for serviceniveau**

Endelig er det konkret vurderet, hvilke operative konsekvenser reduktioner i kapacitet har for serviceniveauet. Vurderingen er baseret på en simulering af hændelserne i 2011, der efter nedlæggelser af stationer og tilpasninger af køretøjs- og personelstrukturen skal håndteres af andre stationer, andre køretøjer og andet personel. Det vurderes, om den ændrede håndtering resulterer i et ændret serviceniveau for de specifikke hændelser, og om eventuelle ændringer er i overensstemmelse med det vejledende serviceniveau, jævnfør afsnit 4.2.

Denne metodiske tilgang resulterer i en vejledende tilpasning af personelstrukturen i hvert af de fire scenarier.

Personalegrupper

Følgende kategorisering af personalegrupper er anvendt i rapporten:

- **1. Chefer.** Niveau 1 omfatter chefgruppen med stillingsbetegnelserne kolonnechef, beredskabschef, viceberedskabschef, brandchef, vicebrandchef, sekretariatschef m.v.
- **2. Ledere.** Niveau 2 omfatter ledergruppen med stillingsbetegnelserne officer, beredskabsinspektør, viceberedskabsinspektør, brandinspektør, vicebrandinspektør, sekretariatsleder, indsatsleder, områdeleder, sektionsleder, stationsleder m.v.

- **3. Mellemledere.** Niveau 3 omfatter mellemledergruppen med stillingsbetegnelserne befalingsmand, beredskabsmester, viceberedskabsmester, beredskabsassistent, overbrandmester, brandmester, underbrandmester, udrykningsleder, holdleder m.v.
- **4. Operative.** Niveau 4 omfatter det operative niveau med stillingsbetegnelserne fuldtidsansat brandmand, deltidsansat brandmand, redder, Den Frivillige Indsatsstyrke, Sønderjyske Frivillige Brandmænd, øvrige frivillige m.v.
- **5. Værnepligtige.** Niveau 5 omfatter værnepligtige med stillingsbetegnelserne delingsfører, gruppefører, menig m.v.
- **6. Øvrige.** Niveau 6 omfatter øvrigt personalegrupper.

Samtlige grupper omfatter fuldtidsansatte, deltidsansatte og frivillige. Niveau 1 og 2 varetager overvejende ledelses- og myndighedsopgaver, mens niveau 3, 4 og 5 varetager operative opgaver.

Tilpasning af personelstruktur

Antal personer	Personeltype	Scenarie I	Scenarie II	Scenarie III	Scenarie IV
		Tværkommunale samarbejder	Tolv kommunale beredskabs-selskaber	Tolv statslige beredskabs-kredse	Fem statslige beredskabs-kredse
1. Eksisterende personelstruktur	Fuldtid	1.975	1.975	1.975	1.975
	Deltid	4.416	4.416	4.416	4.416
	Værnepligtig	365	365	365	365
	Frivillig	4.178	4.178	4.178	4.178
	I alt	10.934	10.934	10.934	10.934
2. Reduktion som følge af tilpasset stationsstruktur	Fuldtid	-58	-131	-248	-248
	Deltid	-211	-228	-387	-387
	Værnepligtig	0	0	0	0
	Frivillig	-66	-66	-66	-66
	I alt	-335	425	701	701
3. Overdragelse af personel som følge af kapacitetsmangel (tillæg)	Fuldtid	2	2	21	21
	Deltid	34	38	56	56
	Værnepligtig	0	0	0	0
	Frivillig	66	66	66	66
	I alt	102	106	143	143
4. Overdragelse af personel som følge af u hensigtsmæssige konsekvenser for serviceniveau (tillæg)	Fuldtid	0	0	0	0
	Deltid	0	0	0	0
	Værnepligtig	0	0	0	0
	Frivillig	0	0	0	0
	I alt	0	0	0	0
Tilpasset personelstruktur	Fuldtid	1.919	1.846	1.748	1.748
	Deltid	4.239	4.226	4.085	4.085
	Værnepligtig	365	365	365	365
	Frivillig	4.178	4.178	4.178	4.178
	I alt	10.701	10.615	10.376	10.376

Kilde: ODIN og spørgeskemaundersøgelse.

Bilag G. Operative konsekvenser

Konsekvenser for kapaciteter og omfattede lokationer

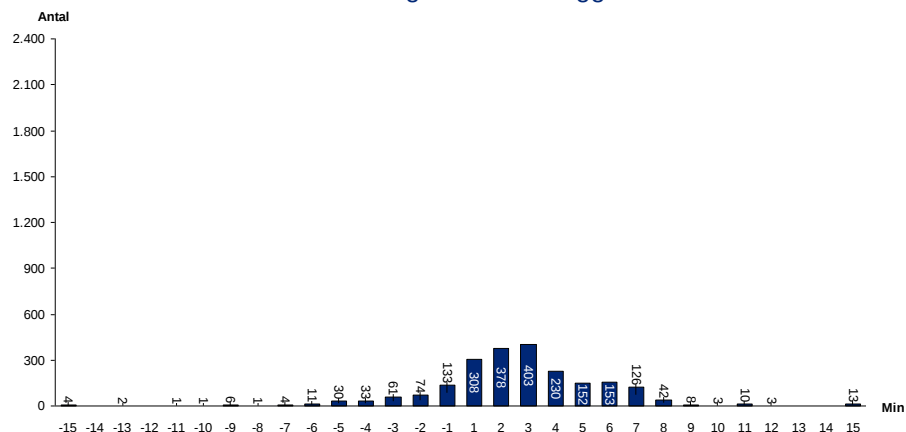
Nuværende struktur	Scenarie I Tværkommunale samarbejder	Scenarie II Tolv kommunale beredskabsselskaber	Scenarie III Tolv statslige beredskabskredse	Scenarie IV Fem statslige beredskabskredse
Afstandsmatrix				
Kommunale beredskaber prioriterer først inden for eget beredskab, derefter uden for	Kommunale beredskaber prioriterer først inden for egen retskreds, derefter uden for	Kommunale beredskaber prioriterer først inden for egen politikreds, derefter uden for	Prioritering fri	Prioritering fri
Kommunale beredskaber håndterer både niveau 1 og niveau 2	Kommunale beredskaber håndterer både niveau 1 og niveau 2	Kommunale beredskaber håndterer både niveau 1 og niveau 2	Kommunale beredskaber håndterer både niveau 1 og niveau 2	Kommunale beredskaber håndterer både niveau 1 og niveau 2
Støttepunkter er 10. prioritet for niveau 1 og niveau 2	Støttepunkter nedlagt	Støttepunkter nedlagt	Støttepunkter nedlagt	Støttepunkter nedlagt
BRC kan ikke håndtere niveau 1- og niveau 2-hændelser	BRC kan håndtere alle niveauer, men følger prioriteringsrækkefølge ligesom kommunale beredskaber	BRC kan håndtere alle niveauer, men følger prioriteringsrækkefølge ligesom kommunale beredskaber	BRC kan håndtere alle niveauer	BRC kan håndtere alle niveauer
Kun BRC håndterer niveau 3-hændelser og kun inden for beredskabsregionen	Kun BRC håndterer niveau 3-hændelser og kun inden for beredskabsregionen	Kun BRC håndterer niveau 3-hændelser og kun inden for beredskabsregionen	Kun BRC håndterer niveau 3-hændelser og kun inden for beredskabsregionen	Kun BRC håndterer niveau 3-hændelser og kun inden for beredskabsregionen
Køretøjer				
Ingen ændring	Alle køretøjer fjernes fra nedlagt station	Alle køretøjer fjernes fra nedlagt station	Alle køretøjer fjernes fra nedlagt station	Alle køretøjer fjernes fra nedlagt station
	Nærmeste station suppleres op, så den minimum tilsvarende den nedlagte station	Nærmeste station suppleres op, så den minimum tilsvarende den nedlagte station	Nærmeste station suppleres op, så den minimum tilsvarende den nedlagte station	Nærmeste station suppleres op, så den minimum tilsvarende den nedlagte station
	Overskydende køretøjer kan afhændes og beregnes som effektiviseringspotentiale	Overskydende køretøjer kan afhændes og beregnes som effektiviseringspotentiale	Overskydende køretøjer kan afhændes og beregnes som effektiviseringspotentiale	Overskydende køretøjer kan afhændes og beregnes som effektiviseringspotentiale
	Der er ikke taget højde for mulig reduktion af køretøjsspulje ved sammenlægning (fx ledelseskøretøjer)	Der er ikke taget højde for mulig reduktion af køretøjsspulje ved sammenlægning (fx ledelseskøretøjer)	Der er ikke taget højde for mulig reduktion af køretøjsspulje ved sammenlægning (fx ledelseskøretøjer)	Der er ikke taget højde for mulig reduktion af køretøjsspulje ved sammenlægning (fx ledelseskøretøjer)
Personel				
Ingen ændring	Fuldtid og deltid fjernes fra nedlagt station	Fuldtid og deltid fjernes fra nedlagt station	Fuldtid og deltid fjernes fra nedlagt station	Fuldtid og deltid fjernes fra nedlagt station
	Frivillige overflyttes til nærmeste station	Frivillige overflyttes til nærmeste station	Frivillige overflyttes til nærmeste station	Frivillige overflyttes til nærmeste station

Konsekvenser for reaktionstid

Scenarie I

Konsekvenser for
2.190 påvirkede udryknings-
kørsler i scenarie I

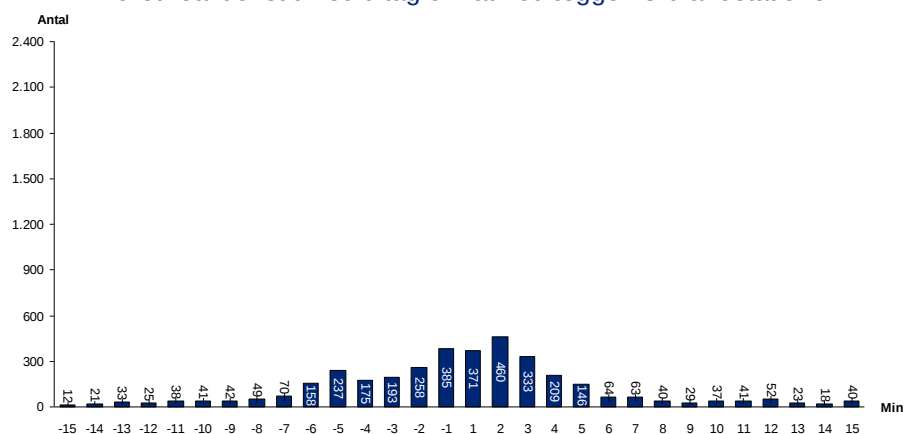
Ændret reaktionstid ved tiltag om at nedlægge 11 brandstationer



Scenarie II

Konsekvenser for
3.840 påvirkede udryknings-
kørsler i scenarie II

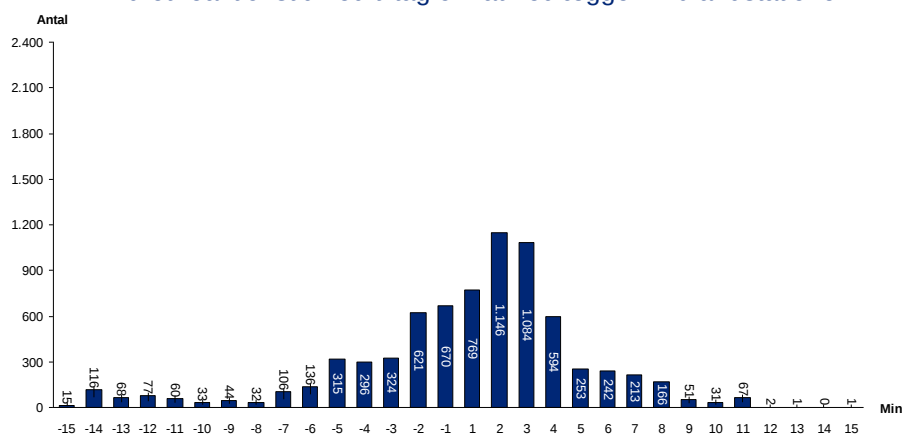
Ændret reaktionstid ved tiltag om at nedlægge 13 brandstationer



Scenarie III + IV

Konsekvenser for
7.557 påvirkede udryknings-
kørsler i scenarie III + IV

Ændret reaktionstid ved tiltag om at nedlægge 22 brandstationer

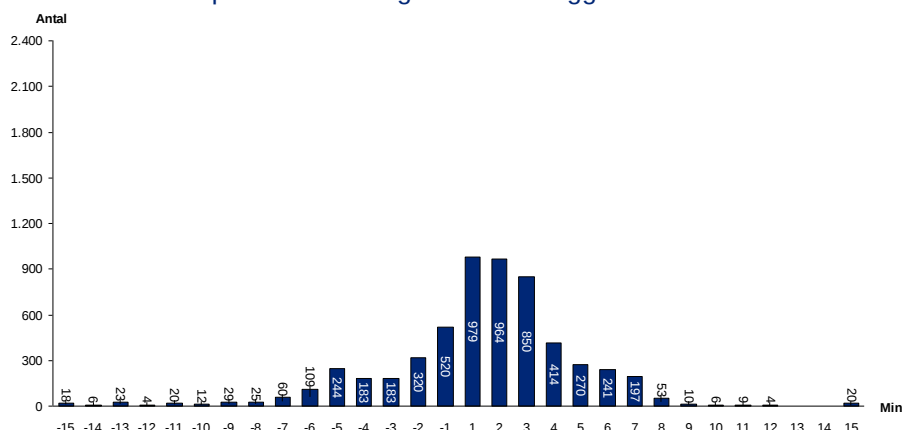


Konsekvenser for responstid

Scenarie I

Konsekvenser for
5.773 påvirkede udryknings-
kørsler i scenarie I

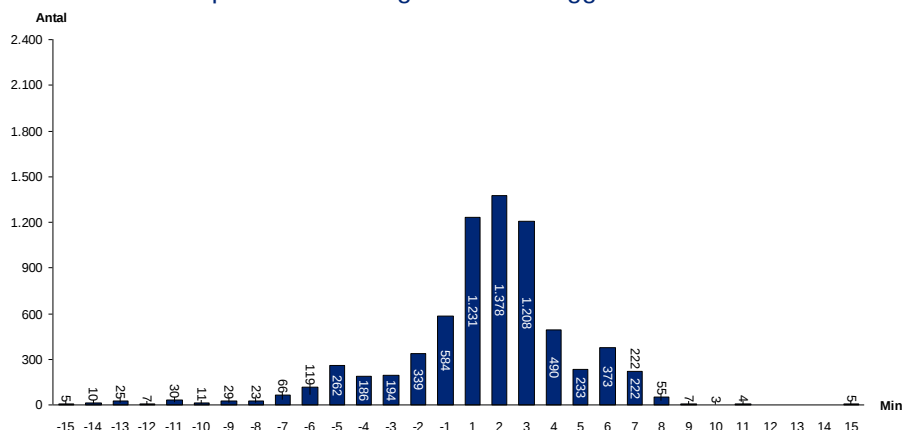
Ændret responstid ved tiltag om at nedlægge 11 brandstationer



Scenarie II

Konsekvenser for
7.134 påvirkede udryknings-
kørsler i scenarie II

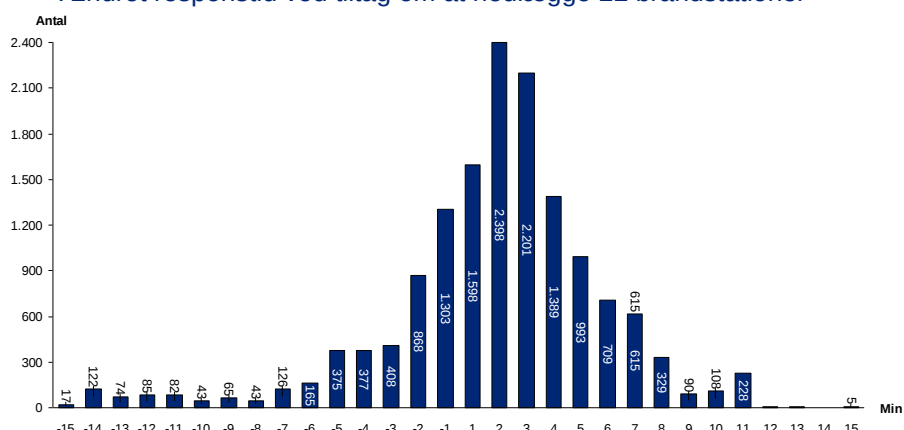
Ændret responstid ved tiltag om at nedlægge 13 brandstationer



Scenarie III + IV

Konsekvenser for
14.858 påvirkede udryknings-
kørsler i scenarie III + IV

Ændret responstid ved tiltag om at nedlægge 22 brandstationer



Konsekvenser for udrykningskørslers responstider

Scenarie I: Øget samarbejde

Ændring i antal udrykningskørsler per tidsinterval ved tiltag om at nedlægge 11 brandstationer

Stationsnavn	Ændring i antal udrykningskørsler per tidsinterval				Ændring i gns. responstid (mm:ss)	Gns. responstid efter tiltag (mm:ss)
	<5 min.	5-10 min.	10-15 min.	>15 min.		
Bornholms Brandvæsen, Station 3 (lukket)	0	8	-1	-7	-01:27	11:59
Espergærde (lukket)	0	-3	-2	5	00:46	12:03
Falck Haderslev (lukket)	-57	47	6	4	02:12	09:39
Falck Store Heddinge (lukket)	0	-45	46	-1	00:20	08:41
Falck-Skjern (lukket)	-37	5	25	7	03:50	12:56
Glostrup Brandstation (lukket)	-633	721	-119	31	00:46	07:23
Herning (lukket)	-25	52	8	-35	-00:11	12:06
Næstved Hovedbrandstation (lukket)	-12	-2	7	7	-00:13	12:03
Station Magleby (lukket)	46	-44	-2	0	-01:30	06:14
Station Søllerød (lukket)	-10	-276	259	27	02:14	11:01
Station Thisted (lukket)	-71	67	-2	6	01:26	13:42
Total	-799	530	225	44	-	-

Kilde: Deloitte's simulering på baggrund af ODIN-data.

Note: Enkelte stationer har fået marginalt færre eller flere udrykningskørsler ved gennemførelsen af tiltaget, hvorfor summen af antal udrykninger i de fire tidsintervaller ikke summer til 0 for alle stationer.

Scenarie II: Tolv kommunale beredskabsselskaber

Ændring i antal udrykningskørsler per tidsinterval ved tiltag om at nedlægge 13 brandstationer

Stationsnavn	Ændring i antal udrykningskørsler per tidsinterval				Ændring i gns. responstid (mm:ss)	Gns. responstid efter tiltag (mm:ss)
	<5 min.	5-10 min.	10-15 min.	>15 min.		
Allerød Brandstation (lukket)	-20	-5	25	0	00:32	10:06
Bornholms Brandvæsen, Station 3 (lukket)	0	8	-1	-7	-01:27	11:59
Espergærde (lukket)	0	-3	-2	5	-00:12	11:05
Falck Haderslev (lukket)	-57	47	6	4	02:12	09:39
Falck Store Heddinge (lukket)	0	-45	46	-1	00:20	08:41
Falck-Skjern (lukket)	-37	5	25	7	03:50	12:56
Glostrup Brandstation (lukket)	-633	721	-118	30	00:46	07:23
Herning (lukket)	-25	52	8	-35	-00:25	11:52
Københavns Brandvæsen, St. Fælledvej (lukket)	-256	254	2	0	01:23	05:00
Næstved Hovedbrandstation (lukket)	-12	2	30	-20	-00:29	11:46
Station Magleby (lukket)	46	-45	-1	0	-01:24	06:20
Station Søllerød (lukket)	-10	-308	302	16	02:22	11:09
Station Thisted (lukket)	-71	67	-2	6	01:20	13:36
Total	-1.075	750	320	5	-	-

Kilde: Deloitte's simulering på baggrund af ODIN-data.

Note: Enkelte stationer har fået marginalt færre eller flere udrykningskørsler ved gennemførelsen af tiltaget, hvorfor summen af antal udrykninger i de fire tidsintervaller ikke summer til 0 for alle stationer.

Scenarie III: Tolv statslige beredskabskredse og Scenarie IV: Fem statslige beredskabskredse

Ændring i antal udrykningskørsler per tidsinterval ved tiltag om at nedlægge 22 brandstationer

Stationsnavn	Ændring i antal udrykningskørsler per tidsinterval				Ændring i gns. responstid (mm:ss)	Gns. responstid efter tiltag (mm:ss)
	<5 min.	5-10 min.	10-15 min.	>15 min.		
Falck Tølløse (lukket)	-33	-16	41	8	04:35	12:22
Allerød Brandstation (lukket)	-20	-5	26	-1	00:32	10:06
Bornholms Brandvæsen, Station 3 (lukket)	0	8	-1	-7	-01:27	11:59
Espergærde (lukket)	0	-3	-2	5	00:04	10:16
Falck Egedal (lukket)	-21	-61	82	0	01:44	12:31
Falck Haderslev (lukket)	-57	47	6	4	02:12	09:39
Falck Store Heddinge (lukket)	0	-45	45	0	00:25	08:47
Falck Vejen (lukket)	-40	-129	178	-9	02:29	12:52
Falck-Skjern (lukket)	-37	5	25	7	02:20	11:26
Gentofte (lukket)	-655	598	55	2	01:45	06:57
Gladsaxe Brandvæsen (lukket)	-924	894	30	0	01:36	07:17
Glostrup Brandstation (lukket)	-640	558	73	9	01:00	07:36
Herning (lukket)	-25	52	9	-36	-00:26	11:51
Københavns Brandvæsen St. Dæmningen (lukket)	-303	288	13	2	01:28	06:21
Københavns Brandvæsen, St. Fælledvej (lukket)	-242	240	2	0	01:20	04:58
Middelfart Brandvæsen, Vest (lukket)	157	39	94	-290	-02:54	12:44
Næstved Hovedbrandstation (lukket)	-12	4	33	-25	-00:33	11:42
Station Magleby (lukket)	46	-45	-1	0	-01:24	06:20
Station Slangerup (lukket)	-3	-13	15	1	03:20	12:38
Station Søllerød (lukket)	-4	-286	282	8	02:01	10:48
Station Thisted (lukket)	-71	70	-4	5	00:43	12:59
Taastrup (lukket)	-682	265	435	-18	02:52	10:09
Total	-3.566	2.465	1.436	-335	-	-

Kilde: Deloitte's simulering på baggrund af ODIN-data.

Note: Enkelte stationer har fået marginalt færre eller flere udrykningskørsler ved gennemførelsen af tiltaget.

Bilag H.

Effektiviseringspotentialer

Gennemsnitlige og totale bruttolønninger samt potentiale knyttet til ny ledelsesstruktur i **scenarie I**

	Antal	Gennemsnitlig årlig bruttoløn, kr.	Totale lønomkostninger, mio. kr.
I. Niveau 1			
Beredskabschefer	24	746.495	17,9
Viceberedskabschefer	24	696.034	16,7
Tekniske servicechefer	24	696.034	16,7
Administrationschefer	24	696.034	16,7
I alt	96	-	68,0
II. Ekstra niveau 2-chefer, der overtager opgaver, der tidligere blev løst af niveau 1-chefer			
Beredskabsinspektører	48	564.999	27,1
Særlige stationschefer	5	564.999	2,8
I alt	53	-	29,9
III. Total (I+II)	149		97,0
IV. Lønomkostninger, i dag	-	-	122,9
V. Potentiale (IV-III)	-	-	25,0

Gennemsnitlige og totale bruttolønninger samt potentiale knyttet til ny ledelsesstruktur i **scenarie II**

	Antal	Gennemsnitlig årlig bruttoløn, kr.	Totale lønomkostninger, mio. kr.
I. Niveau 1			
Direktører	12	1.025.495	12,3
Operative chefer	12	746.495	9,0
Forebyggelseschefer	12	746.495	9,0
Tekniske servicechefer	12	746.495	9,0
Administrationschefer	12	746.495	9,0
Frivillighedskoordinatorer	12	564.999	6,8
I alt	72	-	54,9
II. Ekstra niveau 2-chefer, der overtager opgaver, der tidligere blev løst af niveau 1-chefer			
Beredskabsinspektører	36	564.999	20,3
Særlige stationschefer	5	564.999	2,8
I alt	41	-	23,2
III. Total (I+II)	113		78,1
IV. Lønomkostninger, i dag	-	-	122,9
V. Potentiale (IV-III)	-	-	44,9

Gennemsnitlige og totale bruttolønninger samt potentiale knyttet til ny ledelsesstruktur i **scenarie III**

	Antal	Gennemsnitlig årlig bruttoløn, kr.	Totale lønomkostninger, mio. kr.
I. Niveau 1			
Kredsdirektører	12	1.025.495	12,3
Operative chefer	12	746.495	9,0
Udviklingschefer	12	746.495	9,0
Tekniske servicechefer	12	746.495	9,0
Frivillighedskoordinatorer	12	564.999	6,8
I alt	60	-	46,0
II. Ekstra niveau 2-chefer, der overtager opgaver, der tidligere blev løst af niveau 1-chefer			
Beredskabsinspektører	68	564.999	38,4
Særlige stationschefer	5	564.999	2,8
I alt	73	-	41,2
III. Total (I+II)	113		87,2
IV. Lønomkostninger, i dag	-	-	122,9
V. Potentiale (IV-III)	-	-	35,7

Gennemsnitlige og totale bruttolønninger samt potentiale knyttet til ny ledelsesstruktur i **scenarie IV**

	Antal	Gennemsnitlig årlig bruttoløn, kr.	Totale lønomkostninger, mio. kr.
I. Niveau 1			
Kredsdirektører	5	1.369.000	6,8
Operative chefer	5	1.025.495	5,1
Forebyggelseschefer	5	835.555	4,2
Udviklingschefer	5	835.555	4,2
Tekniske servicechefer	5	835.555	4,2
Frivillighedskoordinatorer	5	696.034	3,5
I alt	30	-	28,0
II. Ekstra niveau 2-chefer, der overtager opgaver, der tidligere blev løst af niveau 1-chefer			
Beredskabsinspektører	20	564.999	11,3
Særlige stationschefer	5	564.999	2,8
I alt	25	-	23,2
III. Total (I+II)	55		42,1
IV. Lønomkostninger, i dag	-	-	122,9
V. Potentiale (IV-III)	-	-	55,9

Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser inden for revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's cirka 182.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til www.deloitte.com/about for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.