

2014

Redningsberedskabets Strukturudvalg

Afreportering fra Redningsberedskabets
Strukturudvalg 2014

Indhold

Indhold	1
1. Fremtidens redningsberedskab.....	4
2. Baggrund for reform	7
2.1 Aftalen om redningsberedskabet 2013-14	8
2.2 Budgetanalysen 2012.....	9
3. Redningsberedskabets formål, opgaver og struktur i dag.....	11
3.1 Baggrund.....	11
3.2 Opgaver.....	12
3.3 Organisering	14
4. Internationale erfaringer	17
4.1 Sammenlignelighed.....	17
4.2 Nederlandene.....	18
4.3 Norge	19
4.4 Skotland	20
4.5 Sverige	21
5. Risikobilledet	23
5.1 Samlet risikobillede	23
5.2 Større hændelser	24
5.3 Hændelsesmønster 2012	26
6. Indsættelseskapacitet og responstid.....	29
6.1 Det niveaudelte redningsberedskab	30
6.2 Redningsberedskabets opgaver.....	30
6.3 Andre opgaver.....	31
6.4 Dimensionering af redningsberedskabet.....	32
6.5 Responstider	34
7. Redningsberedskabets internationale opgaver	36
7.1 Redningsberedskabet i internationale operationer.....	36
7.2 Internationalt samarbejde om redningsberedskab og civilbeskyttelse	37
7.3 Rammer for redningsberedskabets internationale operationer.....	38
7.4 Kapaciteter og kompetencer	38
8. Entydigt forankret myndighedsansvar	41
8.1 Myndighedsopgaver i redningsberedskabet	41

8.2 Dimensionering af det kommunale redningsberedskab	42
8.3 Dimensionering af det statslige redningsberedskab	42
8.4 Planlægningsmæssigt og strategisk ansvar	42
8.5 Mulige samarbejdsformer	43
9. Entydig kommandostruktur	46
9.1 Koordination af indsatsen ved større hændelser	46
9.2 Vagtcentraler.....	47
9.3 Koordinerende ledelse og teknisk ledelse	48
10. Kompetencer og personel	52
10.1 Personelkategorier og kompetencer i det kommunale redningsberedskab	53
10.2 Personelkategorier og kompetencer i det statslige redningsberedskab	55
10.3 Risikobilledets betydning for personelkategorier og kompetencer	57
11. Rekruttering og fastholdelse	60
11.1 Rekruttering og fastholdelse i det kommunale redningsberedskab	60
11.2 Rekruttering og fastholdelse i det statslige redningsberedskab.....	63
12. Udvikling og videndeling	65
12.1 Udvikling og videndeling	65
12.2 Anvendelse af teknologi.....	67
12.3 Håndtering af arbejdsmiljøforhold	68
12.4 Udfordringer og muligheder	68
13. Leverandør- og udførermodeller	70
13.1 Eksisterende organisationsformer og leverandørmodeller.....	70
13.2 Yderligere muligheder for konkurrenceudsættelse.....	71
14. Principper for fremtidens redningsberedskab	74
14.1 Samlet risikobillede	74
14.2 Niveaudeling.....	75
14.3 Fri disponering.....	75
14.4 Standardisering og større enheder.....	75
14.5 Responstid – ikke afgangstid.....	75
14.6 Entydigt myndighedsansvar	76
14.7 Entydig kommandostruktur	76
15. Forebyggelse	77
15.1 Målrettet og forstærket samarbejde om brandforebyggelse og robusthed mv.....	77

15.2 Baggrund for arbejdsgruppen	78
15.3 Konklusioner og anbefalinger fra arbejdsgruppen	78
16. Effektiviseringsmuligheder	81
16.1 Arbejdsgruppens bemærkninger til effektiviseringsforslagene	81
17. Model for fremtidens redningsberedskab	84
17.1 Modellens overordnede ramme	84
17.2 Organisering	87
17.3 Provenu	88
18. Implementering	90
18.1 Ændring af lovgivning og bekendtgørelser mv.	90
18.2 Implementeringsudfordringer	90
19. Baggrund for Redningsberedskabets Strukturudvalg	92
19.1 Baggrund for nedsættelse af Redningsberedskabets Strukturudvalg	92
19.2 Kommissorium	92
19.3 Medlemmer af Redningsberedskabets Strukturudvalg	96
19.4 Sekretariat	97
19.5 Politisk følgegruppe	98
19.6 Referencegruppe	98
19.7 Udvalgets arbejde	98
19.8 Arbejdsgruppe vedr. effektiviseringsforslag og beregningskompleks	99
19.9 Arbejdsgruppe vedrørende forebyggelse	99
19.10 Udvalgets rejser og besøg	100
Bilag 1 Beredskabsstyrelsens notat om redningsberedskabets udrykningsbillede for 2012	103
Bilag 2 til kapitel om indsættelseskapacitet og responstid	123
Bilag 3 Beredskabsstyrelsens internationale modulberedskab	129
Bilag 4 Regeringens krisestyringsorganisation	131
Bilag 5 til kapitel om forebyggelse	134
Bilag 6 Udvalgets samlede anbefalinger	143

1. Fremtidens redningsberedskab

Forsvarsministeren nedsatte i efteråret 2013 Redningsberedskabets Strukturudvalg med henblik på udviklingen af fremtidens redningsberedskab. Udvalgets kommissorium og sammensætning fremgår af kapitel 19.

Strukturudvalgets målsætning er at sikre, at potentialet i det danske redningsberedskab udnyttes fuldt ud med henblik på, at borgerne oplever et fremtidssikret samt endnu bedre og mere effektivt redningsberedskab efter 2014. Samtidig har det været strukturudvalgets ambition at skabe en langtidsholdbar økonomisk ramme, der kan sikre finansieringsmæssig stabilitet og medvirke til en solid faglig udvikling.

Strukturudvalget vurderer, at redningsberedskabets nuværende organisering i små uafhængige enheder udgør en barriere for, at redningsberedskabets potentiale kan udnyttes optimalt. En ændring af redningsberedskabet, så fremtidens opgaver og udfordringer kan løftes med den højst mulige effektivitet, kvalitet og koordination forudsætter derfor en sammenhængende reform af redningsberedskabet.

Udvalgets anbefaling er derfor bl.a. baseret på større kommunale samarbejder i basisberedskabet, hvilket efter udvalgets opfattelse åbner mulighed for en mere effektiv dimensionering, større og mere velfunderede beredskabsfaglige miljøer og bedre udnyttelse af redningsberedskabets kapaciteter.

Det har endvidere været afgørende for strukturudvalget at sikre, at de beredskabsopgaver, som løses i dag, også kan løses i fremtiden, og at redningsberedskabet fortsat har en forsvarlig indsættelseskapacitet, responstid og robusthed både til daglig og til de mere sjældne og omfattende hændelser. Endvidere har det været afgørende for udvalget at fokusere på redningsberedskabets forebyggende arbejde, herunder robusthed, inddragelse af frivillige og styrkelse af den borgerrettede adfærdspåvirkende forebyggelse.

Strukturudvalget er således enig om, at det er hensigtsmæssigt, at redningsberedskabet er niveaudelt. Det betyder, at basisberedskabet kan få assistance ved omfattende, komplicerede eller specialiserede indsatser fra et geografisk distribueret overbygningsberedskab, der desuden yder støtte til ekspertberedskaberne og andre statslige myndigheder og kan løse redningsberedskabets internationale opgaver.

Strukturudvalget har i forbindelse med arbejdet peget på en række principper, der kan fungere som omdrejningspunkt for fremtidens redningsberedskab. De forskellige elementer i strukturudvalgets principper er gensidigt afhængige, og det er derfor efter udvalgets opfattelse vigtigt, at alle principperne ligger til grund for en kommende reform. Principperne er nærmere forklaret herunder:

- *Samlet risikobillede* – fremtidens redningsberedskab skal være indrettet, så det kan håndtere de risici, som et moderne samfund står overfor og skal kunne håndtere såvel ofte forekommende kendte hændelser som uforudsete, større og længerevarende ulykker.
- *Niveaudeling* – i basis- og overbygningsberedskab er et hensigtsmæssigt og effektivt princip. Ikke alle skal kunne alt i fremtidens redningsberedskab.

- *Fri disponering* – den nærmeste relevante af redningsberedskabets enheder sendes af sted med henblik på så lav responstid som muligt og dermed større tryghed. Det sikrer et effektivt redningsberedskab.
- *Standardisering og større enheder* – som skaber mulighed for stordriftsfordele, effektivitet og ensartet service for borgerne.
- *Responstid – ikke afgangstid* – er afgørende for den tryghed og kvalitet borgerne oplever, når de har brug for redningsberedskabet.
- *Entydigt myndighedsansvar* – er afgørende for, at også fremtidens redningsberedskab er dimensioneret og indrettet, så det kan løfte sin samfundskritiske opgave i krisesituationer. Det er vigtigt, at der fastholdes et klart politisk ansvar for dimensionering og opbygning af redningsberedskabet.
- *Entydig kommandostruktur* – er særligt ved omfattende og længerevarende hændelser afgørende for en effektiv indsættelse af fremtidens redningsberedskab. Et element heri er etablering af centrale vagtcentraler, som alarmerer redningsberedskabet og bidrager til disponering og koordinering i tæt samarbejde med andre myndigheder.

Strukturudvalget har foruden principperne for fremtidens redningsberedskab fokuseret på forebyggelse af ulykker og katastrofer såvel ved brande som ved andre hændelser, der indgår i det aktuelle risikobillede, fx klimarelaterede hændelser. I lighed med mange andre områder er forebyggelse bedre end helbredelse. De brandforebyggende aktiviteter er vigtige og skal efter udvalgets opfattelse fortsat have et stærkt fokus. Brande koster hvert år ca. 80 personer livet, og mange mennesker kommer alvorligt til skade, ligesom de materielle skader koster samfundet mange ressourcer. Det brandforebyggende område er derfor set med udvalgets øjne et væsentligt samfundsmæssigt anliggende, hvor der er mulighed for en mere målrettet og risikobaseret tilgang. Udvalget har endvidere haft fokus på, at den forebyggende indsats generelt skal sikre samfundets robusthed og specifikt bør rettes mod grupper, steder og emner, hvor der er særlige behov, og hvor indsatsen derfor må forventes at have en særlig positiv effekt.

Udvalget foreslår, at fremtidens redningsberedskab skal arbejde for følgende nationale mål:

- Færre alvorligt tilskadekomne og omkomne i forbindelse med brande
- Færre brande, herunder bygningsbrande
- Styrkelse af selvhjulpethed og gensidig hjælpsomhed blandt borgere, virksomheder m.fl. i forhold til ulykker og katastrofer

Det vil efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt, at disse mål samt anbefalingerne nedenfor indgår i en kommende national forebyggelsesstrategi:

- Reglerne for brandsyn forenkles og målrettes i højere grad efter risiko
- Dataindsamlingen i forbindelse med bl.a. brande styrkes
- Fokus i forebyggelsesarbejdet rettes mod udvalgte målgrupper, der er i særlig risiko
- Der iværksættes initiativer til at styrke samfundets, virksomhedernes og den enkelte borgers robusthed og resiliens, herunder ved anvendelse af frivillige fra Beredskabsforbundet.

Udvalgets anbefalinger er baseret på rapporten fra arbejdsgruppen om forebyggelse, og dens samlede anbefalinger kan læses i bilag 5.

Fremtidens redningsberedskab skal så vidt muligt kunne arbejde inden for en langtidsholdbar økonomisk ramme efter reformen. Redningsberedskabet skal derfor indrettes så effektivt som muligt. Udvalgsarbejdet har således også omfattet en gennemgang og videreudvikling af Deloitte's effektiviseringsforslag fra budgetanalysen 2012. Udvalget er enige om, at der på en række områder er mulighed for at effektivisere redningsberedskabet uden, at det går ud over kvaliteten. Det drejer sig bl.a. om:

- *Indkøbsområdet* - det er hensigtsmæssigt at gennemføre standardiserede indkøbsaftaler
- *Arbejdstid* - det skal tilstræbes, at fuldtidsbrandfolks arbejdstid udnyttes bedst muligt
- *Bemanding* – fuldtidsstationer bemandes om natten efter risikobaserede overvejelser
- *Brandsyn* - reglerne for brandsyn tilpasses med henblik på en reduktion i antallet
- *Udrykningssammensætningen* - ved mindre hændelser og ABA-alarmer standardiseres udrykningssammensætningen mest muligt
- *Vagtcentraler* - der etableres centrale vagtcentraler
- *Best practise* - mulighederne for identifikation af best practice mellem basisberedskaber udnyttes
- *Konkurrenceudsættelse*

Strukturudvalget har endeligt opstillet en rammemodel for fremtidens redningsberedskab, der baseres på de ovennævnte principper og organiseres i et basisberedskab, der løser de opgaver, der i dag løses af det kommunale redningsberedskab og et overbygningsberedskab, der løser de opgaver, der i dag løses af det statslige redningsberedskab. Modellen indeholder endvidere centrale vagtcentraler, der alarmerer redningsberedskabet og medvirker til at opretholde et overblik over redningsberedskabets operative opgaver. Det vurderes, at en ændret struktur ligeledes vil indebære en række effektiviseringsmuligheder, som vil kunne gennemføres, uden at det får konsekvenser for serviceniveauet.

Rammemodellen indeholder muligheder for at organisere basis- og overbygningsberedskabet på forskellig vis, hvor de helt centrale variationsmuligheder er enhedsstørrelsen i basisberedskabet, størrelsen af overbygningsberedskabet samt antallet af vagtcentraler. Rammemodellen er nærmere beskrevet i kapitel 17.

Det er således udvalgets vurdering, at basisberedskaberne kan organiseres og dimensioneres i et spænd fra kommunale beredskabssamarbejder, der kan etableres ved frivillige aftaler mellem kommunerne, til obligatoriske sammenlægninger inden for eksempelvis politikredsgrænserne.

Det er endvidere udvalgets vurdering, at overbygningsberedskabet kan organiseres og dimensioneres i et spænd fra samling af yderligere specialkapaciteter i statslig regi til en struktur, hvor dele af overbygningsberedskabets opgaver løses kommunalt.

Endelig er det udvalgets vurdering, at vagtcentraler kan etableres i et spænd fra to til 12 og kan forankres statsligt eller kommunalt.

Strukturudvalget anbefaler således, at fremtidens redningsberedskab indrettes efter udvalgets principper, herunder større kommunale samarbejder, og organiseres inden for de muligheder, der ligger inden for rammemodellen. Udvalgets samlede anbefalinger kan læses i bilag 6.

2. Baggrund for reform

Der eksisterer i dag et beredskabsfagligt velfungerende niveaudelt redningsberedskab baseret på det kommunale og statslige redningsberedskab, der gennem ca. 20 år har løst de daglige lokale opgaver samt større og også landsdækkende hændelser – senest ved stormene Bodil og Allan.

I 1992 blev brandvæsnet og civilforsvaret lagt sammen og det enstrengede og integrerede redningsberedskab, som det kendes i dag, opstod. Samtidig blev Statens Brandinspektion og Civilforsvarsstyrelsen nedlagt og Beredskabsstyrelsen etableret. Redningsberedskabet har siden været i en fortsat forandrings- og udviklingsproces, bl.a. som følge af løbende undersøgelser og ændringer. I 2005 blev den risikobaserede dimensionering introduceret, hvorefter Kommunalbestyrelsen fastlægger dimensioneringen på baggrund af en analyse af de lokale risici og en beslutning om det ønskede serviceniveau.

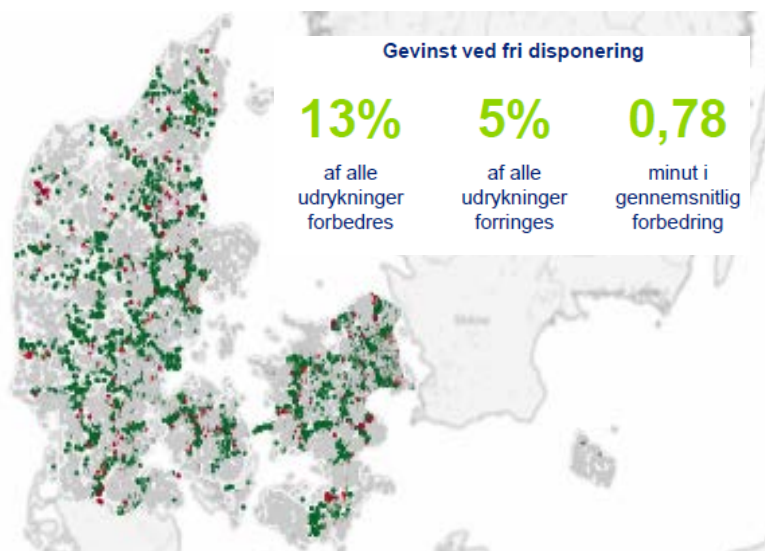
Redningsberedskabet i Danmark består af 8.182 frivillige, deltids- og fuldtidsbrandfolk og øvrige fastansatte ledere og chefer i det kommunale redningsberedskab, og 1.150 frivillige, værnepligtige, befalingsmænd og officerer med operative opgaver i det statslige redningsberedskab. Hertil kan aktiveres 500 uddannede værnepligtige fra den statslige personelreserve. Det kommunale redningsberedskab håndterede i 2012 ca. 38.000 hændelser og var indsat i ca. 259.000 timer. Det statslige redningsberedskab var indsat 435 gange og anvendte ca. 40.000 timer. Derudover arbejdes der i redningsberedskabet med forebyggelses-, uddannelses- og planlægningsområdet.

Helt generelt er redningsberedskabet fagligt velfungerende og løser opgaverne tilfredsstillende. Behovet for en reform af redningsberedskabet udspringer således ikke af, at redningsberedskabet i dag ikke løser sin opgave, men nærmere, at den nuværende organisering vanskeliggør en optimering, der vil kunne omsættes til serviceforbedringer i redningsberedskabet eller et provenu, der kan anvendes til andre områder. Dertil kommer, at det altid er hensigtsmæssigt at gennemgå et område med henblik på at undersøge, om der kan gennemføres forandringer. Den nuværende organisering indebærer bl.a., at:

- Der ikke altid køres fra nærmeste brandstation – der er således ikke fri disponering
- De enkelte beredskaber foretager generelt indkøb selvstændigt
- Arbejdstiden kan udnyttes bedre
- Der er få private aktører
- Der gennemføres en statslig og en kommunal dimensioneringsproces
- Indretningen af redningsberedskabet indebærer, at den kommunale og statslige beredskabsproduktion samlet set ikke i tilstrækkeligt omfang udnyttes som beredskabsindsættelse

- Indretningen af redningsberedskabet indebærer, at der eksisterer en række beredskabsenheder, som ikke fuldt ud udnytter de mulige faglige og økonomiske synergier, der kan være forbundet med større enheder

Særligt det forhold, at der ikke altid køres fra nærmeste brandstation (fri disponering) og det begrænsede samarbejde rummer en række optimeringsmuligheder. Fri disponering vil sige, at nærmeste relevante ressource skal disponeres til en hændelse uanset kommune- eller andre grænser. Potentialet ved fri disponering er illustreret i nedenstående figur, hvor Deloitte har beregnet ændringerne i responstid ved alle hændelser i 2011, hvis der etableres fri disponering. Figuren viser, at udrykningstiden ved 13 pct. af udrykningerne vil forbedres, mens 5 pct. vil forringes, da der opstår situationer, hvor en station, der ville have kørt til en given udrykning, allerede er indsat et andet sted. Samlet set vil der optræde en gennemsnitlig forbedring i udrykningstiden på 0,78 minut.



Figur 1 Deloitte's beregninger af ændringer i responstid ved fri disponering

2.1 Aftalen om redningsberedskabet 2013-14

Det fremgår af Aftale om redningsberedskabet i 2013 og 2014 mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, at *"Parterne er enige om, at der i løbet af forligsperioden gennemføres et udvalgsarbejde med henblik på at udarbejde et oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede redningsberedskab. Resultat af dette arbejde vil skulle indgå i fastlæggelsen af redningsberedskabets økonomi efter 2014."* Det fremgår af kommissoriet for Redningsberedskabets Strukturudvalg, at *"Redningsberedskabet skal fortsat have en forsvarlig indsættelseskapacitet, responstid og robusthed. Det betyder, at de beredskabsopgaver, som løses i dag, også skal kunne løses i fremtiden..."* Det fremgår endvidere, at *"...det er forventningen, at der gennem en eventuel strukturreform kan frigøres et tre-cifret*

millionbeløb inkl. de effektiviseringer fra budgetanalysen gennemført i aftalen om redningsberedskabet i 2013-2014, uden at det får konsekvenser for robustheden af det danske redningsberedskab."

2.2 Budgetanalysen 2012

Forud for indgåelsen af aftalen blev der i 2012 for et udvalg med repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen, KL og Finansministeriet og med bistand fra Deloitte gennemført en budgetanalyse af det samlede redningsberedskab, herunder en strukturanalyse.

Af strukturanalysen fremgår det bl.a., at der med en reform af den nuværende niveaudelte struktur i redningsberedskabet er mulighed for at tilvejebringe omfattende effektiviseringer, der ikke vil kunne realiseres inden for den eksisterende struktur. Det fremgår således af Deloitte's analyse, at en strukturændring ved fuld indfasning vil kunne indebære et årligt nettoprovenu på 350-445 mio. kr. (2013-priser) inklusiv effektiviseringer, der også vil kunne implementeres uafhængigt af strukturen. Redningsberedskabets struktur med 86 kommunale og et statsligt redningsberedskab er på den måde ifølge Deloitte en barriere for effektiviseringer.

Deloitte pegede videre på, at der ikke altid køres fra nærmeste brandstation til en hændelse. Det sker på trods af, at der eksisterer en lang række formelle og uformelle aftaler mellem kommunerne om udrykninger til hændelser på tværs af kommunegrænser, ligesom kommunerne generelt er forpligtet til at yde assistance til hinanden. Der vil kunne opnås en serviceforbedring samt et betydeligt provenu, hvis redningsberedskabet baseres på fri disponering.

Med henblik på at understøtte en fri disponering foreslog Deloitte samtidig at reducere i antallet af kommunale redningsberedskaber ved at samle redningsberedskaberne i større enheder.

Etablering af større enheder vil ifølge Deloitte også kunne medføre en række stordriftsfordele og standardiseringer samt effektivisere planlægning, forebyggelse, sagsbehandling og administration, ligesom de vil indebære en mulighed for at anlægge et helhedssyn i forhold til den risikobaserede dimensionering i et større område.

Deloitte pegede endvidere på, at det niveaudelte beredskab er ineffektivt, idet snitfladerne mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab ikke er klare, og det statslige redningsberedskab samtidig producerer en betydelig kapacitet, som kun aktiveres i begrænset omfang.

Det var det daværende udvalgs vurdering, at Deloitte's analyse ikke kunne danne udgangspunkt for en beslutning om en ny struktur i redningsberedskabet. Udvalget vurderede samtidigt, at de beredskabsfaglige og økonomiske konsekvenser af en eventuel strukturændring skulle analyseres nærmere.

På den baggrund er *Redningsberedskabets Strukturudvalg* nedsat.

Redningsberedskabets Strukturudvalgs kommissorium fremgår af kapitel 19. Her skal særligt fremhæves:

- Udvalget skal udarbejde et konkret oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede beredskab, der kan påbegyndes implementeret primo 2015.
- Oplægget skal indeholde et konsolideret beslutningsgrundlag for en evt. strukturreform og konkrete implementeringsplaner. Oplægget kan baseres på tilpasninger og justeringer af en af de fire Deloitte modeller. Udvalget kan ligeledes inddrage alternative fagligt og økonomisk forsvarlige modeller.
- Den konkrete model skal vurderes i forhold til en række kriterier, herunder beredskabsfaglige kriterier, der skal sikre et fortsat robust redningsberedskab, og økonomiske kriterier, idet det er forventningen, at der gennem en evt. strukturreform kan frigøres et tre-cifret millionbeløb, inkl. effektiviseringer fra budgetanalysen gennemført i aftalen om redningsberedskabet 2013-2014.

Udvalgsarbejdet har således til formål med udgangspunkt i strukturmodellerne i Deloitte's analyse samt justeringer heraf, at udarbejde et konsolideret beslutningsgrundlag.

Udvalget skal herunder behandle fordele og ulemper ved Deloitte's strukturmodeller i forhold til kommissoriets vurderingskriterier, der er centrale i forhold til etablering af et effektivt og robust beredskab: *forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid, entydigt forankret myndighedsansvar, styrket operativ samordning og koordination, økonomisk effektiviseringspotentiale, kompetencer og personel, realiserbarhed, international indsættelse og forebyggelse.*

3. Redningsberedskabets formål, opgaver og struktur i dag

Redningsberedskabet har til formål at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljø ved ulykker og katastrofer eller ved overhængende fare herfor. Endvidere kan redningsberedskabet efter forsvarsministerens bestemmelse indsættes i udlandet i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom og miljø. Redningsberedskabet kan således indsættes til operative opgaver nationalt og internationalt med henblik på at begrænse og afhjælpe følgerne efter ulykker og katastrofer mv.

Redningsberedskabets opgaver fremgår af beredskabsloven, som udover opgaver af operativ karakter også indeholder en række planlægnings- og forebyggelsesopgaver.

Redningsberedskabets nationale opgaveløsning baserer sig i vid udstrækning på et tværsektorielt samarbejde med andre kommunale og statslige myndigheder, herunder bl.a. politiet, sundhedsmyndigheder, miljømyndigheder, fødevarermyndigheder, byggemyndigheder m.fl. Det internationale samarbejde om redningsberedskabet er også karakteriseret ved brede samarbejdsflader med andre landes myndigheder, internationale organisationer som EU og FN såvel som ikke statslige aktører, fx NGO'er i katastroferamte områder.

3.1 Baggrund

Beredskabsloven trådte i kraft den 1. januar 1993 og afløste civilforsvarsloven, brandloven og lov om det civile beredskab. Med beredskabsloven blev ansvaret for brandvæsenet og civilforsvaret samlet på det statslige såvel som det kommunale niveau, og fokus blev lagt på de opgaver, der skal løses i fredstid. Baggrunden herfor var blandt andet det ændrede trusselsbillede efter den kolde krigs ophør og tankerne om et enstrengt og integreret beredskab, hvilket vil sige et beredskab, hvor der ikke skelnes mellem opgaver, der løses i fredstid og krigstid, og som således omfatter såvel dagligdagens hændelser som store ulykker og katastrofer, samt ønsket om en bedre koordinering og mere hensigtsmæssig og rationel udnyttelse af ressourcerne på beredskabsområdet.

Af lovforarbejderne fremgår således, at det blev skønnet samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, at den enkelte kommune i højere grad skulle prioritere sine ressourcer til fordel for det daglige beredskab, og det statslige redningsberedskabs kapaciteter skulle således bistå kommunerne ved store, længerevarende og mere komplekse ulykker og katastrofer. Denne sondring mellem de hyppigt forekommende ulykker, og de mere sjældent forekommende ulykker og katastrofer dannede grundlag for det niveaudelte redningsberedskab, der kendes i dag. Redningsberedskabet i Danmark omfatter således det statslige redningsberedskab og det kommunale redningsberedskab, idet visse opgaver dog kan være konkurrenceudsat og varetaget af en privat leverandør. Ansvaret for redningsberedskabets opgaveløsning er placeret hos enten den statslige myndighed (forsvarsministeren og Beredskabsstyrelsen) eller hos den kommunale myndighed (kommunalbestyrelsen).

På beredkabsområdet er den generelle opgave- og ansvarsfordeling i øvrigt baseret på sektoransvaret. Det betyder, at alle myndigheder, herunder kommuner, regioner, statslige myndigheder m.fl. skal have et beredskab, så de vigtigste samfundsmæssige funktioner også i tilfælde af større ulykker og kriser kan opretholdes og videreføres – eller i givet fald genoprettes hurtigst muligt ved eventuelle udfald. Beredskabsstyrelsen koordinerer på vegne af forsvarsministeren planlægningen vedrørende samfundets beredskab.

3.2 Opgaver

Grundlæggende varetager redningsberedskabet opgaver inden for følgende kategorier:

- Forebyggelse
- Beredskabsplanlægning
- Operative opgaver

Efter beredkabsloven er alle opgaver myndighedsopgaver på grund af opgaveløsningens potentielt indgribende karakter i forhold til borgerne. Det gælder retten til i fornødent omfang at skaffe sig adgang til privat ejendom uden retskendelse, som led i varetagelsen af redningsberedskabets operative opgaver, og retten til at kræve private redskaber og transportmidler af enhver art samt fornødent betjeningsmandskab stillet til rådighed for indsatser.

Ligeledes har redningsberedskabet adgang til at træffe afgørelser, der kan være bebyrdende for borgerne, såsom en ret til at benytte vand fra brønde, vandledninger og andre vandsteder til brandslukning og hjemmel til at træffe afgørelser og give påbud på det brandforebyggende område, herunder i forbindelse med brandvagt og brandsyn mv.

3.2.1 Operative opgaver

Redningsberedskabets operative opgaver inddeles typisk i fire kategorier: Brand, redning, miljø og særlige opgaver, som det fremgår af afsnit 6.2.

Hver opgavekategori dækker over et opgavespænd mellem forholdsvis simple opgaver til de komplicerede opgaver, der stiller særlige krav til materiel og personellets uddannelsesniveau. En række af ovennævnte opgaver kræver desuden helt særlig ekspertise at varetage, jf. ekspertberedskaberne på det kemiske og nukleare område.

Ved siden af de nationale operative opgaver er der også inden for redningsberedskabet en række internationale operative opgaver, der følger af Danmarks internationale forpligtelser i forhold til blandt andet FN og EU. Fra gang til gang tages der konkret politisk stilling til, om der fra dansk side skal ydes assistance til katastroferamte lande og deres befolkninger, eksempelvis efter hændelser såsom oversvømmelser, jordskælv, nukleare udslip, evakuering af danske statsborgere i udlandet mv.

En arbejdsgruppe under Forsvarsministeriet, med deltagelse af en række andre danske ministerier samt Grønland og Færøerne, analyserer i løbet af 2014 Forsvarsministeriets fremadrettede opgaveløsning i Arktis. Analysen ventes at indeholde anbefalinger om overbygningsberedskabets kapaciteter i Grønland og Færøerne. Arbejdet afsluttes dog først ultimo 2014.

Kommissoriet for arbejdsgruppen indeholder følgende om det overordnede indhold: *“Analysen skal behandle alle ministerområdets nuværende opgaver i Arktis samt eventuelle nye opgaver, som analysen måtte identificere. Analysen skal således bl.a. behandle overvågning og suverænitethåndhævelse til lands, til vands og i luften, havmiljøopgaver, eftersøgnings- og redningstjeneste samt militære forsvarsopgaver. Derudover skal udviklingen i behovet for at kunne indsætte det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen) i Arktis samt anvendelse af hjemmeværnet behandles.”*

3.2.2 Beredskabsplanlægning

Der kan overordnet skelnes mellem opgaver i forbindelse med den generelle beredskabsplanlægning – som skal gennemføres inden for alle sektorer og af alle myndigheder, kommuner og regioner – og opgaver forbundet med den risikobaserede dimensionering.

Beredskabsplanlægning – De enkelte ministre, herunder alle statslige myndigheder, kommuner, regioner m.fl. skal inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af de vigtigste samfundsmæssige funktioner i tilfælde af større ulykker og kriser. Beredskabsplanlægningen skal således understøtte, at en given organisation samt samfundet er robust og kan håndtere konsekvenserne af større ulykker og katastrofer uanset årsag, og kan opretholde kritiske funktioner.

Risikobaseret dimensionering – Kommunalbestyrelsen skal dimensionere det daglige beredskab ud fra en vurdering og analyse af de lokale risici og på den baggrund fastlægge et lokalt serviceniveau. Ud fra de lokale risici og det ønskede serviceniveau er det således kommunalbestyrelsens ansvar – efter udtalelse fra Beredskabsstyrelsen – endeligt at fastlægge redningsberedskabets organisation, virksomhed, dimensionering og materiel.

Dimensionering af det statslige redningsberedskab - Der er i dag ikke i beredskabsloven fastsat nærmere regler om, hvorledes det statslige redningsberedskab skal dimensioneres. I praksis er dimensioneringen sket i forhold til en vurdering af det aktuelle risikobillede for hele landet og de indsatsstyper, som dette indebærer for redningsberedskabet. Disse vurderinger er med mellemrum gennemført i form af analyser, som efterfølgende har dannet udgangspunkt for en politisk beslutning om det ønskede serviceniveau.

3.2.3 Forebyggelse

De forebyggende foranstaltninger vedrører at forebygge eller formindske brandfare og at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder i tilfælde af brand. Forebyggelsesopgaverne omfatter:

Regelbaseret forebyggelse – fx brandteknisk byggesagsbehandling af virksomheder, hvor der opbevares, anvendes eller fremstilles faste, flydende eller luftformige brandfarlige eller eksplosive stoffer mv., herunder også etablering af brandalarmeringsanlæg, slukningsanlæg, sektionering, afstandskrav og flugtveje mv.

Holdnings- og adfærdsbearbejdende forebyggelse – fx informationsvirksomhed og oplysning til borgere, virksomheder, myndigheder og andre organisationer i forbindelse med kampanjer.

De forebyggende foranstaltninger omfatter også *brandsyn*, som indgår i den regelbaserede forebyggelse og samtidig har en funktion i forhold til den holdnings- og adfærdsbearbejdende forebyggelse.

3.3 Organisering

Redningsberedskabet er organiseret i to niveauer, såvel myndighedsmæssigt som operativt: Det statslige redningsberedskab, under Beredskabsstyrelsen, og det kommunale redningsberedskab.

3.3.1 Beredskabsstyrelsen og det statslige redningsberedskab

Forsvarsministeren er øverste administrative myndighed for det statslige redningsberedskab og fører tilsyn med det kommunale redningsberedskab.

Rammerne for Beredskabsstyrelsen besluttet af Folketinget. På beredskabsområdet indgås der typisk flerårige politiske aftaler, der tager stilling til bl.a. det statslige redningsberedskabs styrkemål og sammensætning samt til øvrige nationale kapaciteter og indsatsområder. Herudover tages der stilling til de økonomiske rammer for det statslige aktivitets- og serviceniveau samt øvrige generelle forhold vedr. det samlede redningsberedskab. Forud for de politiske aftaler gennemføres typisk en række faglige og økonomiske analyser.

Beredskabsstyrelsen er organiseret i en central styrelse, to uddannelsessteder og seks regionale, operative centre. De operative centre er placeret, så hele landet kan få assistance fra det statslige redningsberedskab inden for ca. 1-2 timer. Det statslige redningsberedskab yder således assistance til det kommunale beredskab, hvis det skønnes påkrævet på grund af karakteren eller omfanget af en ulykke eller en katastrofe, herunder krigshandlinger.

Beredskabsstyrelsen bistår desuden andre offentlige myndigheder, virksomheder mv., der har ansvar for beredskab og indsats eller opretholdelse af vigtige samfundsfunktioner i tilfælde af ulykker eller katastrofer, herunder politiet, fødevaremyndighederne, forsvaret m.fl.

Udover de nationale beredskabsopgaver varetager det statslige redningsberedskab ekspertberedskaberne på det nukleare og kemiske område samt Danmarks forpligtelser i forhold til internationalt samarbejde, herunder det internationale beredskab, internationale indsættelser og myndighedssamarbejde.

Som myndighed varetager Beredskabsstyrelsen – på vegne af forsvarsministeren – det regulerende arbejde inden for sektorområdet, herunder udarbejdelse af bekendtgørelser mv. Opgavevaretagelsen omfatter desuden at udarbejde vejledninger og retningslinjer fx om indsatsledelse på tværs af beredskabets aktører, om helhedsorienteret beredskabsplanlægning, ligesom styrelsen foretager kortlægninger og analyser, eksempelvis det Nationale Risikobillede (2013). Beredskabsstyrelsen indgår desuden i den nationale krisestyringsorganisation og udarbejder den nationale beredskabsplan.

På forebyggelsesområdet koordinerer og gennemfører Beredskabsstyrelsen en række kampagneaktiviteter og behandler særligt risikobetonede byggesager.

Beredskabsstyrelsen fører på vegne af forsvarsministeren tilsyn med de kommunale redningsberedskaber, herunder med kommunernes risikobaserede dimensionering, beredskabsplanlægning og forebyggelsesindsats mv.

Herudover gennemfører styrelsen uddannelse af statslige og kommunale holdledere og indsatsledere samt af beredskabsofficerer og de værnepligtige redningsspecialister. Beredskabsstyrelsen har ansvaret for at udvikle uddannelserne på tværs af redningsberedskabet og fastsætter reglerne for uddannelse på forskellige niveauer. Beredskabsstyrelsens uddannelsesvirksomhed er i øvrigt rettet mod øvrige statslige beredskabsaktører.

3.3.2 Det kommunale redningsberedskab

Redningsberedskabet hører under kommunalbestyrelsen.

Efter beredskabsloven har kommunalbestyrelsen en række opgaver af planlægnings, forebyggelses- og operativ karakter. Således omfatter opgaveporteføljen i den enkelte kommune brandsyn, brandteknisk byggesagsbehandling, lokale forebyggelseskampanjer og risikobaseret dimensionering (planlægningsopgave) samt operativ indsættelse.

De nærmere regler for det kommunale redningsberedskabs opgaver, organisation og dimensionering mv. fremgår af bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensioneringsbekendtgørelsen) fra 2005. Grundprincippet i bekendtgørelsen er, at kommunerne skal dimensionere det daglige beredskab ud fra en vurdering og analyse af de lokale risici og på den baggrund fastlægge et lokalt serviceniveau. På det grundlag er det kommunalbestyrelsens ansvar endeligt at fastlægge redningsberedskabets organisation, virksomhed, dimensionering og materiel, således at det kommunale redningsberedskab kan yde en i forhold til lokale risici forsvarlig forebyggende, begrænsende og afhjælpende indsats mod skader på personer, ejendom og miljø ved ulykker og katastrofer. Det er også kommunalbestyrelsen, der fastlægger de økonomiske rammer for redningsberedskabet.

Det kommunale redningsberedskabs opgaver kan udføres af kommunen selv, men en række opgaver – overvejende operative – kan løses ved, at kommunen indgår aftale herom med en anden kommune, et privat redningsvæsen, Beredskabsstyrelsen eller i Sønderjylland et frivilligt brandværn. Enkelte kommuner har valgt at have et fælleskommunalt brandvæsen. Det betyder, at der i Danmark er 86 redningsberedskaber, heraf:

- 25 kommunale redningsberedskaber
- 36 redningsberedskaber, hvor de operative opgaver er drevet af en ekstern leverandør
- 25 redningsberedskaber, hvor de operative opgaver er baseret på en blanding af kommunale og eksterne leverandører

36 ud af 86 redningsberedskaber er altså i dag drevet af en ekstern leverandør. Det skal generelt bemærkes, at andelen af redningsberedskabets opgavevaretagelse, der i dag er drevet af en ekstern leverandør, i økonomisk henseende er mindre. Det skal bemærkes, at udvalget ikke har foretaget en opstilling af den præcise økonomiske fordeling.

De kommunale redningsberedskaber skal kunne løse de almindeligt forekommende ulykker. De kommunale beredskabsstationer er typisk placeret, så der er kortest responstid i tættere bymæssig bebyggelse og lidt længere responstid ved spredt bebyggelse og lidt længere igen til hændelser uden for byerne. Ved enhver ulykke, der er omfattet af beredskabslovens opgavesæt for kommunerne, indleder det kommunale redningsberedskab indsatsen uanset ulykkens omfang. Det er den kommunale indsatsleder, der har ansvaret for indsatsen, herunder for tilkaldelse af assistance fra andre kommuner (mellemkommunal bistand) eller fra det statslige redningsberedskabs operative centre.

Det kommunale redningsberedskab har ansvaret for, at personalet har de lovpligtige obligatoriske uddannelser. Uddannelsen på manuelt niveau (brandmandsuddannelsen) gennemføres på en række uddannelsessteder eller hos Beredskabsstyrelsen. Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvaret for, at der gennemføres den nødvendige, lovpligtige vedligeholdelsesuddannelse af indsatspersonalet.

4. Internationale erfaringer

Som en del af udvalgsarbejdet har Redningsberedskabets Strukturudvalg gennemført et temamøde om udenlandske erfaringer med reformprocesser og ændring af organisationsformer i redningsberedskabet. Der blev fokuseret specifikt på erfaringer med disse processer fra Nederlandene, Norge, Skotland og Sverige.

Sverige har ikke for nylig gennemført en reform af organiseringen af brand- og redningsberedskabet, der overvejende er kommunalt forankret (193 brand- og redningstjenester). I Norge er der overvejelser om at fastholde kompetencefordelingen mellem stat og kommune, ved blandt andet at samle de kommunale brand- og redningsvæsener yderligere (fra ca. 300 til 18-19 i alt).

I Nederlandene er brand- og redningsberedskabet nu regionaliseret i 25 sikkerhedsregioner, hvor der tidligere var ca. 400 kommunale brandvæsener.

Skotland har på baggrund af erfaringerne med en regional inddeling samlet de hidtidige otte brand- og redningsberedskaber til en samlet, landsdækkende enhed, som er statslig.

Risikobilledet i forhold til store ulykker og katastrofer, sikkerhedsmæssige forhold, ønsker om øget professionalisme og realisering af stordriftsfordele samt sikring af politisk og operativt overblik, styring og kontrol er gennemgående hensyn i forbindelse med justeringer og tilpasninger af organiseringen af brand- og redningsberedskabet og overvejelserne herom i en række europæiske lande. Der er således på tværs af de pågældende lande – i forskellig udmøntning – en række hensyn og overvejelser, der er gennemgående:

- Styrkelse af evnen til at håndtere katastrofer og styrkelse af krisestyringskapaciteten
- Etablering af større enheder med henblik på at samle kompetencer og sikre robuste faglige miljøer, som kan understøtte professionalisme i opgaveløsningen og sikre videngrundlag samt læring
- Sikring af et ensartet serviceniveau for alle borgere uafhængig af bopæl, herunder lige adgang til specialkompetencer og ekspertise og specialmateriel (standardisering af ydelser)
- Bedst mulig udnyttelse af tilgængelige ressourcer ved at pulje dem og derigennem opnå øget effektivitet (stordriftsfordele)
- Øget kvalitet i løsning af kerneopgaver og fokusering samt optimering af opgaveløsningen med udgangspunktet i kerneopgaverne.

Generelt samles mindre organisatoriske enheder – uanset udgangspunktet – således til større organisatoriske enheder ud fra faglige og omkostningsmæssige hensyn.

4.1 Sammenlignelighed

Nederlandene, Norge, Skotland og Sverige kan virke umiddelbart sammenlignelige med Danmark på en række områder, eksempelvis i forhold til indbyggertal for Norges og Skotlands vedkommende. Der er både i Norge og Danmark udarbejdet nationale risikobilleder, ligesom Sverige har identificeret en række nationale risici, og der også i Nederlandene arbejdes med risikoidentifikation.

Der kan dog også være forhold, der gør, at eksempelvis organiseringsformer i andre – og ellers umiddelbart sammenlignelige lande – ikke direkte kan overføres til danske forhold. Det kan være forhold såsom redningsberedskabets økonomiske rammer og ressortmæssige tilhørsforhold, som gør, at en opgave er forankret forskelligt i forskellige lande, eller geografiske karakteristika ved de forskellige lande mv. Som eksempel kan nævnes store afstande og til tider svært fremkommeligt terræn i Norge, der betyder, at lokalsamfund kan blive isoleret på helt anden vis end i Danmark, jf. landenes geografiske karakteristika.

Dette ændrer dog ikke på, at andre landes erfaringer med reformprocesser kan tjene til inspiration, ligesom der kan tages ved lære af hinandens erfaringer.

4.2 Nederlandene

Fra 1. januar 2014 har der været ét brandvæsen i hver af de 25 såkaldte sikkerhedsregioner i Nederlandene. Der er siden 2011 sket en gradvis, strategisk omstilling af brandvæsenet, som er blevet reorganiseret og regionaliseret, herunder i forhold til opgaver, der kræver særlige kompetencer eller er omfattende. Således var der i Nederlandene forud for reformerne ca. 400 kommunale brandvæsener, ca. 1.000 stationer samt 25 alarmcentraler. Der var 30.000 ansatte, herunder 26.000 brandmænd, hvoraf 21.000 (80 pct.) var deltidsansatte. Udgifterne til brandvæsenet i 2012 var på ca. 1,13 mia. euro, idet et statsligt tilskud til sikkerhedsregionernes krisestyring mv. på i alt 150 mio. euro ikke er medregnet.

En række konkrete hændelser i løbet af 00'erne, herunder en fyrværkeriekspllosion, en alvorlig brand på en café, en brand i et fængsel og hændelserne i USA den 11. september 2001 har været med til at udløse en ændring af organiseringen. Baggrunden for ændringen er således motiveret med, at:

- De fleste kommuner var for små til at udføre opgaver forbundet med katastrofe- og krisestyring (som overskrider kommunegrænser og de kommunale responsmuligheder).
- Øge professionalismen i form af øget kvalitet og effektivitet der kræver større enheder – af hensyn til viden, kontinuitet, læring og innovation.
- Styrke forebyggelse og risikostyring.
- Den fælleskommunale model som organiseringsform gav vanskelige beslutningsprocesser, idet alle skulle være enige, ikke mindst i forhold til finansiering, hvilket påvirkede beslutningsdygtigheden.

Ovenstående kombineret med et krav om bevillingsreduktioner har således resulteret i, at brandvæsenet nu er organiseret i større enheder end de kommunale. Sikkerhedsregionerne samler brandvæsenet, sundhedsassistance og krisestyring under én regional ledelse. Formanden for den enkelte sikkerhedsregion er hovedansvarlig for den regionale katastrofe- og krisestyring. Der er dog samtidig et kommando- og tilsynsforhold, hvorunder kongens kommissær og justits- og sikkerhedsministeren kan intervenere og udstikke retning og handling for sikkerhedsregionerne.

Således har formålet med reformen af organiseringen været at sikre:

- Kvalitetsforbedring af katastrofe- og krisestyringen gennem organisatoriske enheder, som er store nok til udføre de fleste opgaver forbundet hermed.
- Ensartede serviceniveauer inden for sikkerhedsregionerne for at facilitere gensidig assistance og mulighed for eskalering.
- Forbedret samarbejde med tredje parter, fx i forhold til infrastruktur, forsyningsselskaber mv.
- Forbedret beslutningsdygtighed.

Herudover har der i reformarbejdet været fokus på centralisering af vagtcentraler. På tidspunktet for oplægget for strukturudvalget var der en vagtcentral i hver region, men der arbejdes mod et antal på 10 centraler.

4.3 Norge

Der er i november 2013 i Norge 428 kommuner, som har organiseret sig i ca. 300 kommunale brandvæsener. Bruttoudgifterne til redningsberedskabet inkl. den statslige myndighed, Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og herunder Siviforsvaret, udgjorde i 2012 4,8 mia. Nkr. Der er i Norge ikke truffet beslutning om ændringer af brand- og redningsvæsenet, herunder i organiseringen heraf, ligesom der ikke har været et krav om besparelser på brand- og redningsområdet. Der er dog et ønske om kvalitetsforbedringer og bedre udnyttelse af midlerne inden for den eksisterende bevilling.

Der har i de senere år inden for samfundets beredskab generelt, men også i relation til brand- og redningsberedskabet specifikt, været iværksat en række udvalgsarbejder. Udvalgsarbejderne skal ses i lyset af en række nyligt indtrådte hændelser i Norge såsom angrebene den 22. juli 2011 i Oslo og på Utøya, oversvømmelser kombineret med svigt på telenettet, ekstremvejr og spredning af vulkansk aske fra Island.

I rapporten "Når det virkelig gjelder. Effektiv organisering av statslige forsterkningsressurser" (forstærkningsanalysen), udgivet af Norges Offentlige Utredninger, anbefales en generel statslig forstærkning af (grund)beredskabet, idet der ønskes et robust (grund)beredskab, et stærkt frivilligt beredskab og et velfungerende system for styring, ledelse og koordinering af de samlede indsatsressourcer. Herudover peges på, at det ikke er samfundsøkonomisk fornuftigt at opbygge kapaciteter i alle etater for at kunne varetage alle opgaver ved store og komplekse hændelser, der indtræder sjældent. Sådanne kapaciteter i form af personel, materiel og kompetencer anbefales forvaltet af de statslige forstærkningsressourcer. Der anbefales endvidere specifikt i forhold til redningsberedskabet, at:

- Bevare en statslig civil etat som er folkeretslig beskyttet, og som har tværetatslig forstærkning som sit primære ansvarsområde
- Siviforsvaret fuldfører sin omstilling fra krigs- til fredstidsopgaver og ændrer navn til Statens Beredskapsstyrke

- Statens beredskabsstyrke ikke alene skal varetage opgaver under en hændelse, men også før og efter

Det anbefales videre, at antallet af tjenestepligtige halveres (i 2010 var der 8000 tjenestepligtige fordelt på en førsteindsatsstyrke på 4000 og en forstærkningsstyrke på 4000), samt at styrken tilføres øget kompetence og bedre udrustning med henblik på at kunne håndtere særligt store, komplekse hændelser.

Mens forstærkningsanalysen ser på sikringen af et tilstrækkeligt beredskab, der kan træde til ved de ekstraordinære hændelser, men også anvendes ved mindre hændelser samt før og efter hændelser, behandler "Rapport fra arbejdsgruppe som har vurderet brann- og redningsvesenets organisering og ressursbrug" (Brannstudien) organiseringen og dimensioneringen af det norske brand- og redningsvæsen.

Der peges i denne rapport på, at der er et reformbehov, og at der er en række opgaver, som ikke kan varetages lokalt i dag. Der er således enighed om, at kvalitet og effektivitet kræver større enheder og fagligt kompetente miljøer.

Arbejdsgruppen foreslår således, at etablere 18-19 fælleskommunale brand- og redningsvæsener i stedet for den nuværende forankring i 428 kommuner og ca. 300 brand- og redningsvæsener. Med afsæt i en række overvejelser om opgaveløsning, demokrati og økonomi, herunder måltrettet og effektiv ressourceanvendelse, identificeres en række fremadrettede hensyn som at:

- Sikre et mere videndrevet brand- og redningstjeneste (analyse, læring og videnudvikling) med robuste og gode faglige miljøer
- Styrke den operative og den administrative ledelse
- Sikre en mere ensartet, genkendelig og forudsigelig profil, fx i forhold til uniform og køretøjer.

Herudover peges på behovet for klare roller, ansvar og styring samt på samling af de 19 nødcentraler, så hver nødcentral har et befolkningsgrundlag på minimum 400.000.

4.4 Skotland

Skotland statsliggjorde 1. april 2013 sit brand- og redningsberedskab. Det betød, at de tidligere otte enheder, der var organiseret som samarbejder på county-niveau, blev samlet til én statslig enhed, og at det samlede budget reduceredes (budgettet i det første år efter sammenlægningen var på £ 276 mio., idet virkningen af ændrede momsregler vurderes at svare til en reduktion på yderligere £ 9 mio.). Forud herfor var gået et undersøgelses- og analysearbejde, som startede nogle år forinden i 2010, hvor tre mulige modeller for den fremtidige organisering af brand- og redningsberedskabet blev identificeret:

- Status quo, altså otte enheder, men med mere samarbejde
- Tre regionale enheder
- En samlet enhed

På baggrund af analysearbejdet blev der i 2012 truffet beslutning om at samle de tidligere otte enheder til én samlet enhed. Samlingen og den deraf følgende statsliggørelse af brand- og redningsberedskabet begrundes med:

- Ønske om realisering af effektiviseringsgevinster (stordrift),
- større fleksibilitet og uafhængighed af geografiske grænser i forbindelse med respons,
- ønske om at sikre et ensartet serviceniveau for alle borgere i Skotland,
- kritik af den manglende politiske kontrol fra kommunerne med de hidtidige fælleskommunale selskaber, herunder at de fælleskommunale selskaber ikke sikrede nærhed til borgerne, selv om bestyrelserne bestod af lokalpolitikere fra de deltagende kommuner.

Den nye og samlede organisation skal:

- Sikre og forbedre lokale ydelser ved at reducere duplikation af kapaciteter og bevare "frontline services",
- skabe (mere) lige adgang til specialtjenester, national ekspertise og materiel uafhængigt af bopæl og tidspunkt,
- styrke partnerskabet med lokale myndigheder, herunder styrket forbindelse mellem brandvæsenet og de samfund, der betjenes.

Med henblik på lokal forankring af den samlede organisation skal nærheden med kommunerne udvikles gennem partnerskaber med de 32 kommuner i Skotland. 17 "local senior officers" varetager således opgaven med at afstemme redningsberedskabets planer og dimensionering med de kommunale beredskabsplaner og behov.

Der blev i forbindelse med beslutningen om reformen desuden truffet politisk beslutning om, at besparelserne indledningsvist ikke måtte medføre nedlæggelse af stationer og afskedigelse af brandfolk. Allerede i december 2013 var der således realiseret besparelser på primært ledelse, administration og logistik (fx fra 8 til 3 centralværksteder).

Som led i reformen centraliseres uddannelses- og øvelsesområdet med henblik på stordrift, ligesom også vagtcentralerne centraliseres og samles fra otte til tre centraler.

4.5 Sverige

Der er ikke truffet beslutninger om ændringer af det nuværende system i Sverige, og der er heller ikke – som det er strukturudvalget bekendt – aktuelle reformovervejelser. På den baggrund beskrives det eksisterende system kort med fokus på håndteringen af de problemstillinger, der har ført til reformer eller reformovervejelser i de øvrige lande.

Brand- og redningsberedskabet i Sverige er overvejende organiseret omkring 290 kommuner, herunder mange frivillige samarbejder om redningstjeneste. Der er således 193 redningstjenester på kommunalt niveau. Der er 16.370 brandmænd, hvoraf 5.320 er fuldtidsansatte og 11.050 er

deltidsansatte. Kommunerne havde i 2008 udgifter på 5,86 mia. Skr., og hertil kommer udgifter til den statslige styrelse med ansvar for redningsberedskab, Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). Sammenlignet med organiseringsformen og overvejelserne herom i de øvrige omtalte lande baserer det svenske system sig således overvejende på en lang række brand- og redningsenheder på kommuneniveau.

Udover sektoransvaret er brand- og redningssystemet bygget op omkring et geografisk områdeansvar. Det betyder, at de 290 kommuner, 21 Länsstyrelser og regeringen i forbindelse med ekstraordinære hændelser inden for hvert deres geografiske ansvarsområde skal virke for, at forskellige aktører – lokalt, regionalt og centralt – samvirker, både i forhold til aktørernes krisestyringshandlinger og information til befolkningen under en sådan hændelse, men også i planlægnings- og forberedelsesarbejdet.

Herudover er det i øvrigt vurderet, at mindre, mere fleksible enheder, eventuelt med en mindre bemanning, vil kunne understøtte en hurtigere førsteindsats, jf. "Räddningstjänst i samverkan", ligesom der i betænkningen "En Myndighet för alarmering" bl.a. foreslås, at ansvaret for alarmering bør overføres fra SOS Alarm AB og samles ved en statslig myndighed (MSB).

5. Risikobilledet

Redningsberedskabet skal være indrettet, så det kan håndtere de risici, som et moderne samfund står overfor. Det betyder, at redningsberedskabet skal kunne håndtere såvel ofte forekommende kendte hændelser som uforudsete og større og længerevarende ulykker.

Når redningsberedskabet i Danmark rykker ud, er det ofte til kendte ulykker af mindre omfang. Danmark rammes imidlertid også fra tid til anden af større ulykker og katastrofer. Denne type hændelser har ofte store konsekvenser, kræver indsats, samarbejde og koordination blandt flere af beredskabets aktører.

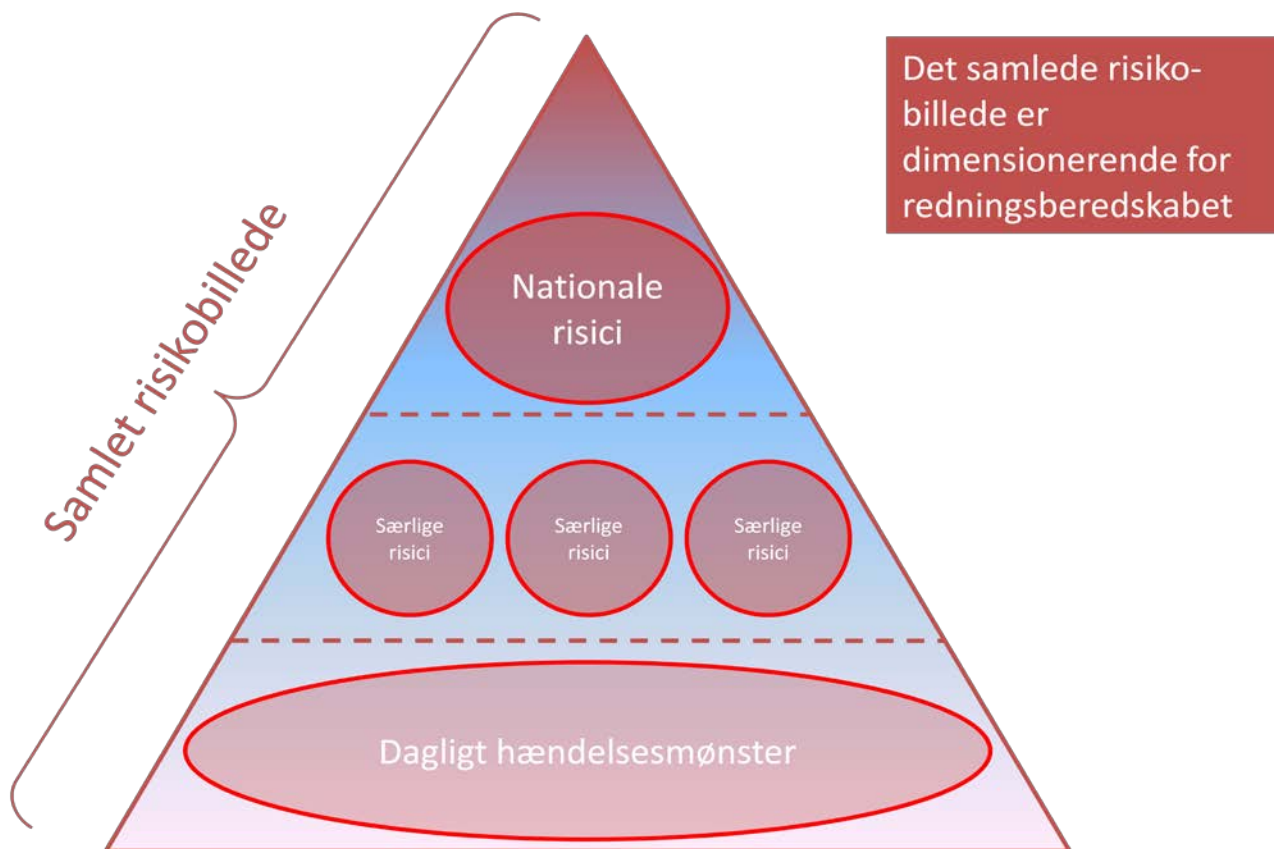
Udvalget har drøftet sammensætningen af risikobilledet, som danner grundlag for dimensioneringen af det samlede redningsberedskab, herunder de nationale risici, særlige lokale risici og det daglige hændelsesmønster.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Det samlede risikobillede som redningsberedskabet står overfor omfatter såvel de større og sjældnere hændelser både lokalt og nationalt som det daglige hændelsesmønster
- Det samlede risikobillede er dimensionerende for redningsberedskabet

5.1 Samlet risikobillede

Danmark rammes som nævnt fra tid til anden af større ulykker og katastrofer. Der kan være tale om mere omfattende hændelser, der kan være nationale i deres natur, såsom ekstreme vejrfænomener som orkan eller kraftig regn, nukleare uheld eller sygdomsudbrud. Herudover kan de særlige risici, som indgår i de enkelte kommuners risikobaserede dimensionering, også udvikle sig til mere omfattende hændelser, der i visse tilfælde kan få national betydning. Der kan være tale om alvorlige transportulykker, ulykker med farlige stoffer eller ulykker der rammer samfundsvigtige institutioner, som enten pga. deres omfang eller de konsekvenser de skaber for eksempelvis landets infrastruktur, får national karakter. Derudover indgår også det daglige hændelsesmønster – forstået som de ca. 40.000 hændelser redningsberedskabet i Danmark løser i løbet af et gennemsnitsår. Når redningsberedskabet rykker ud, er det således ofte til mindre ulykker.



Figur 2 Samlet risikobillede

Det samlede risikobillede er søgt illustreret i ovenstående figur, der viser risikobilledets forskellige kategorier. Nederst er det daglige hændelsesmønster, derover de særlige risici, der i visse tilfælde kan få national betydning og øverst de risici, der er nationale i deres natur.

5.2 Større hændelser

Beredskabsstyrelsens publikation, *Nationalt Risikobillede*, identificerer ti udvalgte nationale risici, som i beredskabsmæssig sammenhæng kan have de potentielt alvorligste konsekvenser for det danske samfund og giver en analyse af mulige udviklingstendenser, der kan have betydning for risikobilledet i Danmark på sigt. Fælles for de identificerede hændelsestyper er, at deres konsekvenser vil kunne være betydelige i bl.a. størrelse, geografisk udbredelse, varighed, økonomiske omkostninger og forstyrrelse af infrastrukturen og samfundet generelt. Konsekvenserne vil således fordrer beredskabsmæssigt samarbejde og assistance fra en række aktører. Fælles for hovedparten af de risici, der omtales, er, at de vil kræve en omfattende indsats fra såvel basis- som overbygningsberedskabet, ligesom konsekvenserne bredt vil kunne ramme værdier som liv, ejendom og miljø samt kritiske samfundsfunktioner.

Konsekvenserne af disse hændelser vil også få indflydelse på andre ansvarsområder og får betydning for disses fortsatte drift. En alvorlig hændelse som eksempelvis et terrorangreb eller en orkan vil foruden de umiddelbare følger, således kunne få følger for en lang række andre områder udenfor redningsberedskabet. Hvis trafikken påvirkes, kan det betyde, at der opstår behov for indkvartering og forplejning af strandede personer, ligesom hjemmepleje og andre borgernære funktioner kan blive forstyrret. Endvidere vil sygehusvæsenet og det præhospitale beredskab ofte

blive involveret. Der opstår en lang række tværsektorielle opgaver, der skal koordineres og løses på lokalt, regionalt og nationalt niveau.

En række af de hændelser, der omtales i *Nationalt Risikobillede*, er ikke omfattet af redningsberedskabets sektoransvar, men den afhjælpende indsats i forbindelse med hændelserne kan i større eller mindre grad kræve redningsberedskabets indsats. Det gælder eksempelvis husdyrsygdomme og cyberangreb.

Identifikationen af disse risici er dermed et vigtigt supplement til de mere detaljerede lokale risiko- og sårbarhedsanalyser. De ti hændelsestyper er at betragte som en nettoliste over mulige risici. Listen er ikke udtømmende, og der kan således indtræffe andre former for hændelser end de ti, der er beskrevet i *Nationalt Risikobillede*. Hændelsestyperne i rapporten er struktureret ud fra henholdsvis naturskabte hændelser og menneskeskabte hændelser:

Naturskabte hændelser	
Ekstreme vejrfænomener	Alvorlige smitsomme sygdomsudbrud
1. Orkaner, storme og stormfloder	3. Pandemisk influenza
2. Kraftig regn og skybrud	4. Husdyrsygdomme og zoonoser
Menneskeskabte hændelser	
Ulykker (utilsigtede handlinger, tekniske fejl mv.)	Sikkerhedsmæssige trusler (forsætlige handlinger)
5. Transportulykker	9. Terrorhandlinger
6. Ulykker med farlige stoffer på land	10. Cyberangreb
7. Forureningsulykker til søs	
8. Nukleare ulykker	

Naturskabte hændelser

De mulige udviklingstendenser for de ti hændelsestyper, der er beskrevet i *Nationalt Risikobillede*, peger på, at særligt ekstreme vejrfænomener, såsom orkan og voldsomme skybrud, kan blive en udfordring for redningsberedskabet i fremtiden. Skybruddet den 2. juli 2011, der bl.a. forårsagede omfattende nedbrud i kritisk infrastruktur og skader for omkring 6 milliarder kroner, er et eksempel på, hvor voldsomt det kan gå til, og hvor sårbar Danmark kan være over for ekstremt vejr. Et nyligt eksempel herpå var orkanen "Allan", der ramte Danmark den 28. oktober 2013 og stormen "Bodil" og den efterfølgende stormflod, der ramte landet den 5. december 2013.

Klimaforandringer kan endvidere påvirke udviklingen i risikoen for naturskabte hændelser, herunder fx i forhold til husdyrsygdomme, ligesom fx orkaner og skybrud kan have betydning for risikoen for bl.a. transportulykker.

Klimaforandringerne og udviklingen i det voldsomme vejr har endvidere betydet, at kommunerne skal udarbejde klimatilpasningsplaner, der primært har fokus på langsigtede forebyggende foranstaltninger og investeringer heri, men hvori også det afhjælpende beredskab inddrages.

Menneskeskabte hændelser

Den teknologiske udvikling ses ligeledes at medføre mangeartede udfordringer. Den teknologiske udvikling har betydet, at samfundet er blevet mere komplekst med større indbyrdes afhængigheder, hvilket kan medføre, at konsekvenserne af en hændelse potentielt kan forplante sig bredere end tidligere. Kritiske samfundsfunktioner kan blive mere sårbare, ligesom kritiske IKT-systemer hos fx kommuner, politi, redningsberedskab og sundhedsberedskab også risikerer at blive ramt.

Truslen om cyberangreb er i den sammenhæng en stigende udfordring og kan potentielt true en række kritiske samfundsfunktioner, hvilket kan medføre alvorlige afledte konsekvenser, som redningsberedskabet vil blive involveret i afhjælpningen af. Der kan fx være tale om strømafbrydelser, ulykker på eller afbrydelse af vigtig infrastruktur, der kræver indsats.

Endvidere er der ifølge PET's Center for Terroranalyse (CTA) fortsat en alvorlig terrortrussel mod Danmark. CTA vurderer bl.a., at "terrorangrebene i Norge den 22. juli 2011 og andre begivenheder i udlandet kan virke inspirerende på personer og grupper i Danmark".

5.3 Hændelsesmønster 2012

Redningsberedskabets udrykningsaktiviteter i 2012 anvendes i dette afsnit som eksempel på det daglige hændelsesmønster, som indgår i det samlede risikobillede og skal kunne håndteres af redningsberedskabet. Nedenfor er medtaget en række af de væsentligste observationer.

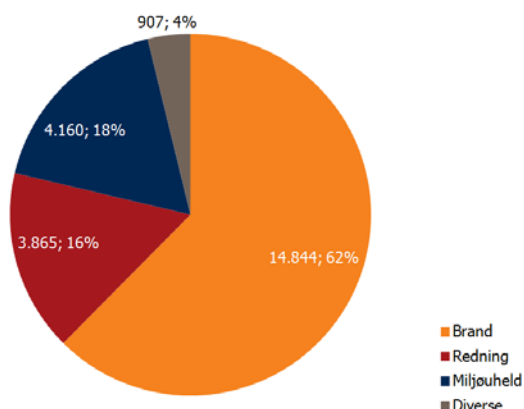
	Antal udrykninger	Bemærkninger
Det kommunale redningsberedskab	38.093 udrykninger heraf 22.863 til reelle alarmer	11 pct. løst før ankomst 32 pct. til blinde alarmer til ABA .
Det statslige redningsberedskab	435 udrykninger 3 blinde alarmer/falske	55 pct. til kommuner 37 pct. til politi 8 pct. til andre statslige myndigheder såsom Fødevarestyrelsen og SKAT

	Varighed af udrykninger	Bemærkninger
Det kommunale redningsberedskab	Reel alarm ca. 1½ time Blinde/falske alarmer ca. 37 minutter	
Det statslige redningsberedskab	Reel alarm ca. 13 timer	16 pct. af de brandrelaterede opgaver er løst på mindre end 2 timer 57 pct. på mellem 2 og 10 timer 23 pct. mellem 10 og 100 timer 4 pct. på mere end 200 timer

	Samlet mandtimeforbrug	Bemærkninger
Det kommunale redningsberedskab	Ca. 259.000 timer	
Det statslige redningsberedskab	Ca. 40.000 timer	Ekskl. det statslige redningsberedskabs internationale udrykninger

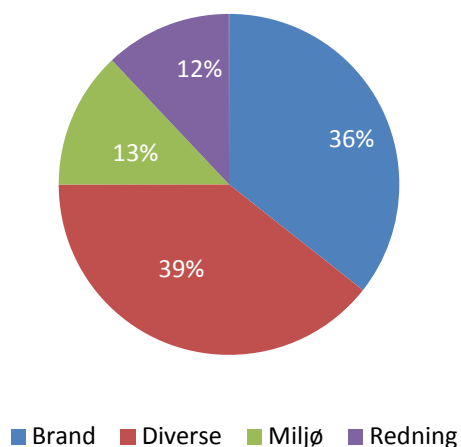
Mandtimeforbruget ovenfor er beregnet som køretøjets indsatstid (beregnet fra alarm til køretøjet er tilbage på stationen) ganget med antal personer placeret på køretøjet.

Redningsberedskabets opgaver fordeler sig, som det fremgår af afsnit 6.2, inden for en række områder. Figur 3 viser for det kommunale redningsberedskabs vedkommende fordelingen af det kommunale redningsberedskabs opgaver på skadestedet ved reelle alarmer. Det fremgår af figuren, at de fleste opgaver, nemlig 14.844 svarende til 62 pct., er relateret til brand, mens opgaver relateret til redning og miljøuheld er nogenlunde ligeligt fordelt med ca. 4.000 opgaver om året. Diverse opgaver har den mindste andel og er typisk mindre opgaver, f.eks. brandvagt med brandkøretøj.



Figur 3 Det kommunale redningsberedskab udrykninger fordelt på opgavetype, 2012

55 pct. af det statslige redningsberedskabs centres udrykninger ydes til det kommunale beredskab i forbindelse med udrykninger til brand-, rednings- og miljøopgaver. Samtidig rekvireres det statslige redningsberedskabs centre af politiet (37 pct.) til primært rednings- og særlige udrykninger, lige som det statslige redningsberedskabs centre rekvireres af andre statslige myndigheder og regionerne (8 pct.) primært i forbindelse med miljøuheld og særlige opgaver. Der er således indirekte sammenhæng mellem rekvirenten og den typiske opgavetype. Kategorien diverse dækker således over en lang række forskellige assistancetyper, ofte til andre statslige myndigheder. Der kan være tale om bistand til brandårsagsefterforskning, sikring, afdækning, belysning af gerningssteder, ledelsesstøtte til andre statslige myndigheder, logistisk støtte til kontrolaktioner for Skat og støtte til sundhedsberedskabet mfl. i forbindelse med kraftigt snefald.



Udrykningsaktiviteterne for såvel det kommunale som det statslige redningsberedskab i 2012 er nærmere beskrevet i bilag 1, "Beredskabsstyrelsens notat om redningsberedskabets udrykningsbillede for 2012".

Figur 4 Det statslige redningsberedskabs udrykninger fordelt på opgavetyper, 2012

6. Indsættelseskapacitet og responstid

Redningsberedskabet skal kunne håndtere konsekvenserne af både dagligdagens hændelser og menneskeskabte og naturskabte katastrofer, herunder uheld, terrorhandlinger og ekstreme vejrforhold. Redningsberedskabet skal samtidig set i lyset af de samfundsøkonomiske udfordringer være dimensioneret netop tilstrækkeligt. Det var fokus i den seneste aftale for 2013-2014, og det er afgørende, at samme fokus ligger til grund for en kommende strukturændring.

Dimensioneringen af redningsberedskabets indsættelseskapacitet og responstid bør efter udvalgets opfattelse ske på baggrund af det samlede risikobillede. Udvalget har på den baggrund fastlagt en overordnet beskrivelse af redningsberedskabets operative opgaver samt andre opgaver, og peger i den forbindelse på, at det er hensigtsmæssigt, at redningsberedskabet er niveaudelt for at undgå, at "alle kan alt". Samtidig har udvalget drøftet de grundlæggende principper for risikobaseret dimensionering på såvel lokalt som nationalt niveau. Endelig har udvalget drøftet tidsfaktorens betydning og stiller i den forbindelse forslag til en fastlæggelse af standardiserede krav til responstider for redningsberedskabet.

Udvalget anbefaler, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Dimensioneringen af redningsberedskabet bør baseres på det samlede risikobillede
- Det er hensigtsmæssigt, at redningsberedskabet er niveaudelt. Der bør derfor fortsat være en opdeling i basisberedskab og overbygningsberedskab
- Redningsberedskabet baseres på fri disponering – nærmeste relevante ressource tilkaldes
- Dimensioneringen af basisberedskabet er risikobaseret og sker ud fra visse nationale standarder, idet der fortsat er lokalt råderum
- Dimensioneringen af overbygningsberedskabets personel, kompetencer og materiel målrettes det samlede risikobillede
- Tidsfaktoren har stor betydning for redningsberedskabets opgaveløsning
- Responstid – og ikke – afgangstid er afgørende
- De tidligere principper for fastlæggelse af responstiden for basisberedskabet bør videreføres, så responstiden i bymæssig bebyggelse fremover maksimalt er 10 min., i spredt bebyggelse maksimalt 15 min. og maksimalt ca. 20 min. i tyndt befolkede områder
- Responstiden for overbygningsberedskabet bør som udgangspunkt fastholdes på 1 time i det meste af landet og 2 timer i resten landet (bortset fra enkelte områder og øer)
- Det er hensigtsmæssigt, at redningsberedskabets ressourcer også udnyttes til at løse opgaver, der ikke er omfattet af beredskabsloven. Disse opgaver bør dog ikke være dimensionerende for redningsberedskabet

6.1 Det niveaudelte redningsberedskab

Redningsberedskabet bygger i dag på et lovfæstet princip om et enstrengt og fleksibelt beredskab, der i tilfælde af varslede og uvarslede katastrofetilfælde kan udbygges. Principperne heri fastholdes, idet de opgaver der allerede i dag løses af det kommunale redningsberedskab, herunder kapaciteter til særlige lokale risici og mellemkommunal bistand, fremover kaldes basisberedskabet, og det statslige redningsberedskabs nationale og internationale operative opgaver fremover kaldes overbygningsberedskabet.

Basisberedskabet

Basisberedskabet dimensioneres netop tilstrækkeligt til at løse opgaverne i det daglige hændelsesmønster og kunne iværksætte en førsteindsats ved særlige lokale risici. Basisberedskabet kan tilkalde andre basisberedskaber ved lidt større hændelser, der kræver assistance.

Overbygningsberedskabet

Overbygningsberedskabet er et assistanceberedskab, der dimensioneres til at kunne indsættes mod nationale risici og assistere basisberedskabet og andre myndigheder ved komplekse, langvarige og mandskabskrævende hændelser og hændelser, der kræver specialmateriel, herunder internationale opgaver og opgaver i Rigsfællesskabet.

Basisberedskabet er således en betegnelse for de opgaver, der i dag løses af det kommunale redningsberedskab, ligesom overbygningsberedskabet er et udtryk for de opgaver, der i dag løses af det statslige redningsberedskab.

6.2 Redningsberedskabets opgaver

Redningsberedskabets operative opgaver udspringer af det samlede risikobillede. Der skal være sammenhæng mellem beredskabets kapaciteter, kompetencer og responstid og sandsynligheden for, at forskellige hændelser indtræffer, samt de konsekvenser de enkelte hændelser vil medføre. Principperne for dimensionering af redningsberedskabet i forhold til risikobilledet omtales nærmere i næste afsnit.

"Indsatstyper" er en samlet betegnelse for de operative opgaver, der typisk løses på skadestedet. Indsatstyperne er grupperet i fire kategorier: Brand, redning, miljø og særlige opgaver. Nedenfor er medtaget en række eksempler på indsatstyper inden for de fire kategorier:

Brand

Slukning af brande i eksempelvis beboelse, institutioner, industri, landbrug, transportmidler, containere, affaldsoplæg og naturbrande samt vandtransport eller hindring af brandudbredelse.

Redning

Frigørelse af fastklemte ved uheld med transportmidler, indsatser i forbindelse med vejrlig, redning i søer, åer og moser mv., eftersøgning og udfrielse af indespærrede ved bygningssammenstyrtninger, etablering af behandlingsplads, belysning, afstivning, lænsning mv. ved oversvømmelse mv.

Miljø

Opsamling af mindre spild fx i forbindelse med trafikuheld, større kemikalieuheld, CBRN-hændelser, stofidentifikation, prøvetagning eller rensning af forurenede personer.

Særlige opgaver

Drikkevandsforsyning, gasrens (eks. sennepsgas), nødstrømsforsyning, støtte til politi og/eller andre myndigheder, herunder stabsarbejde og ledelsesstøtte.

Mange - primært store – indsatser, indeholder flere indsatstyper.

De mere sjældent forekommende hændelsestyper kan principielt opdeles i to kategorier, der hver stiller sine særlige krav til redningsberedskabet. For det første de indsatstyper og opgaver, der stiller krav om anvendelse af specialkapaciteter – specialmateriel og personel med specialkompetencer - fx til redning ved bygningssammenstyrtninger og ved CBRN-hændelser. For det andet hændelser, der stiller krav om kapaciteter til at gennemføre, koordinere og facilitere omfattende og/eller langvarige indsættelser. Der kan være tale om varslede eller uvarslede hændelser. Der kan i vid udstrækning planlægges for varslede hændelser, mens den uvarslede hændelse forudsætter, at der er et beredskab klar.

Ud over de operative indsatstyper, som beskrives i det følgende, vil større ulykker og katastrofer endvidere indebære et behov for etablering af stabe, tværgående ledelse og strategisk krisestyring. Denne del af indsatsen beskrives nærmere i kapitlet om operativ ledelse og indsatsledelse.

Redningsberedskabet kan i tilfælde af større ulykker og katastrofer tilkalde assistance fra andre myndigheder, herunder forsvaret, samt mod betaling inddrage private virksomheder i opgaveløsningen.

I bilag 2 er de indsatstyper, der knytter sig til de enkelte hændelsestyper i det samlede risikobillede nærmere beskrevet.

6.3 Andre opgaver

I visse kommuner udfører det kommunale redningsberedskab, udover de egentlige operative beredskabsopgaver og beredskabsplanlægningsopgaver, der er beskrevet i beredskabsloven, i dag forskellige andre opgaver for kommunen.

Der er typisk tale om kommuner, der har valgt at tilrettelægge det kommunale beredskab med et serviceniveau, der bevirker, at der er fuldtidsansat personel. Der kan være tale om et beredskab med fuldtidsansatte brandfolk i døgnvagt eller et deltidsberedskab, der i dagtimerne bl.a. betjenes af fuldtidsansatte, der ved siden af beredskabsopgaverne løser andre opgaver. I en række andre kommuner drives redningsberedskabet af eksterne aktører. Hovedparten af kommunerne er baseret på deltidsbrandfolk, idet kommuner i Sønderjylland dog i vid udstrækning anvender frivillige fra de Sønderjyske frivillige brandværn. Der kan være forskelle i kommunernes placering af redningsberedskabets administrative opgaver, idet visse kommunale redningsberedskaber har

en selvstændig administration og andre får deres administrative opgaver løst i den øvrige forvaltning.

Der kan være tale om en bred vifte af opgaver, der løses uden for beredskabsloven, herunder eksempelvis håndtering af opkald fra hjemmeplejen og værksteds- og depotfunktioner mv. Andre kommunale beredskaber har valgt ikke at påtage sig den type opgaver for kommunen. Der er således mange forskellige modeller for kommunernes varetagelse af de kommunale opgaver, herunder for redningsberedskabets inddragelse heri.

I disse kommuner løses disse opgaver således på anden vis – enten af andre kommunale forvaltninger eller hos private entreprenører.

6.4 Dimensionering af redningsberedskabet

Det kommunale redningsberedskab iværksætter i dag den umiddelbare indsats ved ulykker og katastrofer, og skal kunne varetage de dagligdags hændelser og en forsvarlig førsteindsats ved de særlige lokale risici der er i kommunen.

Ved lidt større hændelser rekvirerer det kommunale redningsberedskab efter behov mellemkommunal bistand eller assistance fra det statslige redningsberedskab, der også assisterer ved omfattende, længerevarende eller mandskabskrævende hændelser, hvor materiel og personel til håndtering af såvel sjældent forekommende og/eller komplekse hændelsestyper som omfattende og langvarige hændelser findes.

6.4.1 Dimensionering af basisberedskabet

Redningsberedskabet dimensioneres i dag efter de nærmere regler i bekendtgørelse om risikobaseret dimensionering af det kommunale redningsberedskab. Kommunalbestyrelsen fastlægger på baggrund af en analyse af de lokale risici og en vurdering af det ønskede serviceniveau dimensioneringen af beredskabet, som beskrives i en plan. Kommunernes dimensioneringsplaner indsendes til Beredskabsstyrelsen til udtalelse, inden de vedtages i kommunalbestyrelserne.

Udrykningernes sammensætning er således afstemt i forhold til den risikoanalyse, som de enkelte kommuner udarbejder, samt det ønskede serviceniveau. Kommunernes risikoprofiler ligner dog langt hen af vejen hinanden, når det gælder de almindeligt forekommende hændelser, men adskiller sig på andre områder. Det kan være på grund af særlige risikoobjekter som virksomheder, hvortil der knytter sig særlige risici eller vigtig infrastruktur, og det kan være på grund af forskelle i det valgte serviceniveau. Der er fx kommuner, der råder over særligt materiel til uheld med farlige stoffer eller materiel til slukning af brande i væskeoplag, ligesom der er kommuner, der har valgt at have et døgnbemandet beredskab med en afgangstid fra stationen på maksimalt 1 minut, i stedet for den i dimensioneringsbekendtgørelsen tilladte maksimale afgangstid på 5 minutter, ligesom der optræder en række andre forskelle.

Der kan i dag ses forskelle i kommunernes dimensionering, fordi der i visse områder findes eksempelvis særlige virksomheder, institutioner eller infrastrukturanlæg. Der optræder dog også en række forskelle i dimensioneringen, der ikke udspringer af disse forhold. Der er i stedet tale om

forskelle i det valgte serviceniveau i den enkelte kommune (Bilag 1 indeholder notat om redningsberedskabets udrykningsbillede).

Efter strukturudvalgets opfattelse er der grundlag for et mere standardiseret udgangspunkt for dimensioneringen af basisberedskabet. Følgende principper vil således kunne lægges til grund for dimensioneringen af basisberedskabet:

- Grundlæggende dimensioneres basisberedskabet ud fra visse standarder i forhold til det daglige hændelsesmønster. Standarder skal desuden øge mulighederne for yderligere standardisering inden for større enheder fx på køretøjsområdet og dermed for realisering af stordriftsfordele.
- Der bevares et lokalt råderum for at tilpasse basisberedskabet til særlige risici i området. Herved sikres det, at de væsentligste fordele ved den nuværende ordning bevares.
- Mulighederne for assistance fra andre beredskaber eller fra overbygningsberedskabet indgår i planlægningen med henblik på at sikre den bedst mulige nyttiggørelse af redningsberedskabets samlede kapaciteter.
- Dimensioneringen baseres på fri disponering af redningsberedskabets kapaciteter fra vagtcentraler, der dækker større områder, så det gøres obligatorisk, at det altid er nærmeste køretøj, der kører til en hændelse.
- Basisberedskabets opgaver kan løses såvel statsligt som kommunalt

6.4.2 Dimensionering af overbygningsberedskabet

Der er som det fremgår ovenfor situationer, hvor basisberedskabet ikke er tilstrækkeligt til at håndtere en større hændelse eller en hændelse, der kræver specialmateriel. Derfor yder det statslige redningsberedskab i dag assistance til det kommunale redningsberedskab, hvis det skønnes påkrævet på grund af karakteren eller omfanget af hændelsen.

Det statslige redningsberedskab yder i dag endvidere assistance til eller varetager opgaver for offentlige myndigheder, virksomheder og andre, der har ansvar for beredskab og indsats eller opretholdelse af vigtige samfundsfunktioner, når det statslige redningsberedskabs særlige kapaciteter er efterspurgt.

Der er i dag ikke i beredskabsloven fastsat nærmere regler om, hvorledes det statslige redningsberedskab skal dimensioneres. I praksis er dimensioneringen sket i forhold til en vurdering af det aktuelle risikobillede for hele landet og de indsatstyper, som dette indebærer for redningsberedskabet. Disse vurderinger er med mellemrum gennemført i form af analyser, som efterfølgende har dannet udgangspunkt for en politisk beslutning om det ønskede serviceniveau.

Der blev senest gennemført en egentlig dimensioneringsundersøgelse af det statslige redningsberedskab af Forsvarsministeriet med bidrag fra et eksternt konsulentfirma i efteråret 2008 og med inddragelse af de kommunale redningsberedskaber – Undersøgelse af dimensioneringen af det statslige redningsberedskab (AG DIMSUN).

Følgende principper kan lægges til grund for dimensioneringen af overbygningsberedskabet:

- Overbygningsberedskabet skal råde over materiel og kompetencer målrettet det nationale risikobillede og indgå i ekspertberedskaberne.
- Kapaciteterne skal være geografisk distribueret under hensyntagen til responstiden.
- Den enkelte hændelsestype for såvel basis- som overbygningsberedskabet skal kunne håndteres på et forsvarligt niveau under hensyntagen til en realistisk vurdering af hændelsestypens sandsynlige omfang, udviklingspotentiale og konsekvens.
- Basisberedskabet vil som udgangspunkt skulle medvirke til opgaveløsningen i alle situationer, hvor det råder over relevante kapaciteter.
- Overbygningsberedskabet skal kunne bidrage til opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtelser ved internationale katastrofer.
- Andre offentlige myndigheder mv. med ansvar for beredskab og indsats skal kunne understøttes.
- Overbygningsberedskabets opgaver kan i princippet løses såvel statsligt som kommunalt eller i kombination.

6.5 Responstider

Tidsfaktoren har generelt stor betydning for redningsberedskabets opgaveløsning. Tidsfaktorens betydning varierer fra indsatstype til indsatstype. Denne betydning er blevet nærmere analyseret og vurderet i betænkning 1226/1991 om katastrofeberedskabet, som dannede baggrund for sammenlægningen af brandvæsnet og civilforsvaret. Betænkningen behandlede bl.a. spørgsmålet om, hvilke responstider der bør gælde i forhold til de forskellige hændelsestyper, og hvilke krav til organisering og lokalisering af redningsberedskabet, der kan udledes heraf.

Vurderingen i betænkningen baserer sig på en analyse af hændelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed. Det vil sige, at eksempelvis brande, der udvikler sig hurtigt, bør håndteres med en kort responstid fra mange forskellige lokale beredskabsstationer. Omvendt gælder det for eksempelvis sammenstyrtningsulykker, at de sjældent indtræffer, at kompleksiteten typisk er stor, og udviklingshastigheden – efter selve sammenstyrtningen – er meget lav, hvilket til sammen taler for en opgaveløsning, som forsvarligt kan løses med en længere responstid, idet der dog bør kunne iværksættes en livreddende førsteindsats.

Det afgørende for håndtering af de hændelser, beredskabet indsættes imod, er hvornår beredskabet er fremme på skadesstedet og dermed beredskabets responstid.

I de tidligere centralt fastsatte dimensioneringsregler for det kommunale redningsberedskab i dimensioneringsbekendtgørelsen fra 1994 var responstiden reguleret, så responstiden var fastsat til maksimalt:

- 10 minutter i områder med tættere bebyggelse
- 15 minutter i områder med spredt bebyggelse

Derudover har der i praksis været en accepteret responstid på 20 minutter for det kommunale redningsberedskab i tyndt befolkede områder.

På samme måde har responstiden fra det statslige redningsberedskab været fastsat, så det meste af landet er dækket inden for ca. 1 time og resten af landet – bortset fra enkelte områder og øer - inden for 2 timer.

Efter strukturudvalgets opfattelse kan disse principper sikre forsvarlige responstider i forhold til varetagelsen af redningsberedskabets opgaveløsning. Heri ligger også, at en eventuel forlængelse af responstiden i et givent område ikke nødvendigvis er problematisk, hvis den nye responstid holder sig inden for de angivne maksimale responstider. Det kan endvidere overvejes om responstiderne i lighed med i det præhospitale beredskab skal beregnes som gennemsnit over en periode.

7. Redningsberedskabets internationale opgaver

Der har i en årrække været fokus på redningsberedskabets internationale opgaver, og det fremgår af aftalen for 2013-2014, at de nye udfordringer i Arktis og Danmarks fortsatte internationale engagement betyder, at redningsberedskabets kapaciteter skal kunne indsættes i et bredt spektrum af opgaver også internationalt.

Redningsberedskabets internationale operationer er en del af den samlede humanitære bistand, Danmark yder som et led i sin udenrigspolitik, fx som støtte til FN eller gennem EU-samarbejdet.

Udvalget anbefaler, at følgende forhold indgår i en fremtidig struktur:

- Redningsberedskabets skal i samme udstrækning som nu kunne indsættes i internationale operationer og operationer i Rigsfællesskabet
- Der vil blive behov for personel, som udover operative kompetencer, også har en internationalt orienteret uddannelse eller kompetencer inden for beredskabsplanlægning, forebyggelse og mere langsigtede genopbygningsperspektiver
- Samarbejdet med forsvaret og andre aktører bør udbygges

7.1 Redningsberedskabet i internationale operationer

Redningsberedskabet skal i dag kunne yde bistand i udlandet i tilfælde af katastrofer, der medfører alvorlig skade på eller udgør en overhængende fare for personer, ejendom og miljø.

Regeringen har i "Strategi for Danmarks humanitære indsats 2010-2015" (v/Udenrigsministeriet) opstillet en række konkrete mål for dansk humanitær bistand, herunder en mere holistisk tilgang, hvor såvel forebyggelse som katastrofehjælp kædes snævert sammen med mere længerevarende udviklingsprogrammer. Af strategien fremgår bl.a., at en række aktuelle udfordringer som naturkatastrofer, globalisering og menneskeskabte hændelser (herunder følgerne af f.eks. terror, lokale konflikter, klimaforandringer, teknologiske nedbrud, pandemier og forureningsulykker) bidrager til et komplekst billede af katastrofetyper. Samme tendenser påpeges af Europa-kommissionen.

Fra 1. januar 2014 er den reviderede EU-civilbeskyttelsesmekanisme trådt i kraft. Den betyder, at der fra EU's side vil være en forventning om, at Danmark fortsat bidrager med støtte til europæisk katastroferespons og generelt lever op til sine forpligtigelser, som også fremgår af Lissabon-Traktatens solidaritetsbestemmelse.

Endvidere beskrives bl.a. inddragelsen af flere statslige aktører i samtænkte indsatser i den fællesministerielle publikation fra Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter". Ligeledes er samtænkte indsatser på Forsvarsministeriets område, eksempelvis i Arktis mellem det statslige redningsberedskab, forsvaret og hjemmeværnet, også et område under udvikling.

Eksempler på internationale udsendelser

Filippinerne 2013 (naturkatastrofe) – tyfon. Beredskabsstyrelsen stiller i samarbejde med det internationale humanitære partnerskab (IHP) tre operative koordinationscentre og lette lejre til rådighed for FN's koordinerende kontor, UN OCHA og FN's Fødevareprogram, WFP.

Sydsudan 2013 (naturkatastrofe/konflikt) – oversvømmelser og internt fordrevne som følge af konflikt. Beredskabsstyrelsen etablerer i samarbejde med IHP fem særligt tilpassede og mobile koordinationscentre og lejre for FN's Fødevareprogram, WFP's, humanitære indsats i landet.

Pakistan 2010-2011 (naturkatastrofe) – oversvømmelser. Beredskabsstyrelsen udsender gennem EU to mobile hospitaler og en klinik med henblik på at yde støtte til de pakistanske myndigheders sundhedsindsats efter oversvømmelser af store landområder, herunder mange byer.

Polen 2010 (naturkatastrofe) – oversvømmelser. På anmodning af de polske myndigheder sender Beredskabsstyrelsen et høj kapacitet pumpehold til det sydlige Polen, der er ramt af de værste oversvømmelser i mere end 40 år.

Haiti 2010 (naturkatastrofe) – jordskælv. Beredskabsstyrelsen etablerer i samarbejde med IHP et operativt koordinationscenter for FN samt indkvarteringsforhold for op til 500 personer, idet store dele af Haitis hovedstad Port-au-Prince er lagt i ruiner efter et voldsomt jordskælv.

Iran 2003 (naturkatastrofe) – jordskælv. Beredskabsstyrelsen udsender et stort eftersøgnings- og redningshold (USAR), der skal hjælpe med at finde overlevende i ruinerne, efter et voldsomt jordskælv har ødelagt mange huse i og omkring byen Bam.

7.2 Internationalt samarbejde om redningsberedskab og civilbeskyttelse

Beredskabsstyrelsen har som myndighed på området løbende kontakt til internationale samarbejdspartnere i internationale fora og bilateralt.

Det fremgår således af aftalen for 2013-2014, at det nordiske samarbejde skal intensiveres og videreudvikles, eksempelvis på det internationale operative og det nukleare område.

I EU-sammenhæng samarbejder medlemsstaterne på civilbeskyttelsesområdet (medlemsstaternes beskyttelse af borgerne), som er et nationalt anliggende. Medlemsstaternes samarbejde omfatter gensidig støtte i katastrofesituationer, samarbejde under operativ indsættelse og udarbejdelse af fælles standardprocedurer for modtagelse af assistance og videns- og erfaringsudveksling mv. Særligt to elementer former samarbejdet i EU:

For det første den reviderede EU-civilbeskyttelsesmekanisme, der som nævnt er trådt i kraft ved indgangen til 2014, der vil danne grundlag for EU's samlede operative katastroferespons og endvidere vil være fundamentet for europæisk støtte i forbindelse med katastroferespons fremover.

For det andet Lissabon-Traktatens solidaritetsbestemmelse, som er under nærmere udmøntning. Af solidaritetsbestemmelsen fremgår, at alle EU's medlemsstater "handler i fællesskab på solidarisk grundlag", hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb, en omfattende naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. En lignende solidaritetsbestemmelse er vedtaget blandt de nordiske lande. Danmarks vil ved anmodning om assistance kunne forvente at modtage assistance fra udlandet, ligesom Danmark på anmodning vil skulle yde assistance til andre lande.

Foruden samarbejdet i EU, har Beredkabsstyrelsen i dag et nært samarbejde med FN OCHA. Desuden har Beredkabsstyrelsen de seneste år etableret et stadig tættere samarbejde med FN's humanitære organisationer.

Danske bidrag til internationale operationer for FN eller EU udsendes ofte i regi af indsættelser i regi af International Humanitarian Partnership (IHP).

IHP-samarbejdet

IHP er et samarbejde mellem beredkabsmyndigheder fra følgende lande: Finland (CMC), UK (DFID), Norge (DSB), Estland (ERB), Sverige (MSB), Tyskland (THW) og Danmark (BRS/DEMA).

IHP-samarbejdet blev etableret for 20 år siden og er bygget op om, at medlemmerne i fællesskab supplerer hinandens ekspertise og kapaciteter og yder en fælles respons. Synergieffekten fra samarbejdet betyder eksempelvis, at de deltagende lande er i stand til at levere ydelser, som måske ellers ikke havde været mulig som individuelle lande. Samarbejdsformen i IHP følger de samme principper om deling og koordinering af ekspertise og kapaciteter, som siden er blevet formuleret i FN's "cluster-princip" og i EU's "pooling and sharing".

7.3 Rammer for redningsberedskabets internationale operationer

Redningsberedskabets internationale kapacitet er i dag primært målrettet behovet for at kunne yde akut respons til afhjælpning af følgerne efter pludseligt opståede katastrofer.

Beredkabsstyrelsen er i dag som nationalt kontaktpunkt, ansvarlig for at gennemføre processen, hvor dels Forsvarsministeriet, dels Udenrigsministeriet skal godkende beslutningen om at yde international assistance, mens det oftest er Udenrigsministeriet, der tilvejebringer den fornødne finansiering. Det sker ofte i den meget akutte fase, og der må nødvendigvis være en meget kort responstid fra en anmodning er modtaget til udsendelse sker.

For at kunne yde international assistance er en række støttefunktioner af administrativ og logistisk karakter nødvendige. Dels med henblik på udpegning af personel til udsendelse, genanskaffelse af materiel og erfaringsopsamling til brug for læring i forbindelse med fremtidige indsættelser, dels af hensyn til afrapportering og regnskabsafklæggelse. Disse opgaver løses inden for den eksisterende struktur i det statslige redningsberedskab.

7.4 Kapaciteter og kompetencer

Ved redningsberedskabets første internationale indsatser blev anvendt statsligt materiel fra det nationale beredskab og personalet havde alene deres nationale uddannelse. Erfaringerne gennem de seneste to årtier har imidlertid vist, at det er hensigtsmæssigt at målrette materiel og uddannelse til internationale operationer og operationer i Rigsfællesskabet. Dette skal ses i lyset af de krav operationerne stiller til materiellet og personalets kompetencer.

Dansk assistance udsendes med udgangspunkt i det såkaldte "modulbaserede beredskab" (se bilag 3). Modulerne består af materiel og tilknyttet personel og kan kombineres og opbygges på forskellig vis, alt afhængig af opgaven. De kan således op- og nedskaleres og udgør dermed en fleksibel kapacitet. Den samlede operative kapacitet følger det såkaldte "dual-use" princip og kan også indgå i det nationale beredskab – og omvendt.

Modul	
Operation	Eftersøgning og redning (USAR)
	Vandrensning
	CBRN/HAZMAT (farlige stoffer)
Ledelse og teknisk støtte	Ledelses- og koordineringsfaciliteter
	IT- og telekommunikation
	Lejr
	Lejr - let
Sundhed	Mobilhospital
	Medicinsk støttemodul
Logistik	Transport
	Værksted
	Lager

Det personel, der udsendes til internationale opgaver skal såvel kompetence- som personlighedsmæssigt være egnet til at arbejde internationalt under krævende forhold, hvor infrastrukturen kan være brudt sammen mv. Det er bl.a. nødvendigt med erfaring med stabsarbejde og erfaring med at indgå i en føringsstruktur. Beredskabsstyrelsen råder i dag over personel, som har de fornødne kompetencer og kan begå sig internationalt i sammenhænge med mange aktører.

Der trækkes i den forbindelse på personel fra det nationale beredskab - både fastansatte, frivillige og værnepligtige, og forskellige tilknyttede fagspecialister – f.eks. ingeniører, læger og andet sundhedspersonale. Der indgår også personel fra det kommunale redningsberedskab samt Falck i de internationale operationer. Nedenstående oversigt viser, hvilket personel, der har været indsat i internationale operationer i perioden fra 2009-2013.

	Ansatte i det statslige redningsberedskab	Statslige frivillige	Funktionelle specialister	Værnepligtige	Ansatte i det kommunale redningsberedskab	I alt
Naturkatastrofer eller humanitære kriser	102	24	25	6		157
Konflikttramte områder	20	1				21
Beredskab	27	9		10	9	55
Andet - Frontex	1	4				5
I alt	150	38	25	16	9	238

Eksempler på ekspertudsendelser

Jordan 2013 (nabokonflikt)– intern konflikt i Syrien og flygtningestrømme til nabolande. Beredskabsstyrelsen stiller kemiske eksperter til rådighed for henholdsvis FN's koordinerende organisation, UN OCHA, og FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, med henblik på ekspertstøtte til vurdering og håndtering af sikkerhedssituationen for FN's medarbejdere i Jordan pga. frygten for anvendelse af kemiske våben af konfliktens parter. Herudover etablerer eksperter fra Beredskabsstyrelsen i samarbejde med det internationale humanitære partnerskab (IHP) modtagecentre i to flygtningelejre for FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR.

Japan 2011 (naturkatastrofe/industriulykke) – jordskælv, tsunami og nuklear ulykke. Beredskabsstyrelsen stiller en nuklear ekspert til rådighed for EU (EUCPT), som en del af EU's første respons på katastrofen. Beredskabsstyrelsens ekspert medvirker bl.a. til en vurdering af sikkerheden for EU's udsendte nødhjælpsmedarbejdere under indsats i katastrofeområdet, herunder en løbende radiologisk overvågning. Beredskabsstyrelsen sender desuden sammen med Statens Institut for Strålebeskyttelse under Sundhedsstyrelsen to eksperter til den danske ambassade i Tokyo. Eksperterne rådgiver danske statsborgere i Japan samt ambassadens eget personale om nukleare og radiologiske forhold i relation til ulykken og dens mulige konsekvenser.

8. Entydigt forankret myndighedsansvar

Redningsberedskabets opgaver har en karakter, som i krisesituationer er afgørende for opretholdelsen eller genoprettelsen af samfundskritiske institutioner og infrastruktur såvel som beskyttelsen af borgerne.

I redningsberedskabets eksisterende struktur er myndighedsansvaret forankret i kommuner og stat og der er demokratisk kontrol med opgaven gennem valg til hhv. kommunalbestyrelsen og Folketinget.

Det er afgørende for redningsberedskabet, at der også i en ny struktur er et entydigt myndighedsansvar for redningsberedskabets dimensionering, operative opgaver, forebyggende og planlægningsmæssige opgaver.

Udvalgets drøftelser har taget udgangspunkt i, at redningsberedskabet uanset organisationsform fortsat skal sikres et entydigt myndighedsansvar.

Udvalget anbefaler, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Redningsberedskabet er fortsat omfattet af et entydigt myndighedsansvar, og der fastholdes således et klart politisk ansvar for dimensionering og opbygning af redningsberedskabet
- Dimensioneringen er den væsentligste myndighedsopgave
- Der skal fortsat være et entydigt myndighedsansvar i forhold til beredskabsplanlægning, tilsyn og rådgivning, brandteknisk byggesagsbehandling samt operativ indsættelse
- Der åbnes mulighed for at placere myndighedsopgaver ved eksempelvis en fælles beredskabskommission
- Private leverandører skal fortsat kunne anvendes

8.1 Myndighedsopgaver i redningsberedskabet

Myndighedsopgaver er generelt en fællesbetegnelse for mange forskelligartede opgaver. Eksempler herpå kan være opkrævning og inddrivelse af skatter, tildeling af tilskud og ydelser samt anvendelse af tvangsmagt, hvor myndigheden er i fysisk nærkontakt med borgeren. Myndighedsopgaver kan alene delegeres til eller udføres af andre, når der er hjemmel hertil efter lovgivningen.

I beredskabslovens § 1 fastlægges redningsberedskabets opgaver, og det fremgår, at redningsberedskabet skal forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljø ved ulykker og katastrofer eller ved overhængende fare herfor. I samme paragraf omtales redningsberedskabets opbygning i Danmark, som omfatter det statslige redningsberedskab og det kommunale redningsberedskab.

Efter beredskabsloven er alle opgaver i dag beskrevet som myndighedsopgaver på grund af opgaveløsningens potentielt indgribende karakter i forhold til borgerne, idet redningsberedskabet eksempelvis har adgang til borgernes boliger uden retskendelse, som led i varetagelsen af redningsberedskabets operative opgaver, ligesom redningsberedskabet kan fjerne eller nedrive bygningsdele, skaffe sig adgang til nødvendig vandforsyning fra private brønde, vandledninger og andre vandsteder til brandslukning og foretage en række andre indgribende foranstaltninger, der kan være nødvendige i forbindelse med løsning af operative opgaver. Redningsberedskabet har også i forbindelse med forebyggende opgaver som brandvagt og brandsyn adgang til en række indgribende foranstaltninger, ligesom der kan udstedes påbud omfattende en række tiltag, der kan være bebyrdende for borgere og virksomheder.

8.2 Dimensionering af det kommunale redningsberedskab

Dimensioneringen af redningsberedskabet er i dag en central myndighedsopgave, hvor kommunerne på baggrund af en lokal risikovurdering og risikoanalyse fastlægger et serviceniveau på baggrund af det lokalt definerede risikobillede og på baggrund af en vurdering af konsekvenserne for de økonomiske, menneskelige og kulturelle værdier. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at disse opgaver varetages af beredskabskommissionen.

Kommunens plan for den risikobaserede dimensionering skal efter beredskabskommissionens behandling indsendes til Beredskabsstyrelsen til udtalelse. På baggrund heraf er det kommunalbestyrelsens ansvar endeligt at fastlægge redningsberedskabets organisation, virksomhed, dimensionering, vandforsyning og materiel ud fra de lokale risici og det ønskede serviceniveau.

8.3 Dimensionering af det statslige redningsberedskab

Dimensioneringen af det statslige redningsberedskab sker i dag i forhold til en vurdering af det aktuelle risikobillede for hele landet og de indsats typer, som dette indebærer for redningsberedskabet. Dette forudsætter personel med den fornødne uddannelse og det fornødne udstyr til indsats mod store, sjældne, komplekse eller mandskabskrævende ulykker, ligesom det statslige redningsberedskab inden for ca. 1 time skal kunne nå frem til et uheldssted og yde støtte til det kommunale redningsberedskab.

Disse vurderinger er en central myndighedsopgave, som ofte gennemføres i form af analyser, der efterfølgende har dannet udgangspunkt for en politisk beslutning i Folketinget om det ønskede serviceniveau, som igen udmøntes i en politisk aftale på beredskabsområdet, som forsvarsministeren er ansvarlig for bliver implementeret.

8.4 Planlægningsmæssigt og strategisk ansvar

Den generelle opgave- og ansvarsfordeling på det planlægningsmæssige område er i øvrigt baseret på sektoransvaret. Det betyder, at alle myndigheder, herunder kommuner, regioner og statslige myndigheder m.fl. skal have et beredskab, der sikrer, at de vigtigste funktioner i tilfælde af større ulykker eller andre hændelser kan opretholdes og videreføres. Kommunerne har i lighed med regionerne som følge heraf en forpligtelse til efter beredskabslovens § 25 til inden for hver kommunal valgperiode at udarbejde en samlet beredskabsplan. Formålet med planen er at opretholde kommunens virksomhed overfor borgerne ved en usædvanlig hændelse.

Beredskabsplanen går således på tværs af de kommunale forvaltninger og rækker udover de planer, der er knyttet til redningsberedskabet. Kommunen (alle forvaltninger, borgmester, byråd osv.) har overordnet to opgaver ved en hændelse:

- At håndtere hændelsen (såfremt det er muligt)
- At sikre kommunens fortsatte drift samtidig med at hændelsen håndteres

Det er således evnen til at opretholde kommunens samlede serviceniveau - det vil sige evnen til at sikre "Fortsat drift" under en hændelse - overfor borgere, institutioner og virksomheder, som er i centrum.

Den generelle beredskabsplanlægning er ikke afhængig af redningsberedskabets operative eller forebyggende opgaveløsning, men er en tværgående myndighedsopgave for den kommunale forvaltning i lighed med beredskabsplanlægningsopgaverne hos regionale og statslige myndigheder.

8.4.1 Strategisk myndighedsansvar

Det mere strategiske myndighedsansvar, herunder for udvikling af redningsberedskabet, følger i dag det politiske ansvar.

Det vil sige, at der på såvel det kommunale som det statslige niveau er et ansvar for løbende at fremtidssikre udviklingen af redningsberedskabet, herunder også for at prioritere og indtænke tilpasning af redningsberedskabet til risici mv. udover det umiddelbare budgetår og den daglige drift. I det strategiske ansvar ligger således også et ansvar for tilpasning af kapacitet og kompetencer til lokale forhold (styring), rekruttering og kompetenceudvikling af medarbejdere og organisation, ligesom der ligger et ansvar for – også hurtigt – at kunne implementere forandringer og ændrede krav som følge af eksempelvis ny lovgivning (beslutningseffektivitet).

Implementering af forandringer kunne eksempelvis omfatte gennemførelse af effektiviseringer og besparelser. Implementering af ændrede krav kunne være ny arbejdsmiljølovgivning, nye arbejdsmetoder eller -teknikker, der skærper kravene i forbindelse med redningsberedskabets operative indsættelse.

8.5 Mulige samarbejdsformer

Beredskabsloven åbner i dag en række muligheder for forskellige organiserings- og samarbejdsformer inden for det kommunale redningsberedskab. Som hovedregel skal den del af beredskabsopgaverne, der medfører myndighedsudøvelse, som udgangspunkt varetages af kommunerne. Den del af opgaverne, der vedrører drift og varetagelse af operative brandsluknings- og redningsopgaver, kan i dag løses på en række forskellige måder. Det er dog uanset hvilken samarbejdsform der vælges, fortsat kommunalbestyrelsens ansvar at sikre, at redningsberedskabet kan leve op til centralt fastsatte krav og det serviceniveau, som kommunalbestyrelsen har vedtaget.

8.5.1 Samordnede beredskaber

I beredskabslovens § 10 åbnes der mulighed for, at to eller flere kommunalbestyrelser kan vælge at samordne deres redningsberedskab med den konsekvens, at der skal nedsættes en fælles

beredskabskommission (se tekstboks). De nærmere vilkår for samordningen fastsættes i en aftale eller vedtægt. Aftalen skal godkendes af tilsynsmyndigheden efter reglerne i kommunestyrelseslovens § 60. Baggrunden for dette krav er, at en samordningsaftale medfører indskrænkninger i den enkelte kommunalbestyrelses kompetence, herunder ved at forpligte de deltagende kommuner økonomisk.

Fakta om samordnede beredskaber og kommunale operative samarbejder

Der er i dag 94 redningsberedskaber med hver sin beredskabskommission. Der er dog kun 92 beredskabschefer, da to af cheferne hver er beredskabschefer i to kommuner.

Kun et mindre antal kommuner har valgt at samordne redningsberedskaberne, og der ses ikke samordninger med mere end to kommuner som deltagere. Tre ud af de fire samordninger findes i Nordsjælland mellem geografisk set relativt små kommuner.

Herudover er der aktuelle overvejelser om samordninger af beredskabet forskellige steder i landet.

En række kommuner har valgt at samarbejde primært omkring det operative beredskab, idet de har fælles brandstationer. Det drejer sig om 12 kommuner, der er dækket af 4 operative beredskaber, og der er således i dag 86 operative beredskaber (94 – 8), idet der ikke skelnes imellem, om disse er kommunale beredskaber eller beredskaber tilvejebragt gennem aftaler med en privat leverandør.

Langt hovedparten af kommunerne i dag har fastholdt eget beredskab, dog således at 64 kommuner har valgt at indgå aftale med en privat leverandør for hele eller dele af kommunen - typisk Falck - om at løse de operative opgaver. Der er især i Nordjylland og på Fyn en større relativ anvendelse af private beredskabsleverandører.

Statsforvaltningen Hovedstaden fastslog i 2009, at ikke alle opgaver efter de gældende regler kan overdrages til en fælles beredskabskommission. Selv i tilfælde, hvor to eller flere kommuner har indgået en samordningsaftale, er det således de implicerede kommunalbestyrelser, der har det endelige ansvar for fastlæggelsen af den risikobaserede dimensionering af det kommunale redningsberedskab.

Redningsberedskabets operative opgaver og opgaverne i forbindelse med brandforebyggelse efter beredskabslovens kapitel 7 kan henlægges til en fælles beredskabskommission. Ansvar for vedtagelse af planen for den risikobaserede dimensionering samt revision af denne kan ikke i dag overdrages til den fælles beredskabskommission, men skal derimod fortsat løftes af kommunalbestyrelserne i de enkelte kommuner, der er omfattet af samordningen.

For en fælles beredskabskommission gælder de almindelige forvaltningsretlige regler, herunder for personale, der ansættes i det kommunale fællesskab. I de samordnede kommunale redningsberedskaber, der eksisterer i dag, gælder samordningen også de brandforebyggende opgaver.

8.5.2 Anvendelse af privat leverandør mv.

En kommune kan i dag indgå aftaler med andre kommuner, med private leverandører, Beredskabsstyrelsen eller fx frivillige brandværn om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab efter beredskabslovens § 13.

I sådanne tilfælde vil der være tale om en aftale – typisk alene på det operative område – som ikke kan sidestilles med et samordnet beredskab. Aftaler indgået efter denne bestemmelse ændrer ikke på, at ansvaret fortsat påhviler den kommune, som på baggrund af en aftale får en anden part til at udføre opgaveløsning på sine vegne. Der findes ikke en tilsvarende "bestiller-udfører model" på det forebyggende område, idet der her er tale om opgaver, der karakteriseres som egentlig myndighedsudøvelse.

Bestemmelsen i § 13 har endvidere i en vis udstrækning været anvendt som hjemmel til at indgå aftaler mellem to kommunalbestyrelser i de tilfælde, hvor et mindre område i en kommune mest effektivt har kunnet dækkes af en nabokommunes eget redningsberedskab.

Der findes således andre, mindre vidtgående former for samarbejde end egentlige samordninger, f.eks. aftaler om brandslukning, udlån af indsatsleder, udlån af materiel, brandteknisk byggesagsbehandling, fælles uddannelse af frivillige, fælles anvendelse af depoter, øvelsesanlæg, materiel mm.

8.5.3 Delegation af kompetence fra en kommunal myndighed

Kommunalbestyrelsens ansvar er efter beredskabslovens vedtagelse blevet præciseret af Indenrigsministeriet, der i et notat fra maj 1995 detaljeret har beskrevet de muligheder, som kommunerne har for at indgå aftale med en privat entreprenør om at udføre opgaver inden for redningsberedskabet. Det blev i den forbindelse fastslået, at bl.a. brandslukning, indsatsledelse, indkvarterings- og forplejningsberedskabet, uddannelse af frivillige samt opsyns-, drifts- og vedligeholdelsesopgaver kunne overdrages til en privat entreprenør. Samtidig blev det understreget, at kommunen dog stadig havde ansvaret for, at der blev ydet en forsvarlig indsats. Opgaver med et entydigt myndighedsaspekt kunne derimod ikke overlades til andre.

9. Entydig kommandostruktur

En effektiv operativ indsættelse af redningsberedskabet forudsætter entydige kommandostrukturer og entydige samarbejdsprincipper med andre relevante beredskabsmyndigheder. Entydige kommandostrukturer er afgørende for, at der såvel lokalt som nationalt kan opretholdes et samlet overblik og kan ske en hensigtsmæssig udnyttelse og koordinering af redningsberedskabets opgaveløsning og ressourcer.

Udvalget har drøftet de eksisterende principper for redningsberedskabets deltagelse i krisestyringssystemet og principperne for ledelse af operative indsatser ved såvel større hændelser, som den tekniske indsatsledelse ved dagligdagens hændelser. Der er i udvalget enighed om, at såvel krisestyringssystemet som principperne for indsatsledelse bør videreføres.

Udvalget anbefaler, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Det er særligt i forbindelse med omfattende hændelser nødvendigt, at redningsberedskabet kan indsætte de fornødne operative kapaciteter, herunder mandskab og materiel, effektivt og med entydige kommandoforhold på tværs af landet
- Redningsberedskabet bør i en kommende struktur kunne varetage sektoransvaret i det eksisterende krisestyringssystem på såvel lokalt som nationalt plan og således bidrage til et samlet nationalt situationsbillede
- De eksisterende principper for indsatsledelse (REFIL) bør videreføres
- Der kan være behov for at styrke hjemlen til, at en overordnet national enhed kan kræve redningsberedskabets kapaciteter indsat udenfor eget og nabolækningsområdet
- Der bør etableres centrale vagtcentraler, som bemyndiges til at kunne iværksætte redningsberedskabets indsats, disponering og koordinering i tæt samarbejde med andre myndigheder

9.1 Koordination af indsatsen ved større hændelser

Regeringen har etableret et nationalt krisestyringssystem, som udgør rammen for myndighedernes tværgående koordination, hvis større ulykker og katastrofer rammer Danmark. Rammerne for krisestyringssystemet tilrettelægges af Kriseberedskabsgruppen under Forsvarsministeriet og beskrives i den nationale beredskabsplan. Krisestyringsorganisationen er nærmere beskrevet i bilag 4.

Samarbejdet mellem forskellige beredskabsmyndigheder i Danmark er baseret på en række centrale overordnede principper, der udspringer af sektoransvarsprincippet og bl.a. omtales i den seneste udgave af den nationale beredskabsplan. Det drejer sig om sektoransvarsprincippet, lighedsprincippet, nærhedsprincippet, samarbejdsprincippet og handlingsprincippet. Se bilag 4.

Krisestylingssystemet skal sikre en optimal udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af en ekstraordinær hændelse forebygges og begrænses, og samfundet hurtigst muligt kan vende tilbage til en normalsituation.

Inden for det nationale krisestylingssystem kan den tværgående koordination foregå på fire niveauer:

- Regeringens krisestylingorganisation
- Den Nationale Operative Stab (NOST), herunder Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK) eller den Internationale Operative Stab (IOS)
- De 12 lokale beredskabsstabe
- Kommandostade (KST) i indsatsområdet

Ved større hændelser – lokalt og nationalt – kan de lokale beredskabsstabe henholdsvis den nationale operative stab aktiveres.

I hver af landets 12 politikredse er der som nævnt etableret en lokal beredskabsstab med henblik på at varetage koordinerende opgaver på det beredskabsmæssige område. Stabenes nærmere opgaver og sammensætning fremgår af bilag 4.

I forbindelse med koordination af den operative indsats på skadestedet, nedsættes der ved større hændelser typisk en kommandostation, hvor de berørte myndigheder indgår under politiets koordinerende ledelse.

Den nationale operative stab, NOST, har til formål at styrke koordinationen mellem relevante myndigheder ved større kriser, der ikke kan løses af de enkelte politikredse, f.eks. ved omfattende voldsomme vejrphenomener, katastrofer og sikkerhedsmæssige trusler, herunder terrorhandlinger. Stabens opgaver og sammensætning er ligeledes omtalt i bilag 4.

Af hensyn til varetagelsen af NOST's opgaver er det vigtigt, at de deltagende myndigheder på nationalt plan kan skabe overblik over situationen og iværksætte foranstaltninger i egen sektor, herunder foretage en vurdering af udviklingen på kort og lang sigt. Således bidrager myndighederne til det fælles nationale situationsbillede, der bl.a. anvendes til orientering af regeringens øvrige krisestylingssystem.

Kommunernes krisestyling koordineres fra en kommunal krisestab, hvor kommunens fortsatte drift mv. er forankret.

9.2 Vagtcentraler

Politiets tre alarmcentraler modtager 1-1-2 opkald fra borgere med akut behov for hjælp fra politiet, sundhedsberedskabet eller redningsberedskabet. Alarmcentralerne videregiver anmeldelsen til rette myndigheds vagtcentral, hvorfra udrykningen disponeres og afsendes.

Alarmcentralerne er Rigspolitiets ansvar og er placeret i Aarhus, Slagelse og København. Alarmcentralen i Storkøbenhavn drives af Københavns Brandvæsen.

Redningsberedskabets vagtcentraler modtager 1-1-2 opkald fra alarmcentralerne elektronisk. Redningsberedskabets vagtcentraler disponerer den enkelte kommunes operative ressourcer og er således en teknisk løsning, der ekspederer alarmer, og som kan være både bemandede og ubemandede. Vagtcentralerne modtager og videresender også alarmer fra ABA-anlæg, ligesom visse kommuner har knyttet andre kommunale opgaver til vagtcentralerne. Vagtcentralen for Storkøbenhavn disponerer i dag ressourcerne inden for en række kommuner i det storkøbenhavnske område, og sikrer inden for de gældende aftaler en hensigtsmæssig ressourceudnyttelse.

Mange kommuner, der har en enterpriseaftale med Falck, har indarbejdet vagtcentralbetjening som en del af aftalen. Falck løser denne opgave via regionale vagtcentraler. Kommuner uden enterpriseaftale har enten selv en bemanded eller en ubemanded vagtcentral eller en aftale med en anden kommune om løsningen af opgaven.

Udvalget anbefaler, at der etableres centrale vagtcentraler, der kan styrke mulighederne for at sikre en fri disponering og samtidig bidrage til en entydig kommandostruktur. Det kan bl.a. ske ved, at vagtcentralerne bemyndiges til at kunne iværksætte redningsberedskabets indsats, disponering og koordinering i tæt samarbejde med andre myndigheder.

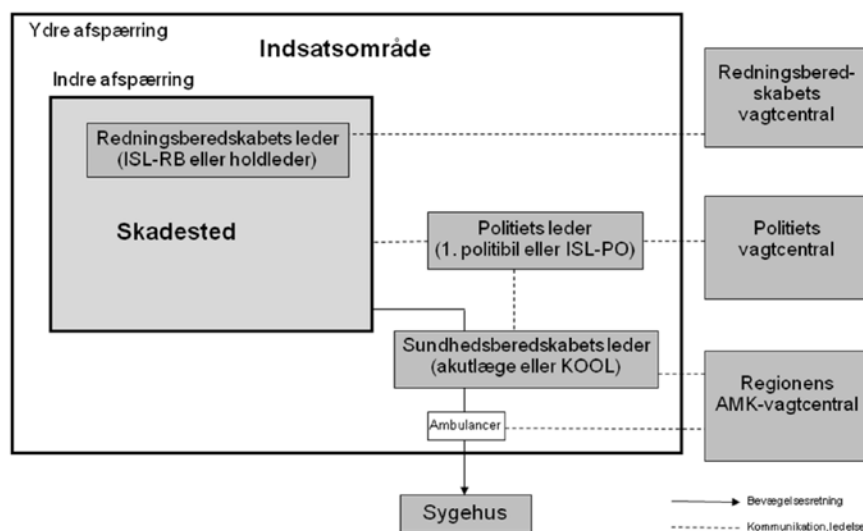
Udvalget anbefaler således, at politiets alarmcentraler (112) viderestiller alarmer og andre anmodninger om assistance til disse vagtcentraler. Vagtcentralerne vil kunne opretholde kontakt til indsatte enheder samt sikre et overblik over redningsberedskabets opgaveløsning, og vil endvidere kunne disponere eventuelle nødvendige supplerende ressourcer. De bidrager således til en entydig kommandostruktur. Vagtcentralerne kan evt. placeres sammen med Rigspolitiets alarmcentraler.

I mere alvorlige og omfattende situationer vil vagtcentralerne bidrage til, at Beredskabsstyrelsen har et fuldstændigt overblik over det samlede redningsberedskabets opgaver og ressourcer og dermed kan leve op til redningsberedskabets sektoransvar i relation til regeringens krisestyringsorganisation og samarbejdet med andre myndigheder i den nationale operative stab og i de lokale beredskabsstabe.

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at etablering af fælles vagtcentraler er et centralt og vigtigt element i en kommende struktur for redningsberedskabet.

9.3 Koordinerende ledelse og teknisk ledelse

Rollefordelingen på et skadessted fremgår af beredskabsloven og er udmøntet i retningslinjer for indsatsledelse, der beskriver de overordnede ledelsesmæssige forhold og samarbejdsprincipper. Således udgøres ledelsen af en indsats af repræsentanter for politiet, redningsberedskabet og sundhedsberedskabet samt eventuelle repræsentanter fra andre relevante myndigheder afhængig af hændelsens karakter. Myndighedsansvaret påhviler de deltagende myndigheder i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet og den ansvars- og opgavedeling, der i øvrigt ville gøre sig gældende til daglig i henhold til dette. Indsatsområdets organisering ved de mere almindeligt forekommende hændelser er skitseret nedenfor i figur 5.



Figur 5 Indsatsområdets organisering ved mindre hændelser

Politiet varetager ifølge beredskabslovens § 17 den koordinerende ledelse på et skadested og i hele indsatsområdet. Politiet har således det overordnede ansvar for samarbejde, koordination og organisering i indsatsområdet på tværs af myndigheder og faggrænser og varetager herunder bl.a. opgaver omkring afspærring og adgangskontrol. Derudover har politiet en række andre politimæssige opgaver på skadestedet, fx i forbindelse med efterforskning mv.

Redningsberedskabet skal efter dimensioneringsbekendtgørelsen varetage ledelsen af den tekniske indsats på et skadested. Den tekniske indsatsledelse varetages enten af en indsatsleder – benævnt Indsatsleder Redningsberedskab – eller en holdleder med de fornødne uddannelsesmæssige kvalifikationer. Den pågældende har ansvaret for den tekniske indsats på selve skadestedet og for personellens sikkerhed og arbejdsvilkår. Indsatslederen skal møde op, når der vurderes at være et behov, herunder når der indsættes flere hold på et skadested. Indsatslederen udøver sin kommando gennem de holdledere, der leder de indsatshold, der findes på skadestedet.

Den sundhedsfaglige indsats på skadestedet ledes af den koordinerende læge, som har ansvaret for den præhospital indsats. Den vigtigste opgave for den koordinerende læge er at redde liv og førlighed ved hurtigt at vurdere, prioritere og behandle samt sikre transport af patienter til endelig behandling.

Den tekniske leder af indsatsen er ansvarlig for, at der tilkaldes assistance fra en anden kommunes redningsberedskab, fra det statslige redningsberedskab eller et privat redningsvæsen, hvis det er nødvendigt på grund af ulykkens karakter og omfang.

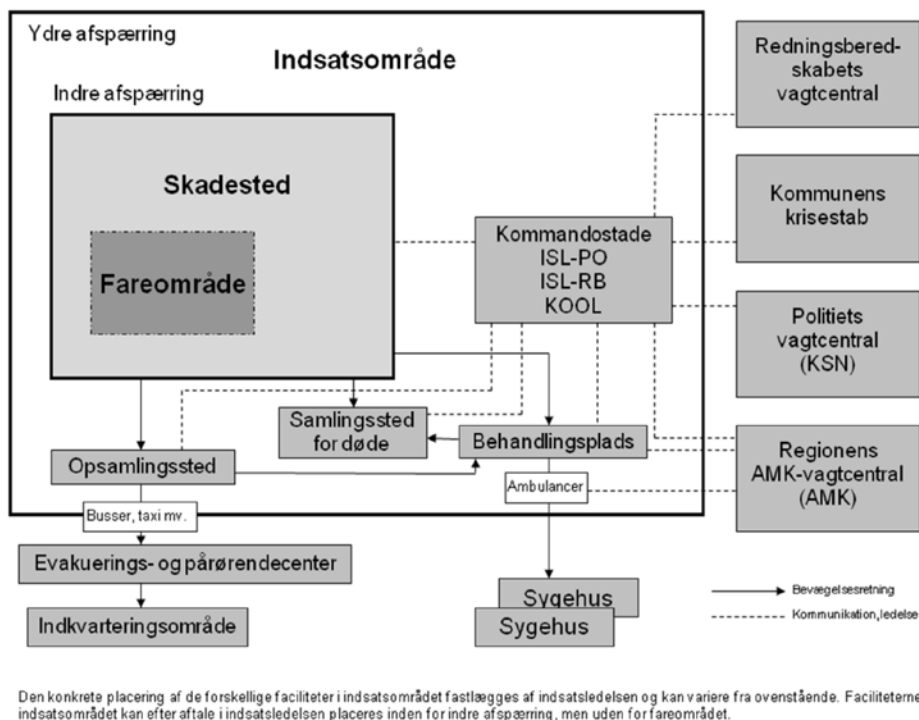
Myndighedsansvaret er uændret, såfremt der tilkaldes assistance fra andre redningsberedskaber, herunder det statslige redningsberedskab. Ved indsatser, hvor indsatsområdet geografisk strækker sig på tværs af kommunegrænser, skal de berørte kommuner etablere et samarbejde omkring den samlede tekniske indsats.

9.3.1 Teknisk ledelse af indsats på skadested i forbindelse med større hændelser

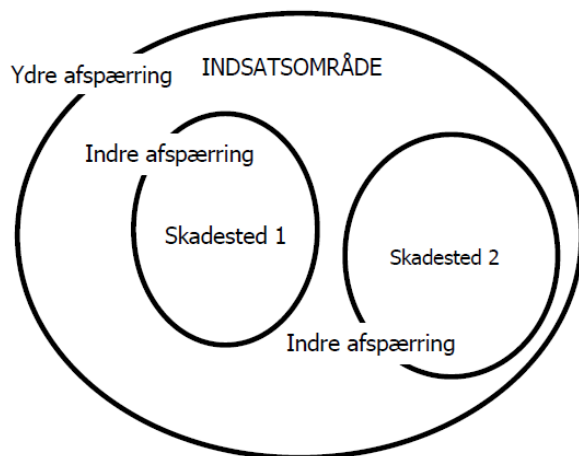
Principperne for indsatsledelse, der anvendes i alle almindeligt forekommende dagligdagshændelser, ændres principielt ikke, når der er tale om større, komplekse, længerevarende eller flere samtidige hændelser. Ansvarsfordelingen mellem de involverede myndigheder og aktører forbliver således den samme, selvom der måtte være tale om en større hændelse.

Det er udvalgets opfattelse, at retningslinjerne for indsatsledelse har vist deres effektivitet, ligesom de er udtryk for en fælles opfattelse af kompetenceforholdene på et skadested mellem de involverede myndigheder og på den baggrund bør videreføres. Det er dog samtidig udvalgets opfattelse, at der i forhold til komplicerede og længerevarende indsatser kan være behov for at styrke indsatsledelsens ressourcer.

I forbindelse med større, komplekse, længerevarende eller flere samtidige indsatser kan indsatsledelsen (politi/redningsberedskab/sundhedsberedskab, se nedenfor) udvide sin ledelsesstruktur og etablere et kommandostade (KST) til at sørge for dokumentation, logistik, planlægning, kommunikation mv., for at understøtte ledelsen af indsatsen. Organiseringen af indsatsområdet og ledelsen af indsatsen er skitseret i figur 6 nedenfor. Den tekniske indsatsleder kan om nødvendigt udpege skadestedsledere, som det fremgår af figur 7.



Figur 6 Indsatsområdets organisering ved større hændelser



Figur 7 Indsatsområdets opdeling i skadesteder

Mange kommunale redningsberedskaber vil i dag have behov for assistance fra andre kommuner eller det statslige redningsberedskab, hvis der skal etableres ledelsesstøtte og KST.

Desuden kan den lokale beredskabsstab etableres med henblik på varetagelse af de mere overordnede koordinerende opgaver i forbindelse med en hændelse.

Det er vigtigt, at der ved etablering af stabe og generelt i forbindelse med omfattende hændelser er mulighed for hurtigt og effektivt at prioritere og allokere relevante kapaciteter fra andre steder i landet (personel og materiel) til den afhjælpende indsats.

Beredskabslovens § 18, stk. 1 indeholder en hjemmel til, at Forsvarsministeren eller en kommunalbestyrelse kan kræve en anden kommunes redningsberedskab stillet til rådighed for det kommunale redningsberedskab. Ifølge de almindelige bemærkninger er der dog tale om en mulighed, der kun tænkes anvendt under krigsforhold eller i særlige katastrofesituationer. Der er således ikke en generel hjemmel til at beordre det kommunale redningsberedskab indsat i en anden kommune bortset fra den almindelige mellemkommunale bistand efter § 18, stk. 2.

Det er strukturudvalgets opfattelse, at hjemlen til koordineret og prioriteret indsættelse af det kommunale redningsberedskab udover den almindelige mellemkommunale bistand efter beredskabslovens § 18 bør styrkes. I den forbindelse bør erfaringerne fra de større hændelser de senere år inddrages. Det kan i den sammenhæng overvejes at se på sundhedsministerens hjemmel i sundhedslovens § 211 om, at ministeren i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger, kan pålægge regionsrådene eller kommunalbestyrelserne at løse sundhedsberedskabsopgaver på en bestemt måde.

10. Kompetencer og personel

Redningsberedskabets nuværende personalekategorier og kompetencer afspejler de krav, der i dag stilles til redningsberedskabets opgaveløsning. Et fremtidigt redningsberedskab efter en strukturreform skal på samme måde kunne håndtere redningsberedskabets opgavesæt med afsæt i risikobilledet, herunder hændelsestyper, dimensionering og responstider.

En ny beredskabsstruktur skal bidrage til at sikre, at der også fremover fastholdes og udvikles de nødvendige kompetencer for, at redningsberedskabet på både manuelt og lederniveau kan løse sine drifts- og udviklingsopgaver både lokalt, nationalt og internationalt.

Redningsberedskabets Strukturudvalg har drøftet de udfordringer, der især knytter sig til personalekategorier og kompetencer i relation til et fremtidigt redningsberedskab, herunder den relative fordeling af personalekategorier, de rette kompetencer, deriblandt uddannelser, værnepligtens betydning for kompetenceniveauet i redningsberedskabet samt væsentlige kompetencer i relation til at varetage stillinger på strategisk niveau i en ny struktur for redningsberedskabet.

Strukturudvalget finder, at redningsberedskabet med udgangspunkt i risikobilledet og i relation til de eksisterende personalekategorier og kompetencer grundlæggende betragtet er rustet til en fremtidig omstilling af redningsberedskabet. En fremtidig model for redningsberedskabet vil dog samtidig kunne medføre andre og nye krav, ligesom den teknologiske udvikling og udviklingen i indsatstaktikken kan medføre behov for uddannelse og kompetenceudvikling.

Udvalget anbefaler, at følgende forhold indgår i en fremtidig struktur med henblik på en styrkelse af personel- og kompetenceområdet:

- Større fokus på kompetencer i relation til varetagelse af stillinger på strategisk niveau som fx sektoransvarsforståelse, overblik på strategisk niveau, erfaring med personaleledelse, risikoledeelse og risk management, økonomisk indblik og politisk tæft
- Fokus på potentialet ved en øget nyttiggørelse af overbygningsberedskabets særlige kompetencer ved mere omfattende hændelser
- Overvejelser om indsatsledere kan udnyttes mere hensigtsmæssigt end i dag, fx ved etablering af en særlig pulje af indsatsledere eller et stabsstøtteelement, der kan støtte og bistå ved mere omfattende hændelser, også set i lyset af, at mange indsatsledere ikke altid rutineres i tilstrækkelig grad
- Fastholdelse af princippet om, at alle skal have den i forhold til den enkeltes opgaver fornødne uddannelse

10.1 Personelkategorier og kompetencer i det kommunale redningsberedskab

Det kommunale redningsberedskab består i dag af en række forskellige personelkategorier. Af nedenstående tabel fremgår en oversigt over personelkategorierne og deres relative fordeling på de forskellige niveauer i basisredningsberedskabet.

	Brandmand	Holdleder	Indsatsleder	I alt
Fuldtidsansatte	1086	319	322	1727
Deltidsansatte	3197	942	117	4256
S. jyske frivillige.	1326	385		1711
*Frivillige	488			488
I alt	5609	1646	439	8182

**Frivillige ved kommunerne med en indsatsuddannelse på funktionsniveau, som er tilknyttet det operationelle beredskab i kommunen, men ikke er vagtsat.*

Tallene i tabellen er baseret på ODIN-data og data fra Statistikbanken og er opgjort pr. 1. januar 2014. Tallene dækker over, at nogle personer erfaringsmæssigt er ansat i forskellige beredskaber, fx som fuldtidsansat i et redningsberedskab og deltidsbrandmand i et andet.

Det danske redningsberedskab bygger bl.a. på frivilligt personel. I det kommunale redningsberedskab anvendes frivillige i det daglige beredskab i de sønderjyske kommuner og andre steder i landet, hvor frivillige tegner kontrakt med det kommunale redningsberedskab. Sidstnævnte kategori af frivillige udgør oftest et supplerende beredskab i kommunerne med ansvar for en række specialopgaver så som logistik, indkvartering og forplejning.

I relation til kompetencer og uddannelse kan det kommunale redningsberedskabs personel inddeles i tre grupper på det operative niveau: Det manuelle niveau (brandmand); mellemederniveauer (holdleder); og ledelsesniveauet (indsatsleder). De enkelte uddannelser inden for redningsberedskabet retter sig mod disse tre niveauer.

Som det fremgår af tabellen ovenfor består det manuelle niveau og mellemederniveauet primært af deltidsansatte, mens indsatslederniveauet overvejende udgøres af fuldtidsansatte, der typisk også har andre jobfunktioner i redningsberedskabet som eksempelvis ledelse, administration, planlægning eller forebyggelse ved siden af den operative opgave. Derudover findes der i visse kommuner fuldtidsansat personel på vagtcentraler, som holdledere og menige brandfolk.

Som grundlæggende princip gennemfører personel i det kommunale redningsberedskab den uddannelse, der modsvarer den funktion, som skal varetages i redningsberedskabet. Alle personelkategorier skal som udgangspunkt have den lovpligtige funktions- eller lederuddannelse. Derudover er der mulighed for forskellige overbygninger og efteruddannelse.

10.1.1 Kommunale chefer og ledere

De kommunale redningsberedskaber har som nævnt fuldtidsansat personel i ledelse, administration og til udførelse af myndighedsopgaver som eksempelvis brandsyn. Det er ofte dette personel, der indgår i indsatsledervagten og løser redningsberedskabets myndighedsopgaver, andre sagsbehandlingsopgaver mv. Kommunale chefer og ledere har forskellige uddannelsesmæssige baggrunde. Som eksempler på uddannelser kan nævnes forskellige ingeniørretninger, officers- eller mellemlideruddannelser fra det statslige redningsberedskab, anden akademisk eller faglig baggrund.

10.1.2 Indsatsuddannelsen (brandmandsuddannelsen)

Det anslås, at der i dag i kommunerne rekrutteres og uddannes ca. 300 brandmænd årligt, fordelt på ca. 20 uddannelsessteder.

Det er kommunalbestyrelsen, der i samarbejde med beredskabschefen fastlægger rammerne for gennemførelse af de manuelle uddannelser. Det sker på baggrund af Beredskabsstyrelsens bestemmelser for uddannelse, beredskabsloven og personelbekendtgørelsen.

Den samlede obligatoriske Indsatsuddannelse (brandmandsuddannelsen) varer 234 timer og består af:

- Grundlæggende førstehjælpsuddannelse af 12 timers varighed
- Grunduddannelse Indsats af 74 timers varighed
- Funktionsuddannelse Indsats af 148 timers varighed

I tillæg til grund- og funktionsuddannelsen skal alt brandmandskab (herunder holdledere og indsatsledere) årligt gennemføre 24 timers obligatorisk vedligeholdelsesuddannelse (12 øvelser á 2 timer for al brandmandskab, dvs. frivillige og ansatte).

Indsatsuddannelsen er rettet mod at give deltagerne kompetencer til at kunne løse et bredt spektrum af de mest almindelige og hyppigt forekommende opgaver i basisberedskabet.

Derudover får en del fuldtids- og deltidsansatte en række særlige kompetencer inden for betjening af kommunens specialmateriel, som fx drejestige, lift, kran, redning og eftersøgning til vands og brandsikringsanlæg. Nogle kommuner har endvidere brug for at have medarbejdere med særlige kompetencer inden for fx vanddykning, højderedning, tunnel- eller metroberedskab.

10.1.3 Holdlederuddannelsen

Det anslås, at der i kommunerne i dag årligt rekrutteres og uddannes ca. 120 holdledere. Holdledere rekrutteres som hovedregel fra gruppen af brandmænd. Holdlederuddannelsen gennemføres af Beredskabsstyrelsen Teknisk Skole i Tinglev.

Holdlederuddannelsen består af en fælles del af en uges varighed og en beredskabsfaglig del af 4 ugers varighed.

Formålet med den samlede uddannelse er, at deltageren tilegner sig de nødvendige kompetencer for at kunne virke som holdleder for førstegydkningen ved mindre hændelser. Der er fokus på føring, taktik, teknik og sikkerhed.

10.1.4 *Indsatslederuddannelsen*

Det anslås, at der i kommunerne i dag årligt rekrutteres og uddannes ca. 20 indsatsledere. Indsatslederuddannelsen gennemføres ligesom holdlederuddannelsen af Beredskabsstyrelsen Teknisk Skole i Tinglev. Indsatslederne i de kommunale redningsberedskaber rekrutteres primært fra gruppen af holdledere, dog således at der i nogle kommuner til alle eller nogle indsatslederfunktioner rekrutteres personer med en bygningsfaglig uddannelse som enten bygningskonstruktør, master i brandsikkerhed, brandingeniører eller civilingeniører.

Indsatslederuddannelsen er opdelt i to dele: En beredskabsfaglig del og en tværfaglig del. I den tværfaglige del deltager politiet og sundhedsberedskabet. Indsatslederkompetence i forhold til at virke som indsatsleder i basisberedskabet opnås efter tilfredsstillende gennemgang af både den beredskabsfaglige og tværfaglige del af uddannelsen. Den beredskabsfaglige del varer 2+2 uger, mens den tværfaglige del strækker sig over 1+2 uger.

Deltageren opnår gennem uddannelsen kompetence til at handle som teknisk og taktisk leder under større hændelser i basisberedskabet.

Det er en forudsætning for at kunne indgå på kurset, at man har gennemført en holdlederuddannelse.

10.2 **Personelkategorier og kompetencer i det statslige redningsberedskab**

Ansatte i det statslige redningsberedskab får i dag en uddannelse, der bygger på håndtering af det nationale risikobillede og en analyse af de operative opgaver, som overbygningsberedskabet skal kunne løse.

Personelkategorier og deres relative fordeling i det statslige redningsberedskab:

Stillingskategori	Antal
Fuldtidsansatte	230
Ledere	100
Mellemledere	130
Værnepligtige	420
Frivillige	500
Personelreserven	500
I alt	1650

Den uniformerede gruppe af fuldtidsansatte medarbejdere inden for det statslige redningsberedskab består af to grupper:

- Befalingsmænd/mellemedere
- Officerer/ledere

Derudover indgår redningsspecialister (værnepligtige) og frivillige også i det statslige redningsberedskab.

10.2.1 Officers/ledergruppen

Officers/ledergruppen har i dag en beredskabsfaglig uddannelse, der bl.a. inkluderer indsatslederuddannelsen og uddannelse i relation til bl.a. stabsarbejde, Urban Search and Rescue (USAR), HazMat, psykisk førstehjælp og det internationale område. Derudover har lederne en civil uddannelse på bachelor- eller masterniveau.

Officererne indgår i styrelsens operative beredskab, bl.a. som vagthavende, og varetager derudover opgaver i relation til uddannelse af henholdsvis værnepligtige og kursister samt logistiske opgaver mv.

Der findes endvidere en række officerer centralt i Beredskabsstyrelsen, der varetager opgaver i relation til bl.a. sagsbehandling, analyse, planlægning og projekter inden for operative funktioner og myndighedsvaretagelse, herunder nationale og internationale assistancer, uddannelse og beredskabsudvikling. Endelig varetager officererne opgaver i styrelsens internationale beredskab.

10.2.2 Mellemedere/befalingsmænd

Mellemedere/befalingsmænd varetager i dag hovedsageligt opgaver som vagthavende i styrelsens operative beredskab. Herudover varetages opgaver knyttet til uddannelsen af de værnepligtige samt tekniske og materiellogistiske opgaver.

Et mindre antal mellemedere varetager tilsvarende uddannelsesfaglige, tekniske og materiellogistiske opgaver i forbindelse med uddannelsesaktiviteterne ved skolen i Tinglev. Herudover varetager mellemederne opgaver i styrelsens internationale beredskab.

Mellemederuddannelsen består foruden holdlederuddannelsen af en række moduler funderet i det statslige redningsberedskabs opgavesæt samt specialmoduler omhandlende fx USAR, redning, miljø, HazMat, rednings- og eftersøgningsopgaver i vand, stabsvirke og kommunikation samt ledelse og føring.

Mellemederne har i dag ca. 1.700 timers uddannelse og 600 timers praktik udover uddannelserne i funktionsuddannelse Indsats og Holdlederuddannelsen.

10.2.3 Redningsspecialister (værnepligtige)

Beredskabsstyrelsen uddanner i dag årligt 420 værnepligtige til redningsspecialister på beredskabscentrene, der muliggør bemanning af Beredskabsstyrelsens udrykningsvagter. Redningsspecialisterne modtager ca. 1400 timers uddannelse i en række beredskabsdiscipliner.

Redningsspecialistuddannelsen, som varer ni måneder, er opbygget som en uddannelse i to niveauer og understøtter det statslige redningsberedskabs operative opgaver, hvor den værnepligtige efter en måneds uddannelse deltager i den døgnbemandende udrykningsvagt.

Det første grundlæggende niveau i uddannelsen svarer til uddannelsen til brandmand (Indsatsuddannelsen) med supplement af en befolkningsuddannelse i forebyggelse.

Det andet niveau indeholder specialuddannelserne. Uddannelsen inden for de to niveauer gennemføres parallelt de første tre måneder, hvorefter der alene uddannes i specialuddannelserne, herunder bl.a. i relation til CBRN-e området, det kemiske beredskab (bl.a. HazMat-beredskabet), det nukleare beredskab, USAR, rednings- og eftersøgningsopgaver i vand, støtte til Fødevarestyrelsen og politiet og det internationale beredskab.

Den værnepligtige indgår i beredskabet efter en måneds tjeneste og de sidste fem måneder af værnepligten som indgår de som specialister på vagtholdet.

10.2.4 Frivillige

Frivillige i det statslige redningsberedskab har i dag som hovedregel aftjent deres værnepligt ved Beredskabsstyrelsen. De frivillige udgør en vigtig del af det operative beredskab. De indgår som et supplement ved større eller længerevarende hændelser. Frivillige i det statslige redningsberedskab kan også indsættes ved katastrofer i udlandet.

Det er også muligt at blive frivillig i Beredskabsstyrelsen Hedehusene, hvis operative hovedkapacitet er baseret på frivillige. Her lægges bl.a. vægt på de frivilliges erhvervsmæssige baggrund med henblik på at de vil kunne indgå som funktionelle specialister i bl.a. det internationale beredskab. De frivillige i Hedehusene indgår desuden i det statslige redningsberedskabs opgaveløsning i hele landet.

10.3 Risikobilledets betydning for personelkategorier og kompetencer

De nuværende personelkategorier og kompetencer afspejler de opgaver, som det kommunale og statslige redningsberedskab varetager i dag på baggrund af risikobilledet.

10.3.1 Det kommunale redningsberedskab

De kommunale redningsberedskaber varetager i dag primært opgaver i relation til det daglige hændelsesmønster og rykker således ud til mange, relativt ensartede hændelser, der ofte har en kortere varighed, og derfor i højere grad muliggør anvendelse af deltidsbrandfolk, der løser opgaverne ved siden af deres hovederhverv.

I en kommunal sammenhæng er det vigtigt at have fokus på, at redningsberedskabet har behov for de rette kompetencer til hverdagens mange beredskabsfaglige opgaver. Det kommunale redningsberedskab indgår i en række kommuner i det daglige samarbejde med den øvrige kommunale organisation med en lang række faglige kompetencer, hvilket kan medføre en række fordele. Samtidig har mange både frivillige og deltidsbrandfolk civile kompetencer, som de bringer med sig til redningsberedskabet. Der kan være tale om både ledelses- eller håndværksmæssige færdigheder, der er en fordel for opgaveløsningen.

De kommunale redningsberedskaber udgøres af fuldtids- og deltidsansatte samt frivillige. Samlet set baserer 83 ud af 87 kommunale redningsberedskaber sig i dag enten helt eller delvist på deltidsansatte brandfolk. Fuldtidsbrandfolk anvendes primært i større byer, hvor en stor del af befolkningen er bosat.

For så vidt angår de frivillige i redningsberedskabet er det erfaringen i både kommuner og stat, at de frivilliges mulighed for at kunne deltage i indsatser er størst i weekenderne og aftentimerne og mindst i dagtimerne. Antallet af timer, som den enkelte frivillige kan anvendes i er begrænset, da de frivillige ligesom deltidsansatte har andre hovederhverv. Frivillige kan som følge heraf have vanskeligt ved indgå i forhold til akutte indsatser, men ses som et vigtigt supplement. Det bemærkes i denne forbindelse, at der i det sønderjyske område findes en særlig kultur omkring de frivillige brandværn, der muliggør anvendelse af frivillige til akutte opgaver.

Funktionsuddannelse Indsats blev i 2011 revideret med henblik på at sikre, at uddannelsen giver de kompetencer, som er nødvendige for at kunne løse langt hovedparten af basisberedskabets mangeartede opgaver.

Det manuelle niveau i basisberedskabet skal så vidt muligt sikres via en kontinuerlig rutinerings, dels gennem udrykninger, dels gennem de 12 årlige øvelser.

For nogle brandfolk gælder imidlertid, at de er tilknyttet stationer med et begrænset antal udrykninger, hvilket ikke er tilstrækkeligt til at sikre den fornødne rutinerings. Dette sætter fokus på betydningen af vedligeholdelsesuddannelse og øvelser, hvor der vurderes at være et udviklingspotentiale.

Basisberedskabet er alt i alt mandskabsmæssigt og i relation til personalekategorier og kompetencer dimensioneret til at løse de opgaver, der i dag forudsættes løst alene af basisberedskabet.

10.3.2 Det statslige redningsberedskab

Det statslige redningsberedskab assisterer i dag det kommunale redningsberedskab og andre myndigheder ved større, komplekse og/eller længerevarende hændelser samt varetager ekspertberedskaberne og det internationale beredskab.

Håndtering af opgaverne kræver enten særlig uddannelse og/eller meget mandskab. Som eksempel herpå kan nævnes håndtering af store og komplicerede redningssituationer, hvor uddannelserne til at kunne håndtere disse hændelser er overbygninger på redningsberedskabets grunduddannelser. Kompetencerne kan ikke vedligeholdes gennem hverdagens opgaver, men forudsætter en fortsat uddannelse og træning.

Tilsvarende gælder for de øvrige specialuddannelser. Det drejer sig bl.a. om CBRN-E området, det kemiske beredskab, herunder HazMat-beredskabet, det nukleare beredskab, rednings- og eftersøgningsopgaver i vand, støtte til Fødevarestyrelsen, politiet, det internationale beredskab m.fl.

Personelkategorierne i det statslige redningsberedskab skal kunne håndtere hændelser, der er betydelige i størrelse og kompleksitet og som ofte ikke vil kunne håndteres alene på lokalt niveau.

I relation hertil kan de frivillige ses som et vigtigt supplement til redningsberedskabets operative opgaver, idet overbygningsberedskabs operative opgaver ofte har en længere varighed, hvilket giver bedre betingelser for at inkorporere frivillige ressourcer i opgavevaretagelsen.

Kompetence- og uddannelsesniveaet samt personelkategorier og mandskab i det statslige redningsberedskab afspejler i dag det nationale risikobillede og det statslige redningsberedskabs specifikke opgavesæt.

11. Rekruttering og fastholdelse

Redningsberedskabets kommende strukturændring stiller en række krav og forventninger til kompetencer og uddannelsesniveau i redningsberedskabet, bl.a. hvordan de rette kompetencer og færdigheder sikres i en fremtidig struktur og hvilken betydning henholdsvis en decentral eller central indretning af redningsberedskabet har for det.

En fremtidig struktur skal bidrage til at sikre, at redningsberedskabet fremover kan rekruttere og fastholde både frivillige, deltids- og fuldtidsbrandmænd samt beredskabsofficerer.

I redningsberedskabet opleves der generelt set ikke problemer i forhold til at tiltrække eller fastholde medarbejdere. Deltidsbrandmænd og til dels frivillige udgør dog en central undtagelse fra det generelle billede.

Redningsberedskabets Strukturudvalg har drøftet de særlige udfordringer, der knytter sig til især rekruttering og fastholdelse af deltidsbrandmænd. Fokus var især rettet mod hvordan der kan arbejdes endnu mere målrettet med rekrutteringsaktiviteter, herunder om der bør iværksættes nye tiltag såsom effektmåling af aktiviteterne.

Udvalget anbefaler, at følgende elementer i forhold til rekruttering og fastholdelse af særligt deltidsbrandfolk indgår i fremtidens redningsberedskab:

- Fokus på ankomsttidspunktet på skadestedet i stedet for afgangskrav, som vil kunne medvirke til at flere personer både i forhold til arbejdsplads og bopæl vil være potentielle emner som deltidsbrandmænd
- Ændring af vagtsætningen, så flest mulige deltidsansatte ved et redningsberedskab anvendes mere og dermed fastholdes, idet oplevelsen af at "være med" spiller en væsentlig rolle for fastholdelsen
- Større deling af deltidsansatte kommunerne imellem, så den enkelte deltidsansatte fx er tilknyttet et beredskab i dagtimerne, hvor arbejdspladsen ligger, og et andet beredskab om aftenen, hvor bopælen ligger - en optimering for både den enkelte kommune og brandmand
- Iværksættelse af nye og mere effektive rekrutteringsaktiviteter, der inddrager tidligere erfaringer på nye måder, fx via effektmålinger
- Nyttiggørelse af hjemsendte værnepligtige gennem fastholdelse i redningsberedskabet

11.1 Rekruttering og fastholdelse i det kommunale redningsberedskab

Det kommunale redningsberedskab er i dag positivt stillet i forhold til rekruttering og fastholdelse af fuldtidsansatte brandfolk til både døgnvagt og fast dagtjeneste. Der er ligeledes en rimelig rekruttering og fastholdelse af frivillige på generelt plan.

Rekrutterings- og fastholdelsesproblematikker er særligt knyttet til deltidsansatte brandmænd. Det samme gør sig gældende for frivillige under Sønderjysk Frivillige Brandværnsforbund, der derfor indgår i samme problematik.

Det kommunale redningsberedskab er kendetegnet ved en udbredt brug af deltidsansatte brandmænd, der er en økonomisk billig organisering af redningsberedskabet.

I de senere år har de kommunale redningsberedskaber, Falck og de frivillige brandværn i Sønderjylland haft stigende vanskeligheder med at rekruttere og fastholde deltidsbrandmænd. Der er en tendens til at flere arbejdsgivere, både i det private og offentlige, ikke længere tillader deres medarbejdere at stå til rådighed for redningsberedskabet i arbejdstiden.

Der har samtidig gennem de senere år været iværksat forskellige initiativer med henblik på at imødegå denne udfordring.

11.1.1 Kommunale chefer og ledere

Chefer og ledere i det kommunale redningsberedskab rekrutteres bl.a. fra andre private eller offentlige stillinger, og ofte på master- eller bachelorniveau.

Mellemledere (holdledere) rekrutteres ofte internt blandt det operative personel.

11.1.2 Deltidsbrandmænd

De udfordringer, der optræder i forbindelse med rekruttering og fastholdelse af deltidsbrandfolk i dag, kan inddeles i fire grupper: 5 min. afgangstid, dækning af beredskabet i dagtimer og skifteperiode, uddannelsesforhold samt motivation og fastholdelse. De samme forhold gør sig i en vis udstrækning gældende for frivillige i de sønderjyske brandværn.

Jf. beredskabslovens nuværende bestemmelser skal førsteudrykningen kunne afgå fra en brandstation senest 5 min. efter, at en alarm er modtaget. Dette krav sætter en begrænsning i forhold til, hvor en deltidsbrandmand kan bo og arbejde. Ligeledes begrænser tidskravet de udfoldelsesmuligheder den deltidsansatte har i sin fritid, i de perioder hvor han eller hun er vagtforpligtet. Samtidig er kvaliteten af redningsberedskabets opgaveløsning ikke betinget af afgangstidskravet, men derimod af responstiden og at den relevante enhed ankommer med det rigtige materiel mv.

En række kommunale redningsberedskaber oplever særlige udfordringer i forhold til at have et tilstrækkeligt antal deltidsbrandmænd til rådighed i dagtimerne. Udfordringerne opstår som følge af, at virksomhederne på grund af specialisering og øgede krav til effektivitet har svært ved at undvære ansatte til jobbet som deltidsbrandmand. Samtidig er der en tendens til, at virksomhederne flytter væk fra områder, hvor brandstationerne er placeret. Flytter man brandstationen til disse nye industriområder vil det give nye problemer i forhold til bemanning af førsteudrykningen udenfor normal arbejdstid, da der typisk ikke er boligområder i nærheden.

De personer, der arbejder i lokalområdet og er brandfolk i dagtimerne, bor nødvendigvis ikke i lokalområdet, hvorfor det kan være nødvendigt at rekruttere "omvendt" til aften/nattetimerne. Der kan samtidig være en udfordring med dækningen i "skifteperioden" mellem de deltidsbrandmænd, der forlader lokalområdet for at køre hjem fra arbejde og de deltidsbrandmænd, der kommer til lokalområdet efter endt arbejde.

På samme måde kan det være en udfordring at få indpasset uddannelsen i deltidsbrandmandens arbejds- og familieliv. Det er derfor vigtigt, at uddannelses tilbud fremadrettet - som i dag - tilbydes dels på hverdage og dels udenfor normal arbejdstid.

I FKB og Falcks samarbejdsprojekt "Deltidsberedskabet i en brydningstid" fra 2009 (se afsnit 11.1.3 nedenfor) viser undersøgelser blandt deltidsbrandfolk, at spænding, interesse, kammeratskab og anerkendelse for indsatsen er vigtige parametre for det at være deltidsbrandmænd, for nogle sågar vigtigere end selve lønnen.

Undersøgelserne viser tillige, at jobbet som deltidsbrandmand giver en række udfordringer for den enkelte medarbejder i forhold til at opleve jobbet som en tidsrøver.

Barriererne opvejes dog i høj grad af den centrale motivationsfaktor, der ligger i at få anerkendelse, og den spænding og udfordring der ligger i at deltage i operative indsatser. Modsat er det stærkt demotiverende såfremt den deltidsansatte brandmand i tilfælde af alarmering gang på gang oplever ikke at komme med på indsats eller oplever ikke at blive alarmeret.

På brandstationer med et større antal udrykninger er deltidsbrandmændene typisk opdelt i vagt-hold, hvor den enkelte typisk har vagt hver tredje uge. Som en konsekvens af problemerne med at skaffe et tilstrækkeligt antal brandfolk i dagtimerne, der kan møde rettidigt, alarmeres alt mandskab dog ofte i dagtimerne på disse brandstationer.

11.1.3 Særlige tiltag for rekruttering af deltidsbrandfolk

Som nævnt gav en række kommunale redningsberedskaber i 2009 udtryk for, at det var svært at sikre det nødvendige antal deltidsbrandmænd, hvilket FKB og Falck efterfølgende påpegede i rapporten "Deltidsberedskabet i en brydningstid".

På baggrund af disse udfordringer blev det i 2010 besluttet at gennemføre en landsdækkende, statsligt finansieret hvervekampagne. Beredskabsstyrelsen varetog driften af kampagnen i 2010, hvorunder der blev udviklet en kampagnehjemmeside, "Bliv Brandmand Nu". Med aftalen om redningsberedskabet for 2011 blev det besluttet at overføre driften af rekrutteringsprojektet til Beredskabsforbundet, som samtidig fik tilført en ekstraordinær bevilling på 3 mio. kr. til driften, jf. aftalen om redningsberedskabet for 2011. Beredskabsforbundet fik også i 2012 bevilget 3 mio. kr. til projektet, som efterfølgende blev videreført med aftalen for 2013-2014, hvor der blev bevilget 2 mio. kr. årligt i 2013 og 2014 til Beredskabsforbundets drift af projektet.

Det fremgår af Beredskabsforbundets afrapportering på arbejdet med rekrutteringsprojektet i 2013, at rekrutteringsprojektet overvejende gennemføres ved hjælp af kampagnehjemmesiden, lokalt tilpassede hverveaktiviteter og landsdækkende radiokampagner i lokal- og regionalradioer..

Erfaringer fra kampagnerne rundt i landet viser, at kendskabet til jobbet som deltidsbrandmand er blevet øget, hvilket kommer til udtryk i et antal uopfordrede ansøgninger, som har medført ansættelser af brandmænd fra målgrupper, hvorfra der ikke tidligere har været rekrutteret. Den øgede aktivitet ses særligt i forbindelse med radiokampagnerne. Det kan dog ikke på baggrund af afrapporteringen fastslås, om der er en direkte sammenhæng mellem kampagnen og de ansættelser, der faktisk sker.

Det er således vigtigt, at der fortsat er fokus på en systematiseret rekrutteringsproces, der følges op af en evalueringsproces.

11.2 Rekruttering og fastholdelse i det statslige redningsberedskab

Det statslige redningsberedskab er i dag positivt stillet i forhold til rekruttering og fastholdelse indenfor alle personalegrupper, hvor der hverken er vanskeligheder med rekruttering eller fastholdelse af medarbejdere.

Beredskabsstyrelsens rekruttering på det uniformerede område kan deles op i tre delområder: værnepligtige, mellemledere og ledere/officerer.

De værnepligtige er den grundlæggende kilde til rekruttering af uniformerede medarbejdere i Beredskabsstyrelsen. Beredskabsstyrelsens årlige indtag og uddannelse af værnepligtige udgør et væsentligt rekrutteringsgrundlag for mellemlederniveauet, der igen fungerer som det primære rekrutteringsgrundlag for officersniveauet.

Beredskabsstyrelsen har ca. 230 uniformerede stillinger på mellemleder eller officersniveau – ca. 130 mellemledere og 100 officerer.

11.2.1 Værnepligtige

Det statslige redningsberedskab uddanner årligt 420 værnepligtige redningsspecialister. Aktuelt opfylder Beredskabsstyrelsen ligesom forsvaret behovet for indkaldte gennem frivillig indgåelse af kontrakt, og der sker derfor ikke tvangsindkaldelse af værnepligtige. Beredskabsstyrelsen vurderer, på baggrund af en effektmåling blandt hjemsendte værnepligtige, at knap 28 pct. i 2013 fastholdt tilknytningen til redningsberedskabet fx som mellemledere og frivillige i det statslige redningsberedskab eller som frivillige, deltids- eller fuldtidsansatte i et kommunalt redningsberedskab. Målingen er baseret på 750 værnepligtige, og svarer til at gennemsnitligt ca. 20 pct. af en årgang eller omkring 150 værnepligtige årligt opnår tilknytning til redningsberedskabet. Det er således Beredskabsstyrelsens vurdering, at det svarer til, at ca. 40 pct. af de nuværende 420 værnepligtige vil bevare tilknytningen til redningsberedskabet.

11.2.2 Mellemledere og ledere/officerer

Det statslige redningsberedskab uddanner i dag årligt 30 mellemledere. Uddannelsen varer ca. 4½ måneder og gennemføres ved Beredskabsstyrelsen Sydjylland og Beredskabsstyrelsen Teknisk Skole i Tinglev. Derefter gør mellemlederne tjeneste som instruktører og indgår i udrykningsvagten ved et beredskabscenter i op til 12 måneder (pligtig tjeneste i 5 måneder og frivillig tjeneste i 7 måneder på kontrakt).

Et antal mellemledere fortsætter deres tjeneste i det statslige redningsberedskab ved kontraktansættelse, hvor de løbende videreuddannes og kan opbygge en karriere, enten som generalister i det operative beredskab, som instruktører, eller også som specialister, der typisk rekrutteres blandt mellemledere med en forudgående håndværksfaglig uddannelse. Mellemlederne er fx en vigtig ressource i det internationale beredskab.

Officererne i det statslige redningsberedskab rekrutteres oftest ind på officersgruppens laveste niveau: Korpsmestre. Den egnede kandidat til en officersstilling har typisk en

mellemlideruddannelse fra det statslige redningsberedskab suppleret med en relevant civil uddannelse på bachelorniveau bag sig, gerne en uddannelse af teknisk eller pædagogisk karakter eller katastrofe- og risikomanageruddannelsen. Den civile uddannelse suppleres gennem ansættelse i en uddannelsesstilling af ca. et års varighed med beredskabsfaglige lederkurser, suppleret med træning ved et beredskabscenter.

12. Udvikling og videndeling

En ny fremtidig struktur for redningsberedskabet skal kunne understøtte og facilitere udvikling og deling af viden og erfaringer i det samlede redningsberedskab, herunder bl.a. i relation til arbejdsmiljø og ny teknologi, som er områder af væsentlig betydning for redningsberedskabet.

Rammen for udvikling inden for redningsberedskabet bestemmes i dag af ansvarsfordelingen, hvor kommuner og stat hver især er ansvarlige for hver sin del af det samlede redningsberedskab. Der foregår en del samarbejde og videndeling i både kommunalt og statsligt regi samt på tværs, men den overordnede ramme sætter en begrænsning for den brede indsamling og nyttiggørelse af viden.

Udvalget har haft fokus på at sikre et fælles fundament i redningsberedskabet for udvikling og videndeling fremadrettet.

Strukturudvalget har drøftet de muligheder, der med strukturreformen ligger i at skabe nye og bedre rammer for udvikling og videndeling, herunder hvordan erfaringsopsamling fra dagligdagens beredskab sikres samtidig som at ny forskningsbaseret viden kommer hele redningsberedskabet til gode.

Udvalget anbefaler, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- At erfaringer og viden kan indsamles, koordineres og udbredes, herunder både dagligdagens erfaringer som forskningsbaseret viden med henblik på at sikre en mere samlet og systematisk udviklingsindsats i redningsberedskabet og dermed en bedre nyttiggørelse af de samlede ressourcer

12.1 Udvikling og videndeling

I redningsberedskabet sker der ligesom i andre dele af samfundet en fortsat udvikling gennem forskning, innovativ tænkning og erfaringer, ligesom der implementeres nye teknologier, metodikker og krav mv. Det har løbende skabt behov for og åbnet muligheder for, at redningsberedskabet kan løse sine opgaver på en både mere effektiv og sikkerhedsmæssig forsvarlig måde.

Indførelse af nye teknologier i samfundet, som fx elkøretøjer, solcelleanlæg og vindmøller har medført, at redningsberedskabet har skullet forholde sig til opgaveløsningen i disse nye sammenhænge. Det gælder både i forhold til behovet for eventuelt at indføre nyt materiel som behovet for nye sikkerhedsmæssige tiltag. Herudover har nye eller ændrede krav til arbejdets udførelse, fx i relation til arbejde i højden og kræfttrisci understreget behovet for, at redningsberedskabets organisation og opgaveløsning løbende udvikles.

12.1.1 Forankring af udviklingsopgaven og -kapaciteten

Redningsberedskabets udvikling defineres i dag overordnet af ansvarsfordelingen, hvor kommunerne henholdsvis staten i vid udstrækning er ansvarlige for drift, udvikling og finansiering af sin egen del af det samlede redningsberedskab.

Tilrettelæggelse af redningsberedskabets virksomhed, herunder blandt andet dimensionering, materielbestykning og dermed også i et vist omfang rammerne for den tekniske opgaveløsning fastlægges således for kommunernes vedkommende af den enkelte kommunalbestyrelse og for de statslige enheders vedkommende af Beredskabsstyrelsen.

I modsætning til hvad der eksempelvis kendes fra forsvaret og politiets ressource, er ansvaret for udvikling inden for redningsberedskabet således i vidt omfang decentralt forankret. Det betyder blandt andet, at eksempelvis indsamling af viden om udviklingen i det omgivende samfund, der kan have indflydelse på redningsberedskabets aktuelle og fremtidige opgaveløsning, og også eventuel implementering af nye tiltag, foregår flere steder. Udviklingskapaciteten i redningsberedskabet er således spredt udover en lang række aktører, som kan tildele udviklingsopgaven større eller mindre opmærksomhed.

12.1.2 Fora for udvikling og udviklingsprojekter

Beredskabsstyrelsen udvikler – som sektoransvarlig myndighed for redningsberedskabet – tekniske og taktiske retningslinjer og vejledninger inden for specialområder såsom håndtering af nye køretøjstyper (fx elkøretøjer), solcelleanlæg og indsats i forbindelse med spildevand.

Udover løbende videndeling med samarbejdspartnere nationalt og internationalt, har Beredskabsstyrelsen sat fokus på forskningsbaseret generering og indsamling af viden inden for beredskabsområdet. Dette udmøntes i samarbejde med forskningsmiljøer og i medfinansiering af Ph.-D.-projekter inden for forebyggelse, beredskabsplanlægning og krisestyring.

Der er herudover etableret tværgående udviklings samarbejder inden for redningsberedskabet mellem Beredskabsstyrelsen, kommunerne og Falck med henblik på udvikling af blandt andet nye koncepter og metodikker i forbindelse med indsats, uddannelser mv., ligesom der er etableret et bredt samarbejde på brancheområdet med henblik på at styrke indsatsen imod den formodede forhøjede kræftrisiko for brandmænd.

Beredskabsstyrelsen har desuden etableret en række udvalg, hvor kommunerne også indgår, og som danner rammen om fælles tiltag og udvikling af fx operative forhold, forebyggelses-, dimensionerings- og planlægnings-, uddannelses- og materielområdet. Udvalgene er sammenfaldende med Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) fagområder og kredsene er repræsenteret.

Inden for det kommunale redningsberedskab foregår også et løbende udviklingsarbejde, som er systematiseret og organiseret i forskellige regi og med varierende deltagerkreds. Der er fx et samarbejde omkring forebyggelse og materielindkøb i kommunerne, ligesom der sker en række aktiviteter på det forebyggende område i netværk, der er forankret i FKB's fagområde forebyggelse samt i kredsene. Der afholdes herunder beredskabsfaglige konferencer, der udarbejdes konceptudvikling af brandstedsundersøgelser og der udvikles tværfaglige kampagner i kommunerne. Ligeledes er der inden for de sidste to år udviklet og implementeret et digitalt brandsynsprogram (FRIDA), som bruges i 77 kommuner.

12.2 Anvendelse af teknologi

Der foregår i dag en kontinuerlig og gennemgribende teknologisk udvikling, der hele tiden åbner op for nye og mere hensigtsmæssige måder at gribe redningsberedskabets opgaver an på.

I takt med at de teknologiske muligheder bliver mere tilgængelige både med hensyn til driftssikkerhed og økonomi øges potentialet for at bruge den nye teknologi. Det gælder egentlige indsatsværktøjer og værktøjer til ledelses- og beslutningsstøtte. Redningsberedskabet vil dels kunne udnytte ny teknologi til at gennemføre mere effektive og sikre indsatser, ligesom en hensigtsmæssig udnyttelse af ny teknologi i forskellige situationer kan medføre mulighed for at opnå effektiviseringer og besparelser.

Som eksempel på hvordan indsatsmulighederne kan forbedres og indsatsen optimeres gennem anvendelse af teknologiske værktøjer, kan nævnes den kombinerede anvendelse af hurtige slukningsenheder (HSE), skæreslukker, termografiske kameraer og overtryksventilator. Således kan en tidlig indsættelse af skæreslukkeren i kombination med overtryksventilatoren i et brandforløb have både en stærk brandbegrænsende virkning og give en markant temperatursænkning af røggasserne samt en væsentlig forbedring af indsatsmiljøet for både indsatspersonel og eventuelle personer, som måtte befinde sig i bygningen.

Skæreslukkere

Skæreslukkeren består af en pumpeenhed, der kan levere et ekstremt højt vandtryk. Skæreslukkeren anvendes ved, at den første brandmand trænger helt frem til bygningen og – ved hjælp af skæreslukkeren – i løbet af ganske få sekunder skærer et lille hul på få mm. - med skæreslukkerens strålerør.

Ved brand i vægge, lofter, hulrum eller andre steder, hvor det ikke er muligt præcist at se hvor branden er, kan et termisk kamera hjælpe til at se, hvor temperaturen er højest og på den måde lokalisere branden, ligesom kameraet kan anvendes til at finde ildlommer eller gløder i forbindelse med efterslukning. Et termisk kamera gør det også muligt for røgdykkere at se gennem røg, damp og mørke, og røgdykkere vil således meget hurtigere end ved traditionel røgdykning kunne foretage en eftersøgning inde i brændende mørke og røgfylde bygninger. Termisk kamera anvendes også i forbindelse med redningsindsatser, hvor der ledes efter personer i både bygninger og på åbne arealer, ligesom personer, der ligger i vandoverfladen, kan ses fra skibe og helikoptere ved hjælp af denne teknik.

Skæreslukkeren er dog først nu ved at vinde indpas i Danmark i forbindelse med redningsberedskabets arbejde.

I forhold til håndtering af større, mere komplicerede hændelser vil nye teknologiske værktøjer som GPS, IT- og webløsninger mv. kunne understøtte koordineringen og bidrage til at skabe et bedre overblik over informationer – fx i forbindelse med etablering af et situationsbillede – på tværs af myndigheder og myndighedsniveauer. I denne forbindelse anvendes GIS systemer (geografiske informationssystemer) såsom SINE Services, der kan tilgås af forskellige brugere.

GPS- og SINE-løsninger

GPS, IT og webløsninger er eksempelvis digitale radioer/SINE, IT-software og systemer, GIS (geografiske informationssystemer), webapplikationer, online medier, tablets og interaktive storskærme.

SINE Services er en platform og koordinations-tjeneste til udveksling af operativ beredskabsinformation mellem de forskellige beredskabers operative niveauer.

Endvidere er eksempelvis UAS systemer (droner) særligt egnet i forbindelse med opgaver i redningsberedskabet, herunder i forbindelse med kortlægning af skadesområder, skadede bygninger, oversvømmelser mv., detektering af kemisk udslip, detektering af varme i forbindelse med brand (skjulte ildreder mv.), eftersøgning efter savnede personer med termisk kamera og 3D visualisering af objekter, bygninger mv. Anvendelse af UAS systemerne vil kunne optimere ledelses- og beslutningsstøtte i forbindelse med konkrete indsatser og derigennem give forbedrede – og formentlig også mere sikre – indsatsforhold.

12.3 Håndtering af arbejdsmiljøforhold

Arbejdsmiljøområdet er et rammevilkår for redningsberedskabet, som i nyere tid har fået et stort fokus. Der har bl.a. været stor opmærksomhed omkring arbejdsmiljøforhold som brandrøg og håndtering af mundering kontamineret med eksempelvis asbeststøv fra brand mv.

Henset til karakteren af redningsberedskabets arbejde kan der i indsats- og øvelsessammenhænge være situationer, som kan udgøre en særlig sikkerhedsrisiko for indsatspersonellet. Det stiller krav til personellets mundering og materiel, ligesom personellet skal have den nødvendige viden og uddannelse for at kunne håndtere situationen i forhold til egen og andres sikkerhed.

Arbejdsmiljøkrav og ændringer heraf gælder alle parter i redningsberedskabet. Ansvarsfordelingen mellem kommuner og stat betyder, at de forskellige kommuner og Beredskabsstyrelsen hver især er ansvarlig for at sikre arbejdsmiljøet i forhold til egne ansatte. Med henblik på at skabe det bedst mulige arbejdsmiljø skal det sikres, at ændringer i arbejdsmiljølovgivningen implementeres ensartet og hurtigst muligt over hele landet, ligesom videndeling og læring på tværs af de forskellige arbejdsgivere er væsentligt i forhold til sikring af et godt arbejdsmiljø.

12.4 Udfordringer og muligheder

Videndeling forudsætter, at der sker en systematisk indsamling af viden, og at denne viden er tilgængelig for alle interessenter. Det kan blandt andet ske gennem procedurer og fora som sikrer, at information videregives fra den enkelte interessent til alle relevante parter.

Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber samarbejder bredt i mange typer af samarbejdsrelationer om bl.a. uddannelse, indkøb, beredskabsplanlægning, forebyggelse, øvelser og arbejdsmiljøforhold. Det ændrer imidlertid ikke ved, at der grundlæggende set stadigvæk arbejdes individualiseret og spredt qua ansvarsfordelingen.

Strategisk og systematisk indsamling og videreformidling af viden, fx inden for arbejdsmiljø, samt implementering af eventuelle tiltag afledt heraf vil kunne udmøntes mere effektivt, hvis ansvaret herfor er placeret samlet.

Et effektivt samarbejde med andre myndigheder og organisationer inden for redningsberedskabet vil samtidig kunne understøttes bedst gennem en samlet indgang og etablering af et kontaktpunkt, som kan koordinere de forskellige interesser på området, træffe beslutninger om relevante nye initiativer og fungere som videns- og kompetencecenter.

På samme måde kan mulighederne i forbindelse med teknologiske løsninger og værktøjer, deres ensartede udbredelse og anvendelse heraf nyttiggøres yderligere. Mulighederne for udrulning af

forandringer og nye tiltag bør ses i sammenhæng med mulighederne for strategisk styring inden for redningsberedskabet, herunder implementeringskraft.

De nuværende ressourcer til udvikling af redningsberedskabet kan således potentielt nyttiggøres bedre gennem en samlet og fælles udviklingsindsats. En fastlæggelse af fælles standarder og principper for anvendelse af ny teknologi og metodikker samt en centralt koordineret indsamling og distribution af forskningsbaseret og dokumenteret viden indenfor både teknologi og arbejdsmiljøområdet vil kunne bidrage til en mere velfunderet og effektiv udvikling af det samlede redningsberedskab.

Det er på den baggrund udvalgets vurdering, at en samlet, koordineret, forskningsbaseret og systematisk tilgang til udviklingsopgaven inden for redningsberedskabet med fordel kan afløse det mere uformelle samarbejde, der eksisterer i dag.

13. Leverandør- og udførermodeller

Den kommende strukturændring af redningsberedskabet skaber nye rammer og muligheder for opgavernes tilskæring og løsning, ligesom en ny fremtidig struktur for redningsberedskabet kan understøtte en større konkurrenceudsættelse af beredskabsopgaver, end tilfældet er i dag.

Redningsberedskabet er i dag organiseret på en række forskellige måder, og der findes forskellige leverandørmodeller, hvor både statslige, kommunale, fælleskommunale og private leverandører indgår.

I forbindelse med strukturudvalgets arbejde har der været opmærksomhed på betydningen af forskellige leverandørmodeller i forhold til effektivitet og konkurrence, bl.a. med henblik på at vurdere, om konkurrenceelementet kan udvides. Strukturudvalget har videre drøftet mulighederne for en større konkurrenceudsættelse, herunder både en bedre udnyttelse af allerede eksisterende muligheder og helt nye muligheder.

På baggrund af ønsket om at udnytte mulighederne for konkurrenceudsættelse endnu bedre i fremtiden anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i fremtidens redningsberedskab:

- Tilrettelæggelse af udbud på operative opgaver, så de fremmer konkurrence, herunder muligheder for at også nye private tilbudsgivere kan komme ind på området. Dette kunne fx ske gennem udbud af opgaver med en større volumen (opgavebundling) og et mere ensartet opgavesæt
- Overvejelser vedr. konkurrenceudsættelse af områder som fx:
 - o Yderligere konkurrenceudsættelse af "Funktionsuddannelse Indsats" (brandmandsuddannelsen)
 - o Autorisation til at gennemføre lettere brandsyn

13.1 Eksisterende organisationsformer og leverandørmodeller

Redningsberedskabet i Danmark omfatter det kommunale redningsberedskab og det statslige redningsberedskab, jf. beredskabslovens § 1, stk. 2.

Efter beredskabsloven er alle opgaver i dag som nævnt myndighedsopgaver på grund af opgaveløsningens potentielt indgribende karakter i forhold til borgerne. Ansvar for opgaveløsningen er derfor klart placeret hos enten den kommunale myndighed – kommunalbestyrelsen – eller den statslige myndighed – forsvarsministeren og Beredskabsstyrelsen.

Beredskabsloven indeholder imidlertid allerede i dag muligheder for at fravige hovedreglen om, at de kommunale beredskabsopgaver løses af den enkelte kommunes eget redningsberedskab. Der er således inden for det gældende regelsæt relativt vidtgående muligheder for at konkurrenceudsætte centrale dele af redningsberedskabets operative virksomhed.

Beredskabsloven giver samtidig betydelig frihed til at organisere det kommunale redningsberedskab, idet § 10 giver mulighed for samordnede beredskaber, og § 13 giver mulighed

for tværkommunale samarbejdsrelationer. Det er desuden meget almindeligt, at der findes tværkommunale samarbejdsaftaler i forhold til gensidig vederlagsfri assistance. På den baggrund findes der i dag en bred palette af samarbejder og organisationsformer i redningsberedskabet.

Beredskabsloven giver endvidere mulighed for forskellige leverandørmodeller, idet en kommune kan indgå aftaler med andre kommuner, med private leverandører eller andre om at udføre opgaver inden for kommunens redningsberedskab. I praksis er der tale om en omfattende privat opgavevaretagelse for så vidt angår redningsberedskabets operative opgaver, som i altovervejende grad løses af en enkelt leverandør, Falck, men i form af forskelligartede, selvstændige aftaler med de enkelte kommuner.

En række kommuner har etableret kommunale § 60-selskaber til varetagelse af de myndigheds- og planlægningsmæssige opgaver samt operative opgaver. Der eksisterer i dag fem § 60-selskaber til varetagelse af det kommunale redningsberedskabs opgaver med hver to kommuner i samarbejdet, men flere kommuner arbejder hen imod lignende konstruktioner.

Københavns Vestegns kommuner har i dag etableret et I/S til varetagelse af de kommunale operative opgaver, men har valgt at myndighedsopgaverne på det forebyggende og operative område forbliver i kommunerne.

13.2 Yderligere muligheder for konkurrenceudsættelse

Som det er fremgået ovenfor, er der en række begrænsninger i forhold til at lade private leverandører løse myndighedsopgaver og dermed konkurrenceudsætte opgaverne i dag. Til sådanne opgaver hører bl.a. ansvaret for beredskabsplanlægningen og fastlæggelsen af serviceniveauet, opgaver der er særligt indgribende i forhold til den enkelte borger samt opgaver af en specialiseret karakter med særlig betydning for redningsberedskabet.

Herudover gælder det generelt for konkurrenceudsættelsen, at der

- skal være et marked – dvs., at der skal være mulighed for, at flere leverandører kan etablere sig, så der undgås monopoldannelse,
- at opgaven skal være relativt standardiseret, så der kan opnås sammenlignelighed og gennemsigtighed i prisfastsættelsen,
- skal være en vis volumen i opgaveløsningen, så den kan være attraktiv for flere leverandører.

Muligheder for øget konkurrenceudsættelse findes i vidt omfang inden for de eksisterende regler, men kan også findes på områder, hvor der hidtil ikke har været mulighed herfor.

13.2.1 Bedre udnyttelse af eksisterende muligheder

Større kommunale redningsberedskaber med fuldtidsansatte brandfolk løser typisk en række opgaver for den kommunale organisation, der kan komplicere muligheden for konkurrenceudsættelse, ligesom de indtægter, redningsberedskabet måtte oppebære for disse opgaver, skaber mindre gennemsigtighed i forhold til de egentlige udgifter til redningsberedskabet.

Af opgaver uden for redningsberedskabs område, som redningsberedskabet nogle steder løser, kan nævnes madudbringning, servicering og vedligehold af kommunale køretøjer, servicering og vedligehold af kommunale bygninger, assistance til løft af ældre, udrykning til tyverialarmer og håndtering af nødkald i kommunen.

Fælles for disse opgaver er, at der i dag er eksempler på, at de vil kunne løses på anden vis, og i nogle tilfælde antageligt under forbedrede konkurrencevilkår gennem øget inddragelse af private leverandører.

Der er således intet til hinder for, at de operative beredskabsopgaver, der i dag er konkurrenceudsat i nogle kommuner, også vil kunne konkurrenceudsættes i andre kommuner, herunder også de større kommuner.

Større kommunale redningsberedskaber, der anvender fuldtidsberedskab, har i varierende omfang været konkurrenceudsat.

Inden for det statslige redningsberedskab har Beredskabsstyrelsen parallelt med nogle kommuner konkurrenceudsat støtteopgaver, herunder fx cafeteria- og rengøringsopgaver samt vedligeholdelsesopgaver i forbindelse med det landsdækkende sirenevarslingssystem.

Derudover har der indtil videre ikke fundet konkurrenceudsættelse sted i det statslige operative redningsberedskab, idet disse opgavers specialiserede karakter, ønsket om en national strategisk reserve samt værnepligtsordningen ikke er fundet forenelig med konkurrenceudsættelse.

Afhængig af modellen for en fremtidig struktur kan der være et potentiale for at konkurrenceudsætte en række af de opgaver, der i dag løses af det statslige redningsberedskab.

13.2.2 Nye muligheder for konkurrenceudsættelse

Uddannelsesområdet inden for redningsberedskabet omfatter en række både specialiserede og standardiserede uddannelser.

På uddannelsesområdet er især den standardiserede brandmandsuddannelse, funktionsuddannelse Indsats, velegnet til konkurrenceudsættelse, hvorimod de specialiserede uddannelser vurderes at have et begrænset markedspotentiale.

Funktionsuddannelse Indsats gennemføres i kommunerne i dag for ca. 300 personer årligt, der er fordelt på omkring 20 forskellige uddannelsessteder, fortrinsvis i kommunalt regi. Denne uddannelse vil kunne samles og udbydes med henblik på gennemførelse af uddannelsen færre steder, hvilket samtidig vil kunne medføre økonomiske og eventuelt faglige fordele.

På myndighedsområdet er der enkelte opgaver med en opgavemæssig volumen, som vil kunne gøre en konkurrenceudsættelse fordelagtig. Det kan således overvejes at etablere en certificeringsordning på myndighedsområdet.

Der kan i den forbindelse peges på det brandforebyggende område, hvor især de mest enkle brandsyn, der i dag bl.a. kræver en holdlederuddannelse, vil være mulige samt have en tilstrækkelig volumen.

Konkurrenceudsættelse i redningsberedskabet har en række fordele også udover det mere økonomiske. Som eksempel kan nævnes, at opgaven der ønskes konkurrenceudsat skal beskrives udførligt og detaljeret, hvilket kan give anledning til overvejelser om, hvordan opgaven tænkes løst i fremtiden. Dertil kommer, at en konkurrenceudsættelse af en opgave også kan bidrage til nye, innovative løsninger frembragt af de bydende leverandører.

Til gengæld kan konkurrenceudsættelse også være forbundet med nogle tids- og ressourcekrævende processer, der ikke i alle tilfælde står mål med udbyttet ved konkurrenceudsættelsen.

Markedet for opgaver inden for redningsberedskab er ikke præget af en åben konkurrence. I realiteten er der kun én privat leverandør p.t. - Falck, der således har en meget stærk position. Denne situation modvirkes i nogen grad af kommunernes mulighed for at beholde/hjemtage opgaver i forbindelse med et udbud. Der er således stort set et duopol på området, der ikke er præget af en normal markedssituation.

14. Principper for fremtidens redningsberedskab

Redningsberedskabets Strukturudvalg har med udgangspunkt i de temaer, der er behandlet i kapitel 4-13 drøftet, hvilke principper, som den fremtidige organisering af dansk redningsberedskab grundlæggende skal bygge på.

Udvalget anbefaler, at følgende principper lægges til grund for organiseringen af dansk redningsberedskab:

- Samlet risikobillede
- Niveaudeling
- Fri disponering
- Standardisering og større enheder
- Responstid – ikke afgangstid
- Entydigt myndighedsansvar
- Entydig kommandostruktur

Nedenfor er de enkelte principper uddybet

14.1 Samlet risikobillede

Redningsberedskabet skal være indrettet, så det kan håndtere de risici, som et moderne samfund står overfor. Det betyder, at redningsberedskabet skal kunne håndtere såvel ofte forekommende kendte hændelser som uforudsete, større og længerevarende ulykker. Udvalget har i den forbindelse drøftet det risikobillede, som redningsberedskabet står overfor.

Efter udvalgets opfattelse er det samlede risikobillede sammensat af en række elementer. Det gælder for det første de større og sjældnere hændelser, der både kan have national og mere lokal karakter. Der kan på det nationale plan være tale om hændelser som bl.a. farligt vejr, terror, husdyrsygdomme, nukleare uheld eller forureningsulykker til søs. På det lokale plan kan alvorlige og omfattende hændelser udspringe af forskellige risikoobjekter som farlige virksomheder eller vigtig infrastruktur, og der kan være tale om hændelser som bl.a. tog- eller flyulykker, ulykker med farlige stoffer eller omfattende brande. Udover til disse mere omfattende hændelser skal redningsberedskabet være dimensioneret til det store antal dagligt forekommende hændelser af mindre og kendt karakter.

Det er på den baggrund udvalgets anbefaling, at et samlet risikobillede, som består af alle tre typer risici, lægges til grund for dimensioneringen af redningsberedskabet i en kommende struktur.

14.2 Niveaudeling

Redningsberedskabet består i dag af det statslige og det kommunale redningsberedskab. Det kommunale redningsberedskab iværksætter den umiddelbare indsats ved ulykker og katastrofer, og skal kunne varetage førsteindsættelsen ved de dagligdags hændelser. Ved lidt større hændelser rekvirerer det kommunale redningsberedskab mellemkommunal bistand eller assistance fra det statslige redningsberedskab, der også tilkaldes ved omfattende, længerevarende eller mandskabskrævende hændelser, hvor materiel og personel til håndtering af såvel sjældent forekommende og/eller komplekse hændelsestyper som omfattende og langvarige hændelser er nødvendige.

Det er udvalgets opfattelse, at denne niveaudeling i et basis- og overbygningsberedskab fortsat er hensigtsmæssig, idet ikke alle skal kunne løse alle opgaver. Eksempelvis kan særligt materiel og særligt uddannet personel placeres færre steder og dække et større område. Det mindsker sandsynligheden for, at der opbygges dobbeltpkapacitet og medvirker til at sikre, at redningsberedskabet er dimensioneret netop tilstrækkeligt.

På den baggrund er det udvalgets anbefaling, at niveaudelingen af redningsberedskabet fastholdes i den kommende struktur.

14.3 Fri disponering

Redningsberedskabets kapaciteter disponeres i dag indenfor geografisk afgrænsede områder. Der er typisk tale om kommunegrænserne eller grænserne for kommunale samarbejder. Der er således ikke sikkerhed for, at det er nærmeste relevante ressource, som sendes til den konkrete hændelse.

Udvalget anbefaler, at dimensioneringen i en ny model baseres på fri disponering af redningsberedskabets kapaciteter fra centrale vagtcentraler, og det gøres obligatorisk, at det altid er nærmeste relevante ledige ressource, der disponeres til en hændelse.

14.4 Standardisering og større enheder

Større enheder forventes at skabe et større fagligt miljø samt øge muligheden for stordriftsfordele. Hertil vil en øget grad af standardisering give yderligere mulighed for realisering af stordriftsfordele indenfor enheden og det samlede basisberedskab, herunder for dimensioneringen af basisberedskabet og for udformningen heraf. En øget grad af standardisering kan således understøttes ved etablering af større enheder.

Udvalget finder således, at der er grundlag for et mere standardiseret udgangspunkt for dimensioneringen af basisberedskabet. Udvalget anbefaler derfor, at der i en kommende struktur for redningsberedskabet etableres større beredskabsenheder, og at disse dimensioneres ud fra en række standarder, der desuden vil øge mulighederne for standardisering og realisering af stordriftsfordele og den mest hensigtsmæssige udnyttelse af den frie dimensionering.

14.5 Responstid – ikke afgangstid

Beredskabsloven indeholder i dag krav om en afgangstid på maksimum 5 min. Udvalget har drøftet, hvorvidt det vil være mere relevant at stille krav til redningsberedskabets responstid end til afgangstiden. Udvalgets anbefaling er på den baggrund at fjerne kravet til afgangstid og i stedet

genindføre maksimale responstider indenfor henholdsvis tættere bebyggelse, spredt bebyggelse samt for særligt tyndt befolkede områder. Overbygningsberedskabets responstid bør efter udvalgets opfattelse fastholdes uændret på - som udgangspunkt - 1 time i det meste af landet og resten af landet – bortset fra enkelte områder og øer – inden for 2 timer.

Udvalget finder således, at afgangstiden på maksimalt 5 minutter er uhensigtsmæssig at fastholde i en kommende struktur. Efter udvalgets opfattelse kan maksimale responstider derimod sikre en forsvarlig varetagelse af redningsberedskabets opgaveløsning. Heri ligger også, at en eventuel forlængelse af responstiden i et givent område set med udvalgets øjne ikke nødvendigvis er problematisk, hvis den nye responstid holder sig inden for de angivne maksimale responstider.

14.6 Entydigt myndighedsansvar

Redningsberedskabets opgaver har efter udvalgets opfattelse en karakter, som i krisesituationer er afgørende for opretholdelsen eller genoprettelsen af samfundskritiske institutioner og infrastruktur såvel som beskyttelsen af borgerne.

Det er derfor afgørende for udvalget, at redningsberedskabet også i en ny struktur er præget af et entydigt myndighedsansvar for dimensionering, operative opgaver, forebyggende og planlægningsmæssige opgaver.

14.7 Entydig kommandostruktur

En effektiv operativ indsættelse af redningsberedskabet forudsætter efter udvalgets opfattelse entydige kommandostrukturer og entydige samarbejdsprincipper med andre relevante beredskabsmyndigheder. Entydige kommandostrukturer er også afgørende for, at der såvel lokalt som nationalt kan opretholdes et samlet overblik og kan ske en hensigtsmæssig udnyttelse og koordinering af redningsberedskabets opgaveløsning og ressourcer.

Udvalget anbefaler derfor, at de eksisterende principper for redningsberedskabets deltagelse i krisestyringssystemet og principperne for ledelse af operative indsatser ved såvel større hændelser, som den tekniske indsatsledelse ved dagligdagens hændelser videreføres i en kommende struktur. Udvalget anbefaler i den forbindelse, at en kommende struktur understøtter en entydig kommando- og føringsstruktur i forhold til indsættelse af redningsberedskabet navnlig ved mere omfattende og længerevarende indsatser. Udvalget anbefaler, at der i forhold til komplicerede og længerevarende hændelser er fokus på indsatsledelsens ressourcer.

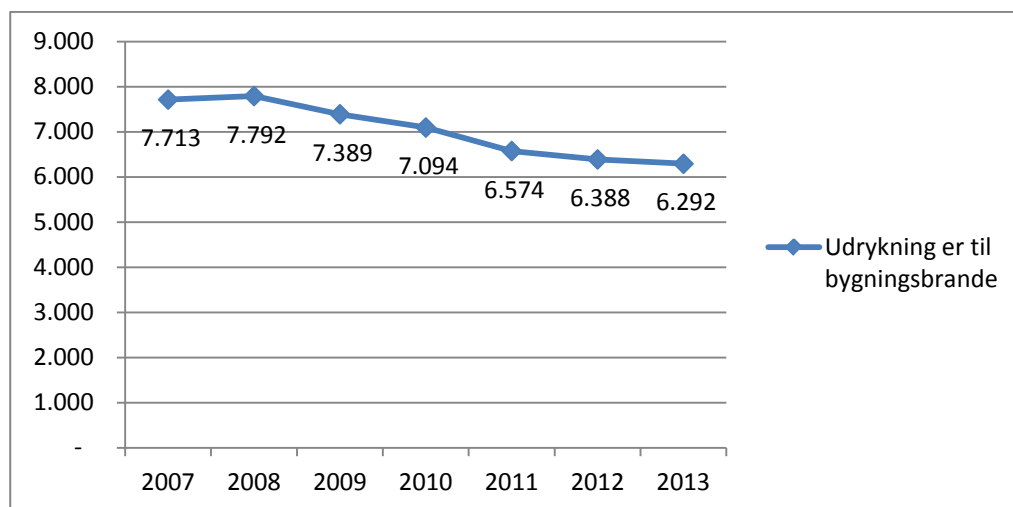
15. Forebyggelse

15.1 Målrettet og forstærket samarbejde om brandforebyggelse og robusthed mv.

Redningsberedskabets kommende strukturændring medfører en række nye krav og forventninger til det brandforebyggende område. De brandforebyggende aktiviteter er vigtige og skal have et fortsat stærkt fokus, ligesom de skal understøttes bedst muligt i en ny struktur. Af Aftale om Redningsberedskabet i 2013-2014 fremgår det derudover, at der skal udarbejdes en national forebyggelsesstrategi.

På baggrund af forventningerne til det brandforebyggende område samt aftalen om redningsberedskabet, har Redningsberedskabets Strukturudvalg nedsat en arbejdsgruppe, der parallelt med udvalgsarbejdet har skullet afdække, hvordan forebyggelsesområdet kan udvikles, og hvis anbefalinger udgør grundlaget for en efterfølgende formulering af en national forebyggelsesstrategi.

I 2012 var der 14.845 udrykninger til brande. Af disse var de 6.388 udrykninger til bygningsbrande, som det fremgår af skemaet nedenfor. Ca. 900 af disse brande kan betegnes som store bygningsbrande. I samme periode omkom mellem 64 og 91 personer i brande pr. år. Hertil kommer de mange mennesker, som hvert år kommer alvorligt til skade i forbindelse med brande. Det brandforebyggende område er således et væsentligt samfundsmæssigt anliggende.



Figur 8 Udrykninger til bygningsbrande, Redningsberedskabets Udrykningsstatistik

Udvalget anbefaler på baggrund af arbejdsgruppen om forebyggelses konklusioner og anbefalinger, at følgende nationale målsætninger indgår i fremtidens redningsberedskab:

- Færre alvorligt tilskadede og omkomne i forbindelse med brande
- Færre brande, herunder bygningsbrande
- Styrkelse af selvhjulpethed og gensidig hjælpsomhed blandt borgere, virksomheder m.fl. i forhold til ulykker og katastrofer

15.2 Baggrund for arbejdsgruppen

Udvalget pålagde arbejdsgruppen vedr. forebyggelse at afdække, hvordan forebyggelsesområdet kan udvikles, og på den baggrund fremsætte anbefalinger over for strukturudvalget.

Arbejdsgruppens anbefalinger skulle derudover danne grundlag for det fremadrettede arbejde med at formulere en national forebyggelsesstrategi, der har til formål at understøtte en udvikling rettet mod større medansvar i befolkningen og blandt virksomheder, lokale institutioner, brancheforeninger m.fl. i forhold til ulykker som fx brande og oversvømmelser.

Centralt for arbejdsgruppen har været:

- At arbejdsgruppens forslag er uafhængige af en ny fremtidig struktur for redningsberedskabet
- At vurdere mulighederne for at forenkle og tilpasse brandsynsreglerne så brandsynene i højere grad fokuseres mod risikoobjekter, bliver mere relevante for borgere og virksomheder og mindre ressourcetrækkende
- At vurdere mulighederne for at styrke den borgerrettede adfærdspåvirkende forebyggelse
- At vurdere mulighederne for at udvikle den generelle robusthed så myndigheder, virksomheder og borgere bliver bedre i stand til at håndtere krisesituationer
- At indtænke nye (sociale) medier i opgaveløsningen
- At indtænke frivillige, herunder frivillige fra Beredskabsforbundet, i opgaveløsningen
- At fremlægge konkrete anbefalinger til det videre arbejde med brandforebyggelse og robusthed mv.

Arbejdsgruppen har afholdt seks møder og gennemført fire workshops. Arbejdsgruppen har afgivet deres rapport til udvalget i enighed. Arbejdsgruppens rapport er vedlagt som bilag 5.

15.3 Konklusioner og anbefalinger fra arbejdsgruppen

Arbejdsgruppens arbejde har været bygget op omkring fire workshops med bred deltagelse og seks arbejdsgruppemøder til drøftelse af temaerne for disse workshops og relaterede problemstillinger. Drøftelserne i arbejdsgruppen og resultaterne af de afholdte workshops afspejles i de tre nationale mål for brandforebyggelse og opbygningen af en øget generel robusthed og resiliens samt i en række mere konkrete initiativer, der støtter op omkring målene.

Udvalget er enige i arbejdsgruppens vurdering af, at der bør tages udgangspunkt i nogle få, klare mål:

1. Færre alvorligt tilskadede og omkomne i forbindelse med brande
2. Færre brande, herunder bygningsbrande
3. Styrkelse af selvhjulpethed og gensidig hjælpsomhed blandt borgere, virksomheder m.fl. i forhold til ulykker og katastrofer

Udgangspunktet er, at initiativer på forebyggelsesområdet der er omfattet af aftalen om redningsberedskabet for 2013-14, fortsætter, dvs.

- Udarbejdelse af national forebyggelsesstrategi
- Udvikling af kampagne- og oplysningsinitiativer
- Øget nyttiggørelse af frivillige på det forebyggende område
- Udvikling og udbygning af befolkningsuddannelsen
- Forstærket vidensbaseret tværsektorielt samarbejde, inkl. Ph.d.-studie

Arbejdsgruppen har haft fokus på, at den forebyggende indsats generelt bør rettes mod grupper, steder og emner, hvor der kan konstateres særlige behov, og hvor indsatsen derfor må forventes at medføre positive resultater. Arbejdsgruppen fremsætter en række anbefalinger, der støtter op om de overordnede mål inden for nedenstående områder:

Målrettede brandsyn efter enklere regler

- Brandsyn fastholdes som et relevant instrument i forebyggelsesarbejdet og skal ses som et element i den samlede informations- og kommunikationsindsats i forbindelse med brandforebyggelse
- Der gennemføres ændringer og forenklinger i brandsynsreglerne med henblik på ressourceoptimering, således
 - at brandsyn målrettes de bygninger og brandfarlige oplag mv., hvor brandsynene ud fra lokale risikoovervejelser giver mest effekt
 - at der fastsættes brandsynsterminer for alle brandsynsobjekter inden for fælles minimumsstandarder
 - at der stilles særlige krav for så vidt angår "særlige" brandobjekter
 - at den automatiske kobling mellem de driftsmæssige forskrifter og brandsyn bortfalder
- Relevante egenkontrolordninger overvejes
- I forhold til private boliger fokuseres på initiativer som fx brandforebyggende hjemmebesøg og nyttiggørelsen af frivillige indtænkes
- Behovet for en hjemmel til at påse brandsikkerheden i og omkring bl.a. beboelsesejendomme ("fællesarealer") ud fra lokale risikovurderinger vurderes nærmere

Styrket dataindsamling og vurdering

- Sammenhængen mellem Beredskabsstyrelsens kommende indrapporteringssystem og andre registreringssystemer, som anvendes på redningsberedskabets område, herunder Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) brandsynsregistreringssystem (FRIDA), sikres bedst muligt
- Viden om brandårsager optimeres fx ved en forbedret indrapportering om brandårsager i redningsberedskabets indrapporteringssystem og angivelse af "formodede" brandårsager, hvor dette er muligt
- Mulighederne for at etablere et tættere og mere systematiseret samarbejde med politiet om brandårsagsefterforskning undersøges nærmere

- Mulighederne for et tættere samarbejde med sundhedsvæsenet om data af relevans for brandforebyggelsen undersøges nærmere, herunder særligt mulighederne for at tilvejebringe data om alvorligt tilskadekomne i brand
- Viden om brande, hvor mennesker omkommer eller kommer alvorligt til skade, samt større brande og mere specielle brande indsamles mere systematisk med henblik på at få bedre overblik over brandårsager og de omstændigheder, der kan føre til brand

Koordineret fokus på udvalgte målgrupper

- Der sker en tydeligere koordination af informationskampagner om brandforebyggelse, herunder i forhold til udpegede risikogrupper og andre målgrupper
- Det overvejes nærmere, hvorvidt der bør indføres en særlig hjemmel vedrørende gennemførelse af informations- og andre kommunikationsinitiativer i forbindelse med en mere gennemgribende ændring af kapitel 7 i beredskabsloven om forebyggende foranstaltninger mv.
- Ny relevant viden om brandforebyggelse inddrages løbende i redningsberedskabets uddannelsessystem
- Aktiviteterne vedrørende befolkningsuddannelse i forebyggelse tilpasses løbende samfundets behov for den enkelte borgers robusthed og resiliens
- Beredskabsstyrelsen etablerer korte kursusmoduler og kampagneaktiviteter om bl.a. "Ældre og brand", som kan gennemføres lokalt af eksempelvis personale fra hjemmeplejen
- Det overvejes i samarbejde med relevante parter at udvikle et undervisningselement til skoler og gymnasier mv. om brandforebyggelse og sikkerhed
- Det overvejes i samarbejde med relevante parter at udvikle et undervisningselement til erhvervsskoler
- Kapaciteten i Beredskabsstyrelsen til at udvikle virksomhedsrettede dilemmaøvelser vedr. brandforebyggelse og ulykker styrkes

Initiativer til at styrke samfundets, virksomhedernes og den enkelte borgers resiliens og robusthed

- Der tilvejebringes en større viden om inddragelse af borgere og brugen af kommunikation, herunder via sociale medier, i beredskabsarbejdet
- Relevante erfaringer fra andre lande om opbygning af resiliens og brugen af medier, herunder de sociale medier, inddrages i beredskabsarbejdet
- Muligheden for anvendelse af 'digitale frivillige' undersøges i samarbejde med relevante aktører
- Virksomheders og befolkningens adfærd under kriser, herunder samspillet mellem myndigheder, virksomheder og borgere, samt den krisekommunikation, der finder sted, følges og evalueres løbende

Øvrige anbefalinger

- Særligt det nordiske samarbejde om brandforebyggelse skal fortsat have stor fokus
- Det overvejes nærmere, hvorledes koblingen mellem forebyggelse og afhjælpning kan tydeliggøres i forbindelse med dimensioneringen af redningsberedskabet

16. Effektiviseringsmuligheder

Deloitte fremlagde i forbindelse med budgetanalysen af redningsberedskabet fra 2012 en række effektiviseringsforslag, som kunne gennemføres inden for den nuværende struktur. En række af effektiviseringsforslagene – fortrinsvis vedr. det statslige redningsberedskab – er herefter gennemført som en del af aftalen om redningsberedskabet for 2013-14.

Redningsberedskabets Strukturudvalg nedsatte en arbejdsgruppe sammensat af repræsentanter for udvalgets medlemmer, der bl.a. fik til opgave at gennemgå, konsolidere og videreudvikle de af Deloitte's effektiviseringsforslag, der ikke er gennemført samt opstille nye forslag. Arbejdsgruppen skulle endvidere gennemgå Deloitte's modelkompleks og vurdere behov for evt. tilpasninger. Deloitte har på baggrund af arbejdsgruppens drøftelser justeret eksisterende effektiviseringsforslag og opstillet nye effektiviseringsforslag vedr. vagtcentraler, konkurrenceudsættelse og overenskomster.

Der er ikke enighed i udvalget om det konkrete indhold og provenuernes størrelse, men der er enighed om, at der på en række områder er muligheder for at indhente effektiviseringsgevinster inden for den eksisterende struktur. Forslagene skal dog konsolideres i forhold til en eventuel ny struktur for redningsberedskabet, herunder for indbyrdes afhængighed. Udvalget er dog enige om, at der er et betydeligt økonomisk potentiale ved en reform af det samlede redningsberedskab.

Udvalget vurderer på den baggrund, at følgende overordnede effektiviseringslementer bl.a. kan indgå i en fremtidig struktur:

- Det er hensigtsmæssigt at gennemføre standardiserede indkøbsaftaler
- Det skal tilstræbes, at fuldtidsbrandfolks arbejdstid udnyttes bedst muligt
- Bemandingen om natten på fuldtidsstationer dimensioneres risikobaseret
- Reglerne for brandsyn tilpasses med henblik på en reduktion i antallet
- Udrykningssammensætningen ved mindre hændelser og ABA-alarmer standardiseres mest muligt
- Beredskabsstyrelsens centre på Sjælland lægges sammen
- Der etableres et Ø-beredskab på Bornholm
- Der etableres centrale vagtcentraler
- Mulighederne for identifikation af best practice mellem basisberedskabet udnyttes
- Konkurrenceudsættelse

16.1 Arbejdsgruppens bemærkninger til effektiviseringsforslagene

Forslagene i tabellen nedenfor udgør Deloitte's bruttokatalog over effektiviseringer i den eksisterende struktur på i størrelsesordenen 200 mio. kr. Deloitte finder således, at såvel det konkrete indhold, de enkelte forslag og de nævnte potentialer er realiserbare inden for den nuværende struktur.

KL og Beredskabsstyrelsen er ikke – på nær på enkelte områder – enige i Deloitte's forslags konkrete indhold og kan ikke verificere størrelsen af de anslåede provenuer.

Arbejdsgruppen har drøftet mulighederne for at identificere og udbrede best practice blandt de kommunale redningsberedskaber, og er enig i, at der samlet set kan være et effektiviseringspotentiale.

Arbejdsgruppen er enige om, at der er et effektiviseringspotentiale på indkøbsområdet i form af standardiserede indkøbsaftaler.

Arbejdsgruppen er endvidere enige om, at der kan indhentes et provenu ved en bedre udnyttelse af fuldtidsbrandfolks arbejdstid i den udstrækning, der kan opnås enighed om ændringer i de relevante overenskomster, der ikke opstår problemer med konfliktende overenskomster og der i øvrigt kan findes egnede opgaver, der indebærer en indtægt, og praktisk kan løses sideløbende med opretholdelsen af beredskabet. Arbejdsgruppen har i den forbindelse peget på, at det kan være vanskeligt at finde egnede opgaver.

Arbejdsgruppen er desuden enige om, at der vil kunne opnås et provenu ved en risikobaseret reduktion i bemanningen om natten på visse fuldtidsbrandstationer, men arbejdsgruppen peger i den forbindelse på, at analyser af de lokale forhold i givet fald vil være nødvendige.

Arbejdsgruppen er også enige i, at der kan opnås effektiviseringer ved at reducere antallet af brandsyn og anvende digital understøttelse af den efterfølgende sagsbehandling. Arbejdsgruppen peger i den forbindelse på forslagene fra arbejdsgruppen vedrørende forebyggelse.

For så vidt angår udrykningssammensætningen og håndteringen af ABA-alarmer er arbejdsgruppen enige i, at der kan opnås et vist potentiale ved en standardisering og reduktion af udrykningssammensætningen ved visse hændelser, herunder ved udrykning til ABA-alarmer, hvor det på baggrund af en risikobaseret analyse vurderes, at der ikke er knyttet en særlig risiko.

Endelig er arbejdsgruppen enige i, at der kan opnås et provenu ved sammenlægning af de to statslige beredskabscentre på Sjælland, ligesom arbejdsgruppen er enige i, at der kan opnås et mindre provenu ved en yderligere reduktion i udrykningsvagten og dermed i antallet af værnepligtige på Bornholm. Arbejdsgruppen peger på, at de to sidste forslag har en snæver sammenhæng med den kommende struktur for redningsberedskabet, men at forslagene godt kan gennemføres uafhængigt af en ny struktur.

Arbejdsgruppen er endvidere enige om, at der inden for uddannelsesområdet vil kunne opnås et provenu, eksempelvis ved at den standardiserede indsatsuddannelse i højere grad gøres til genstand for konkurrenceudsættelse.

For så vidt angår Deloittes beskrivelse af modelkomplekset er arbejdsgruppen enige om, at Deloittes simuleringsmodel, der indgår i komplekset, kan anvendes til beregninger af responstider ved ændringer i stations- og køretøjsstrukturen. Arbejdsgruppen peger dog på, at modellen har en række begrænsninger, særlig hvad angår oplysninger om personellets kompetencer og køretøjernes materieludrustning.

Deloitte's effektiviseringsforslag mio. kr., 2011-pl.

Forslag	Væsentlige opdateringer	Maksimalt potentiale 2012 (mio. kr.)	Justeret maksimalt potentiale (mio. kr.)
1. Indkøbsanalyse	<ul style="list-style-type: none"> Potentialet er kvalificeret i forhold DUT-regulering, herunder indfrielse af oprindeligt potentiale. -Skøn for yderligere indkøbseffektiviseringer udgør op til 5 mio. kr. 	7,6	5
2. Bedre udnyttelse af arbejdstiden	<ul style="list-style-type: none"> Der er gennemført en vurdering af omfanget af relevante IDV opgaver i kommunerne og forslagets potentiale er fastholdt. 	30,0	30,0
3. & 4. Ændret bemanning om natten	<ul style="list-style-type: none"> Der er gennemført en analyse af hændelsesmønstret om natten i udvalgte byer og forslagets potentiale er fastholdt. 	94,6	94,6
5. Niveaudelte brandtilsyn	<ul style="list-style-type: none"> Ingen væsentlige opdateringer. 		
6. Digital understøttelse af brandsyn	<ul style="list-style-type: none"> Analysen er opdateret i forhold til antallet er kommuner, der har implementeret digitale brandsyn. Ingen væsentlig ændring for så vidt angår potentiale. 	19,3	19,3
7., 8. & 9. Effektivisering af dimensioneringsplanlægningen	<ul style="list-style-type: none"> Der fremgår en justeret model for fremrykket statslig rådgivning. Potentialeberegningen er opdateret. Forslagene er skrevet sammen, og der forudsættes samtidig implementering. 	4,2	4,5
10. & 11. Reduceret udryknings-sammensætning	<ul style="list-style-type: none"> Gennemsnitlige vedligeholdelsesomkostninger per køretøjstype er halveret for at afspejle, at der ikke er direkte sammenhæng mellem kørte kilometer og vedligeholdelsesomkostninger. Det er indarbejdet i analysen, at der er forskellige beredskabsfaglige vurderinger af, hvad der kan betragtes som en forsvarlig førsteudrykning. Forslagene er skrevet sammen, og der forudsættes samtidig implementering. 	18,7	9,4
12., 13. & 14. Effektiviseringen af håndteringen af ABA-alarmer	<ul style="list-style-type: none"> Gennemsnitlige vedligeholdelsesomkostninger per køretøjstype er halveret for at afspejle, at der ikke er direkte sammenhæng mellem kørte kilometer og vedligeholdelsesomkostninger. Forslaget er opdateret i forhold til Alarmanalyse udarbejdet af arbejdsgruppe under beredskabsstyrelsen. Potentialet er justeret i forhold til introduktionen af højere gebyr for blinde alarmer fra ABA-anlæg. 	27,4	15,6
15. Sammenlægning af sjællandske beredskabs beredskabscentre	<ul style="list-style-type: none"> Ingen ændringer for så vidt angår potentialet. 	7,4	7,4
16. Ø-beredskab på Bornholm	<ul style="list-style-type: none"> Potentialet er justeret ift. relevante initiativer fra Aftale om redningsberedskabet i 2013-2014. Der er opstillet to scenarier for yderligere effektiviseringer af beredskabet på Bornholm. 	13,7	2,6
17. Vagtcentraler	<ul style="list-style-type: none"> 		9,9
18. Konkurrenceudsættelse	<ul style="list-style-type: none"> 		67,2

Note: Potentialerne er korrigeret for overlap. Det bemærkes, at effektiviseringsforslaget fra Budgetanalysen af beredskabet 2012 vedrørende nedlæggelse af kommunale støttepunkter er implementeret, samt at arbejdsgruppen ikke har konsolideret effektiviseringsforslagene vedrørende halvering af statslige beredskabscentre samt nedlæggelse af kommunale brandstationer, idet det forudsættes, at disse behandles som led i udvalgets strukturovervejelser. Ovenstående potentialer er opgjort i 2011-pl tal og kan fremskrives til 2014-pl.

17. Model for fremtidens redningsberedskab

Redningsberedskabets Strukturudvalg har haft til opgave med udgangspunkt i Deloitte's budgetanalyse fra 2012 at udarbejde et oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede beredskab. Det fremgår af kommissoriet, at modellen kan baseres på tilpasning eller justeringer af en af budgetanalysens fire modeller, eller en alternativ fagligt og økonomisk forsvarlig model.

Udvalget har indledningsvist drøftet en statslig og en kommunal model for fremtidens redningsberedskab. I den statslige model overgår ansvaret for redningsberedskabet til Beredskabsstyrelsen, som løser såvel basis- som overbygningsberedskabets opgaver. I den kommunale model overgår ansvaret for redningsberedskabet til kommunerne, som i tværkommunale samarbejder løser såvel basis- som overbygningsberedskabets opgaver.

Udvalget har valgt at fokusere på mulighederne for at kombinere et statsligt og kommunalt redningsberedskab. På den baggrund har udvalget udarbejdet en kombinationsmodel, der indeholder en række variationsmuligheder på forskellige områder.

Modellen tager udgangspunkt i, at såvel staten som kommunerne fortsat løser opgaver i redningsberedskabet samt en videreførelse af redningsberedskabets nuværende opgaver. Modellen er bygget op omkring udvalgets centrale principper, der danner grundlag for den fremtidige organisering af redningsberedskabet i Danmark. De centrale principper er:

- Samlet risikobillede
- Niveaudeling
- Fri disponering
- Standardisering og større enheder
- Responstid - ikke afgangstid
- Entydigt myndighedsansvar
- Entydige kommandostrukturer

17.1 Modellens overordnede ramme

Redningsberedskabet indrettes, så det kan håndtere de risici, som et moderne samfund står overfor. Det betyder som nævnt, at redningsberedskabet skal håndtere såvel ofte forekommende kendte hændelser som uforudsete og større og længerevarende ulykker.

Redningsberedskabet indrettes niveaudelt ud fra princippet om, at de lokale beredskaber ikke alene skal kunne løse alle opgaver. Redningsberedskabet indrettes således grundlæggende med et basisberedskab og et overbygningsberedskab.

Der etableres fri disponering i basisberedskabet, som indsættes fra geografisk fordelte stationer, hvorfra nærmeste relevante ledige ressource indsættes.

Basisberedskabet kan naturligt forankres i større kommunale beredskabsenheder, som skaber mulighed for en øget grad af standardisering og stordriftsfordele indenfor enheden og på tværs af det samlede basisberedskab.

Overbygningsberedskabet kan naturligt forankres i staten eller delvist i kommunale beredskabsenheder og dimensioneres til at kunne indsættes mod nationale risici og assistere basisberedskabet og andre myndigheder ved langvarige, mandskabskrævende og/eller komplekse hændelser, der kræver specialmateriel og –kompetencer. Derudover understøtter overbygningsberedskabet de statslige opgaver vedrørende ekspertberedskabet, det internationale beredskab og opgaver for rigsfællesskabet.

Beredskabsstyrelsen fastsætter regler for dimensionering og uddannelse med henblik på standardisering og sikring af et niveau, varetager tilsyn og rådgivning af kommunerne og har endvidere ansvaret for at fastlægge rammer for dimensioneringen af beredskabet, varetagelsen af ekspertberedskabet og det internationale beredskab samt koordination og udvikling af ny viden samt opsamling og formidling af læring og evalueringresultater. Beredskabsstyrelsen udarbejder endvidere indkøbs- og rammeaftaler mv. i samarbejde med basisberedskabet for indkøb af køretøjer, materiel og udrustning til såvel basis- som overbygningsberedskabet.

De kommunale beredskabsenheder varetager dimensionering, operative opgaver, forebyggelse, administrative og daglige logistiske opgaver, herunder indkøb til løbende drift og mindre anskaffelser, bygninger, økonomi og personaleadministration for de enkelte basisberedskaber.

Beredskabsenhederne finansieres af de enkelte kommuner. Beredskabsstyrelsen finansieres via finansloven.

17.1.1 Kommandostruktur og disponering

Redningsberedskabets disponering udføres fra centrale vagtcentraler, hvortil alarmer fra 1-1-2 og andre anmodninger om assistance tilgår. Vagtcentralerne bidrager til et overblik over redningsberedskabets opgaveløsning og tillægges kompetence fra kommuner og staten til umiddelbart at disponere ressourcerne, hvilket således bidrager til, en entydig kommandostruktur der muliggør den fri disponering på tværs af enhedsgrænser, og samtidig sikrer en hensigtsmæssig anvendelse af overbygningsberedskabet.

I mere alvorlige og omfattende situationer skal vagtcentralerne sørge for, at Beredskabsstyrelsen har et overblik over redningsberedskabets samlede opgaver og ressourcer, således at informationer fra de kommunale redningsberedskaber via vagtcentralerne kan tilgå Beredskabsstyrelsen. Dermed kan kommunerne og Beredskabsstyrelsen leve op til deres sektoransvar i relation til både de enkelte kommuner og regeringens krisestyringsorganisation og samarbejdet med andre myndigheder i den nationale operative stab og de lokale beredskabsstabe.

Indsatslederen fra redningsberedskabet varetager den tekniske indsatsledelse på et skadested. Politiet varetager ifølge beredskabslovens § 17 den koordinerende ledelse. Den sundhedsfaglige indsats på skadestedet ledes af den koordinerende læge, som har ansvaret for den præhospitale indsats.

Den tekniske indsatsledelse varetages enten af en indsatsleder eller en holdleder med de fornødne uddannelsesmæssige kvalifikationer. Indsatslederen har ansvaret for den tekniske indsats på selve skadestedet og for personellets sikkerhed og arbejdsvilkår i lighed med i dag.

17.1.2 Dimensionering af basisberedskab

Serviceniveauet i basisberedskabet fastlægges på baggrund af en risikobaseret dimensionering, der dels udføres efter en række standarder eksempelvis for responstider på 10 min. i bymæssig bebyggelse, 15 min. i spredt bebyggelse og ca. 20 min. i visse landområder. Serviceniveauet i basisberedskabet målrettes de lokale risici og dimensioneres netop tilstrækkeligt til håndtering af almindeligt forekommende hændelser og en forsvarlig førsteindsats ved ekstraordinære hændelser. Standarderne indeholder således muligheder for lokale tilpasninger på grundlag af risikobilledet.

17.1.3 Dimensionering af overbygningsberedskab

Overbygningsberedskabets kapaciteter og kompetencer målrettes som i dag det nationale risikobillede og distribueres regionalt, så det kan indsættes i det meste af landet inden for 1 time og i resten af landet inden for to timer.

Overbygningsberedskabet dimensioneres således til at kunne assistere basisberedskabet ved komplicerede og specialiserede indsatser, ligesom overbygningsberedskabet kan assistere basisberedskabet ved langvarige og mandskabskrævende indsatser. Overbygningsberedskabet skal ligeledes kunne løse internationale opgaver og rigsfællesskabets opgaver samt yde personel- og materielmæssig støtte til ekspertberedskaberne og andre statslige myndigheder med beredskabsopgaver.

17.1.4 Forebyggelse

Opgaverne i forbindelse med byggesagsbehandling efter beredskabsloven, brandsyn mv. løses af de kommunale beredskabsenheder, der også gennemfører adfærdspåvirkende kampagner, som udarbejdes i Beredskabsstyrelsen i samarbejde med kommunerne. Frivillige, herunder frivillige fra Beredskabsforbundet, inddrages i dette arbejde.

Det brandforebyggende område styrkes og målrettes i højere grad, bl.a. mod grupper, steder og emner, hvor der er særlige risici. Brandsyn skal være mere målrettede og enkle. I forhold til den adfærdspåvirkende forebyggelse, skal der ske en forstærket dataindsamling og vurdering af effekt og udviklingstendenser samt en øget fokus på udvalgte grupper, og i forhold til resiliens/robusthed, som skal udbygges i forhold til borgere, virksomheder og organisationer. Nøgleord for den fremtidige forebyggelsesindsats er:

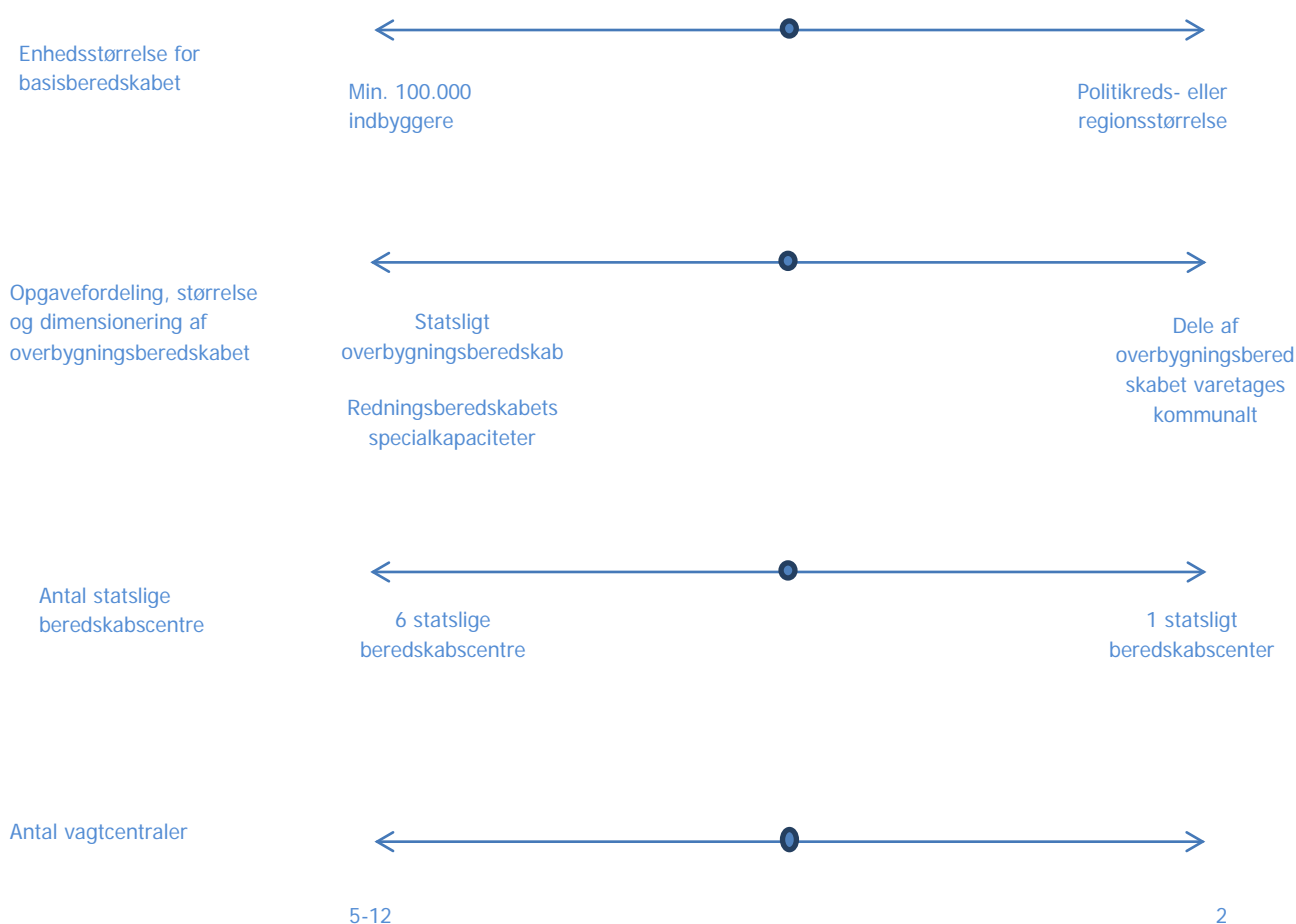
- Færre alvorligt tilskadekomne og omkomne i forbindelse med brande
- Færre brande, herunder bygningsbrande
- Styrkelse af selvhjulpethed og gensidig hjælpsomhed blandt borgere, virksomheder m.fl. i forhold til ulykker og katastrofer

17.1.5 Konkurrenceudsættelse

Beredskabsenhederne skal sikre en effektiv drift og kan således vælge at løse opgaverne selv eller udbyde dem med henblik på, at private leverandører kan påtage sig dem.

17.2 Organisering

Der er mulighed for at organisere basisberedskabet og overbygningsberedskabet på forskellig vis, hvor de centrale variable er enhedsstørrelsen i basisberedskabet, opgavefordelingen og størrelsen af overbygningsberedskabet samt antallet af vagtcentraler. De centrale variable er illustreret i nedenstående figur. Det bemærkes, at strukturelle ændringer i basisberedskabet og overbygningsberedskabet kan påvirke hinanden, idet markant større, kompetente og robuste kommunale enheder på nogle områder kan åbne mulighed for en tilpasning af den statslige struktur.



Figur 8 Centrale variable i organiseringen af redningsberedskabet

17.2.1 Enhedsstørrelse for basisberedskabet

Basisberedskabet kan organiseres i et spænd, der rækker fra kommunale samarbejder dækkende minimum 100.000 indbyggere til obligatoriske enheder, der følger kendte administrative strukturer, eksempelvis politikredsstrukturen eller regionsstrukturen.

I den ene ende af spændet etableres markant større beredskabssamarbejder efter kendte administrative strukturer (politikreds-/regionsstruktur), som baseres på selskaber efter § 60 i lov om kommunernes styrelse.

I den anden ende af spændet vil kommunerne forpligtes til at gå sammen i større enheder, men det er som udgangspunkt frivilligt, hvem der går sammen, ligesom der er mulighed for at etablere yderligere samarbejde mellem beredskabsenhederne i forhold til koordinering af særlige kapaciteter i basisberedskabet. Beredskabssamarbejderne etableres ligeledes efter § 60 i lov om kommunernes styrelse. Det vil være op til det enkelte beredskabssamarbejde at vælge organisationsformen.

17.2.2 Opgavefordeling, størrelse og dimensionering af overbygningsberedskabet

Overbygningsberedskabet kan organiseres og dimensioneres i et spænd fra en struktur, hvor specialkapaciteter i højere grad samles ved de nuværende statslige centre til en struktur med færre statslige centre, hvor dele af overbygningsberedskabets nuværende opgaver løses kommunalt.

I den ene ende af spændet varetager overbygningsberedskabets også specialberedskabsopgaver, som i dag også findes kommunalt, eksempelvis pumpekapacitet og tungere frigørelse. Opgaverne er placeret i statslige enheder, der er bemandet med værnepligtige og specialuddannet ledelsespersonel.

I den anden ende af spændet fordeles dele af de opgaver, der i dag ligger i det statslige redningsberedskab til kommunerne, idet overbygningsberedskabet i højere grad mobiliseres med udgangspunkt i personel, der er integreret i basisberedskabet. Dette kan indebære færre beredskabscentre og værnepligtige.

Hvis værnepligten afskaffes kan modellen tilpasses, hvilket indebærer at overbygningsberedskabet kan varetages kommunalt eller af staten med andre personelkategorier end værnepligtige.

17.2.3 Vagtcentraler

Vagtcentraler kan organiseres i spænd fra to centraler til omkring tolv centraler. Vagtcentralerne kan forankres statsligt eller kommunalt.

17.3 Provenu

Ved en reform af redningsberedskabet vil der kunne frigøres et provenu ved dels en strukturændring, dels ved mere generelle effektiviseringer.

Udvalget har anmodet Deloitte om at vurdere de mulige strukturgevinster, der kan opnås ved etablering af større enheder og fri disponering.

Det er Deloittes vurdering, at etablering af fri disponering åbner mulighed for en betydelig tilpasning af stationer, materiel og personel uden at responstiden samlet set påvirkes. Det er således Deloittes vurdering, at fri disponering muliggør frigørelse af et provenu på i størrelsesordenen 130-160 mio. kr. Endvidere vurderer Deloitte, at større enheder giver mulighed en tilpasning af den ledelsesmæssige struktur på i størrelsesordenen 50 mio. kr.

Frigørelse af det fulde strukturelle provenu indebærer ifølge Deloitte, at der vil skulle ske en række tilpasninger i redningsberedskabet, herunder nedlæggelse af brandstationer, personalereduktioner af både fastansatte og frivillige, ledelse og administration samt tilpasninger i antallet af køretøjer. Det er Deloittes vurdering, at dette samlet set vil kunne ske uden at forringe responstiden.

Udvalget har drøftet Deloittes provenu og konsekvenser ved fri disponering og større enheder. Der er i udvalget enighed om, at der kan frigøres et betydeligt strukturelt provenu ved etablering af større enheder og fri disponering. Det er imidlertid udvalget opfattelse, at det kan vise sig vanskeligt fuldt ud at realisere den tilpasning af stationer, personel og køretøjer, som Deloitte forudsætter.

Udover strukturtilpasningen, er der som beskrevet i kapitel 16, mulighed for mere generelle effektiviseringer. Her er der ifølge Deloitte effektiviseringsmuligheder på i størrelsesordenen 200 mio. kr. Samlet set vil der med Deloittes vurdering af struktur- og effektiviseringsmuligheder kunne frigøres i provenu på i størrelsesordenen 400 mio. kr.

18. Implementering

Der skal implementeres en grundlæggende reform af det samlede redningsberedskab, og der skal skabes en langsigtet økonomisk ramme for redningsberedskabet på baggrund af reformen. En omfattende reform af redningsberedskabet nødvendiggør en lang række implementeringstiltag, der for de flestes vedkommende er afhængige af, hvilken model der skal implementeres.

På den baggrund anbefaler udvalget, at tilrettelæggelsen og implementeringsprocessen afstemmes i forhold til den reformmodel, som der politisk træffes beslutning om. Den konkrete implementering bør således ses i lyset af den aftalte reform.

Der er dog en række generelle forhold, som afhængigt af en reforms indhold og omfang vil kunne indgå i overvejelserne om implementeringen af fremtidens redningsberedskab:

- Der fastlægges en særlig plan samt tidsplan for implementeringsprocessen, herunder for konkretisering af modellen i kapitel 17, indfasning af en ny struktur, proces for evt. overflytning og virksomhedsoverdragelse af medarbejdere og materiel
- Der gennemføres en række ændringer af beredskabsloven og relevante bekendtgørelser
- Der håndteres en lang række implementeringsudfordringer

18.1 Ændring af lovgivning og bekendtgørelser mv.

Redningsberedskabets Strukturudvalg har arbejdet med en række forskellige modeller for fremtidens redningsberedskab. Alle modellerne indebærer en række grundlæggende ændringer i redningsberedskabets rammer og opbygning. Disse ændringer medfører igen behov for ændringer i beredskabsloven og tilhørende bekendtgørelser, vejledninger mv. Det kan bl.a. dreje sig om følgende:

- Beredskabsloven
- Dimensioneringsbekendtgørelsen
- Personelbekendtgørelsen
- Brandsynsbekendtgørelsen

Omfanget af ændringer i de enkelte bestemmelser er afhængige af, hvor grundlæggende ændringer den valgte model medfører.

18.2 Implementeringsudfordringer

Der vil i forbindelse med en omfattende reform opstå en række implementeringsudfordringer. Udfordringernes størrelse og karakter er afhængige af reformens udformning.

Udfordringerne vil bl.a. knytte sig til:

Udfordringer	Beskrivelse
Ledelsesstruktur	Ændringer i ledelsesstrukturen kan skabe usikkerhed og utilfredshed blandt ledere og medarbejdere. Der er behov for hurtig og klar kommunikation.
Organisation	Der skal etableres nye basisorganisationer, herunder etableres nye rolle- og ansvarsfordelinger og opbygges relevante kompetencer. Det er tidskrævende og kan medføre usikkerhed og utilfredshed.
Opgavefordeling	Der ændres i opgavefordelingen mellem myndighederne, hvilket bl.a. kan medføre forsinket sagsbehandling.
Ny dimensionering	Den reducerede dimensionering kan skabe lokal uro særligt i de områder, hvor der fjernes kapaciteter. Klar og rettidig kommunikation er vigtig.
Medarbejderafskedigelser	Der vil skulle afskediges et antal medarbejdere. Afskedigelserne skal gennemføres efter bestemmelserne i lovgivningen og de respektive overenskomster. Det er desuden centralt, at afskedigelserne gennemføres forholdsvis hurtigt, da de ellers vil give anledning til yderligere uro blandt medarbejderne.
Stationslukninger	Der vil skulle lukkes et antal stationer, hvor bygningerne efterfølgende skal afhændes. Der kan opstå behov for oprydning på grundene, og det vil være nødvendigt at afsøge markedet for bygningerne. Der kan opstå en situation, hvor ikke alle bygninger kan sælges.
Afhændelse af køretøjer	Der skal afhændes et betydeligt antal køretøjer. Da der i vid udstrækning er tale om specialkøretøjer, der ikke umiddelbart kan anvendes til andre opgaver, kan det være nødvendigt, at køretøjerne afhændes i andre lande.
Kontrakter med eksterne operatører	Der vil opstå behov for at opsiges og/eller genforhandles kontrakter med eksterne operatører med henblik på at tilpasse dimensionering og stationsstruktur.

19. Baggrund for Redningsberedskabets Strukturudvalg

19.1 Baggrund for nedsættelse af Redningsberedskabets Strukturudvalg

Det fremgår af aftalen om redningsberedskabet i 2013-2014 af 12. november 2012, at parterne er enige om, at der i løbet af forligsperioden skal gennemføres et udvalgsarbejde med henblik på at udarbejde et oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede redningsberedskab.

19.1.1 Forudgående udvalgsarbejde

Regeringen besluttede på baggrund af aftalen om redningsberedskabet 2012 i januar 2012 at igangsætte et omfattende analysearbejde af det samlede redningsberedskab. Analysearbejde blev gennemført i regi af "Udvalget for Budgetanalyse af redningsberedskabet 2012" med deltagelse af Forsvarsministeriet, KL, Beredskabsstyrelsen og Finansministeriet.

Udvalget havde til opgave at:

- Analysere det niveaudelte redningsberedskab med henblik på at identificere det størst mulige realiserbare provenu, der som minimum skulle udgøre 50 mio. kr., hvilket svarede til 2,6 pct. af redningsberedskabets samlede nettodriftsomkostninger i 2011.
- Vurdere, om der ville kunne opnås endnu større fordele økonomisk og beredskabsfagligt ved at ændre redningsberedskabets struktur og/eller ved at ændre opgavefordelingen mellem stat og kommuner.

Analysearbejdet blev gennemført med bistand fra konsulentfirmaet Deloitte.

19.2 Kommissorium

Baggrund

Det fremgår af *Aftale om redningsberedskabet i 2013 og 2014* mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, at "(p)arterne er enige om, at der i løbet af forligsperioden gennemføres et udvalgsarbejde med henblik på at udarbejde et oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede redningsberedskab. Resultat af dette arbejde vil skulle indgå i fastlæggelsen af redningsberedskabets økonomi efter 2014."

Endvidere fremgår det, at "*aftaleparterne er enige om, at der med den toårige aftale sigtes mod at forberede en langtidsholdbar økonomisk ramme for redningsberedskabet, der kan give et solidt grundlag for et endnu bedre og mere effektivt redningsberedskab efter 2014.*"

Af aftalen fremgår det desuden, at "*en evt. ny struktur for redningsberedskabet skal fremtidssikre redningsberedskabet i forhold til håndtering af såvel dagligdagens hændelser som sjældent forekommende ulykker eller katastrofer*" og "*aftaleparterne er enige om, at Redningsberedskabet fortsat skal kunne håndtere konsekvenserne af både menneskeskabte og naturskabte katastrofer... Endvidere skal redningsberedskabet fortsat kunne yde international bistand...*"

Endeligt fremgår det, at "*(m)ålet er, at evt. implementering af en strukturændring kan påbegyndes primo 2015. Udvalget foretager en løbende orientering og inddragelse af en politisk følgegruppe sammensat af repræsentanter fra forligspartierne.*"

Om værnepligt fremgår: *"Endvidere er en forlængelse af værnepligten ikke begrænsende i forhold til en eventuel senere reform af redningsberedskabet, herunder for eventuelle ændringer i værnepligten i forbindelse med en sådan reform, samt den fremtidige anvendelighed af den budget-analyse af redningsberedskabet, der er gennemført i 2012."*

Forud for indgåelsen af aftalen blev der i 2012 for et udvalg med repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen, KL og Finansministeriet med bistand fra Deloitte gennemført en budgetanalyse af det samlede redningsberedskab, herunder en strukturanalyse. Det fremgår bl.a. af strukturanalysen, at der med en reform af den nuværende niveaudelte struktur i beredskabet er mulighed for at tilvejebringe omfattende effektiviseringer, der ikke vil kunne realiseres inden for den eksisterende struktur. Det fremgår således af Deloitte's analyse, at en strukturændring ved fuld indfasning vil kunne indebære et årligt nettoprovenu på 350-445 mio. kr. (2013-priser) inklusiv effektiviseringer, der vil kunne implementeres uafhængigt af strukturen.

Det var udvalgets vurdering, at Deloitte's analyse ikke på daværende tidspunkt kunne danne udgangspunkt for en beslutning om en ny struktur i beredskabet. Udvalget vurderede samtidigt, at de beredskabsfaglige og økonomiske konsekvenser af en eventuel strukturændring skal analyseres nærmere.

På baggrund af ovenstående har regeringen nedsat *Redningsberedskabets Strukturudvalg*.

Udvalgets opgave

Udvalget får til opgave med udgangspunkt i Deloitte's budgetanalyse at udarbejde et konkret oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede beredskab, der kan påbegyndes implementeret primo 2015.

Oplægget skal bl.a. indeholde:

1. En konkret model for en ny struktur for beredskabet. Modellen kan baseres på evt. tilpasninger og justeringer af én af de fire modeller for en ny struktur for beredskabet, der fremgår af Deloitte's budgetanalyse. Udvalget kan ligeledes overveje at inddrage alternative fagligt og økonomisk forsvarlige modeller, *jf. nedenstående kriterier*. Modellen skal bl.a. angive den geografiske afgrænsning af enhedernes ansvarsområde, fremtidige opgavesplit mellem myndigheder, konkret overblik over den fremtidige organisering, fordeling af opgaver, styrings- og ledelsesstruktur, personelsammensætning, herunder brug af værnepligtige mv.
2. Et konsolideret beslutningsgrundlag for en evt. strukturreform. Dette indebærer evt. opdatering af Deloitte's analyse ift. den konkrete model, herunder vedrørende konsekvenserne for bl.a. beredskabets opgaveløsning, robusthed, arbejdstilrettelæggelse, indsættelsespraksis, leverance- og leverandørmodeller samt økonomi.
3. Konkrete implementeringsplaner, herunder overblik over indfasning af en evt. ny struktur, proces for evt. overflytning af medarbejdere og materiel, omkostninger forbundet med de enkelte implementeringsaktiviteter mv.

Det forudsættes, at Beredkabsstyrelsen fortsat varetager funktionen som den overordnede regulerende myndighed, der ligeledes varetager ekspertberedskabet og det internationale beredskab, samt at der også fremadrettet er den fornødne nærhed i det danske redningsberedskab.

Den konkrete model vurderes i forhold til en række kriterier, der er centrale i forhold til at etablere et effektivt og robust beredskab:

Forsvarlig indsættelseskapacitet og responstid

Redningsberedskabet skal fortsat have en forsvarlig indsættelseskapacitet, responstid og robusthed. Det betyder, at de beredkabsopgaver, som løses i dag, også skal kunne løses i fremtiden, herunder at en evt. strukturændring ikke må lede til, at responstiden samlet set forringes. Strukturen skal således dimensioneres, så beredskabet fortsat kan håndtere det kendte hændelsesmønster og samtidigt være i stand til at håndtere store, langvarige, flere samtidige eller ekstreme hændelser.

Entydigt forankret myndighedsansvar

Redningsberedskabet er i krisesituationer afgørende for opretholdelsen eller genetableringen af samfundskritiske institutioner og infrastrukturer såvel som beskyttelsen af borgerne. Det vil derfor også fremadrettet være 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 operative kapaciteter, herunder mandskab og materiel.

Styrket operativ samordning og koordination

Redningsberedskabet skal fortsat bidrage til at sikre, at det operative samarbejde med andre beredkabsmyndigheder – politi, forsvar, sundhed, etc. – i forbindelse med operative indsatser ikke forringes.

Økonomisk effektiviseringspotentiale

En reform af redningsberedskabet skal medføre et økonomisk effektiviseringspotentiale, men først og fremmest bidrage til et mere effektivt redningsberedskab sammenlignet med den eksisterende beredkabsstruktur.

Derfor bør fokus for arbejdet ikke være på at effektivisere for at opnå et bestemt provenu i det samlede redningsberedskab. I den forbindelse bemærkes, at den gennemførte budgetanalyse fra Deloitte bør fungere som en retningslinje for arbejdet med at analysere det danske beredskab.

Det bemærkes dog, at på baggrund af bl.a. Deloitte's analyse, at det er forventningen, at der gennem en eventuel strukturreform kan frigøres et tre-cifret millionbeløb inkl. de effektiviseringer fra budgetanalysen gennemført i aftalen om redningsberedskabet i 2013-2014, uden at det får konsekvenser for robustheden af det danske redningsberedskab.

Et sådan provenu vil skulle udmøntes af de partier, der står bag en kommende aftale om beredskabet.

Kompetencer og personel

En ny beredskabsstruktur skal bidrage til at sikre, at der fremover fastholdes og udvikles de nødvendige kompetencer for, at redningsberedskabet på manuelt og lederniveau kan løse sine drifts- og udviklingsopgaver lokalt, nationalt og internationalt. Hertil kommer, at udvalget tillige skal inddrage hensynet til, at beredskabet fortsat skal kunne rekruttere frivillige, deltids- og fuldtidsbrandmænd samt beredskabsofficerer, herunder i lyset af værnepligten.

Realiserbarhed

En evt. reform af redningsberedskabet skal kunne implementeres i praksis og inden for en kort årrække. Samtidigt skal gevinsterne (nettopotentialet) være varige og kunne realiseres allerede efter få år.

International indsættelse

Beredskabet skal i 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 medvirke til at styrke den operative internationale indsættelse.

Forebyggelse

Redningsberedskabets brandforebyggende aktiviteter er vigtige og skal have et fortsat stærkt fokus. En ny beredskabsstruktur, der også skal understøtte løbende evaluering, læring og videndeling, udformes under hensyntagen hertil.

Organisering

Udvalget organiseres med en ekstern formand og repræsentanter fra Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse og Finansministeriet. Herudover inviteres repræsentanter fra KL. Endvidere indgår en repræsentant fra Foreningen af Kommunale Beredskabschefer, en repræsentant fra Hovedorganisationen af Officerer i Danmark fra det statslige redningsberedskab samt én ekspert med erfaring fra beredskabsområdet og forskningsverdenen.

Udvalget skal i forbindelse med konkrete beredskabsfaglige spørgsmål, analyser mv. ad hoc gøre brug af faglige eksperter, herunder fx beredskabscenterchefer fra det statslige redningsberedskab, eksperter fra Beredskabsforbundet, Sønderjysk Frivillige Brandværn, Landsklubben for Deltidsansatte Brandfolk, politiet, Sundhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen, mv.

Der etableres en referencegruppe orienteret mod videndeling og debat med deltagelse af repræsentanter for myndigheder, faglige organisationer, foreninger og virksomheder mv. Der gennemføres minimum tre møder i referencegruppen.

Der stilles et sekretariat til rådighed for formanden for udvalget med en sekretariatsleder og 2-3 personer. Forsvarsministeriets departement stiller en sekretariatsleder og Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen og evt. KL stiller øvrige personer til rådighed for sekretariatet.

Udvalget foretager en løbende orientering og inddragelse af en politisk følgegruppe sammensat af repræsentanter fra forligspartierne. Der gennemføres minimum tre møder.

Tidsplan

Udvalgets oplæg til en strukturreform af redningsberedskabet skal foreligge i foråret 2014.

Økonomi

Udgifterne til sekretariatet afholdes af basisorganisationen, mens udgifterne til evt. konsulentbistand, vederlag til formand mv. finansieres ligeligt af Forsvarsministeriet og Finansministeriet.

19.3 Medlemmer af Redningsberedskabets Strukturudvalg

Redningsberedskabets Strukturudvalg har jævnfør kommissoriet været sammensat af en ekstern formand og repræsentanter for en række ministerier, Beredskabsstyrelsen, KL, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark og en særlig sagkyndig ekspert med erfaring fra beredskabsområdet og forskningsverdenen.

Pensioneret departementschef Ib Valsborg blev udpeget som formand for Redningsberedskabets Strukturudvalg.

Udvalgets sammensætning blev løbende justeret som følge af ændringer i de pågældende myndigheder.

Formand:

Tidligere departementschef Ib Valsborg

Udvalgets medlemmer:

Afdelingschef i Forsvarsministeriet, Kim Jesper Jørgensen

Kontorchef i Forsvarsministeriet, Pernille Vedsgaard Langeberg

Kontorchef i Finansministeriet Jacob Gunnar Nielsen

Direktør i Beredskabsstyrelsen, Henning Thiesen

Underdirektør i Beredskabsstyrelsen, Flemming Klokager

Underdirektør i Beredskabsstyrelsen, Henrik Høigaard

Kontorchef i Økonomi- og Indenrigsministeriet, Søren H. Thomsen

Fuldmægtig i Justitsministeriet, Kristina Ravn til 15. december 2013

Fuldmægtig Yassmina Amadid fra 16. december 2013 (Justitsministeriet var repræsenteret ved politiinspektør Allan Nyring, Rigspolitiet)

Konsulent i Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, John Erik Pedersen

Kontorchef i KL, Eske Groos

Beredskabschef i København Jakob Vedsted Andersen, Kommunernes Landsforening

Beredskabschef i Tønder Jacob Christensen, Kommunernes Landsforening

Formand, beredskabschef i Nordsjællands Brandvæsen Niels Mørup, Foreningen af Kommunale Beredskabschefer

Næstformand, kolonnechef Niels Bonde Jensen, Hovedorganisationen af Officerer i Danmark

Professor emeritus Ole P. Kristensen

Hovedorganisationen af Officerer i Danmark trådte den 22. august 2014 ud af udvalget.

19.4 Sekretariat

Til støtte for formanden for Redningsberedskabets Strukturudvalg blev der stillet et sekretariat til rådighed. Forsvarsministeriets departement stillede en sekretariatsleder til rådighed og Finansministeriet, Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen og eventuelt KL stillede de øvrige medlemmer af sekretariatet til rådighed.

Leder af sekretariatet:

Chefkonsulent Jens Lund, Forsvarsministeriet

Øvrige sekretærer:

Specialkonsulent Pernille Skovgaard Pedersen, Forsvarsministeriet

Fuldmægtig Morten Bo Rasmussen, Finansministeriet til 31. december 2013

Fuldmægtig Katrine Mau, Finansministeriet fra 1. januar 2014

Kolonnechef Peter Kragh, Beredskabsstyrelsen

Konsulent Camilla Nordal Frederiksen, Kommunernes Landsforening

19.5 Politisk følgegruppe

Der blev, jf. kommissoriet for Redningsberedskabets Strukturudvalg nedsat en politisk følgegruppe, der bestod af to repræsentanter for forligspartierne. Følgegruppens sammensætning blev løbende justeret som følge af ændringer meddelt af de politiske partier.

19.6 Referencegruppe

Arbejdet i Redningsberedskabets Strukturudvalg blev fulgt af en referencegruppe, der bestod af repræsentanter for myndigheder, faglige organisationer, foreninger og virksomheder mv. Referencegruppen var orienteret mod videndeling og debat. og udvalget kunne således inddrage gruppen eller dele heraf i specifikke spørgsmål med henblik på, at referencegruppen kunne støtte udvalget med konkrete oplysninger, viden og erfaringer mv.

19.7 Udvalgets arbejde

Udvalget holdt sit første møde den 23. oktober 2013 og har i alt holdt 12 møder.

Udvalgets arbejde indledtes med en drøftelse af Deloittes strukturmodeller i forhold til kommissoriets vurderingskriterier. På baggrund af drøftelsen identificeredes en række temaer og områder, hvor yderligere analyse var nødvendig for, at udvalget kunne afgrænse og formulere en endelig struktur for fremtidens redningsberedskab.

Parallelt gennemførtes en proces med det formål, dels at vurdere og konsolidere effektiviseringsforslagene fra Deloittes budgetanalyse og opstille nye effektiviseringsforslag, dels en proces, hvor mulighederne for anvendelse af Deloittes beregnings- og simuleringsmodel kunne afklares og en endelig beregningsmodel fastlægges.

Processen blev gennemført af en arbejdsgruppe udpeget af Redningsberedskabets Strukturudvalg og ledet af sekretariatet.

Udvalget besluttede endvidere at nedsætte yderligere en arbejdsgruppe med det formål, at der parallelt med udvalgsarbejdet blev udarbejdet en række anbefalinger vedrørende brandforebyggelse og befolkningens og samfundets samlede robusthed.

På baggrund af analyserne gennemførtes en proces, hvor der blev opstillet modeller for fremtidens redningsberedskab, der efterfølgende blev vurderet dels beredskabsfagligt i forhold til vurderingskriterier og rammebetingelser, der tidligere er opstillet i forløbet, dels økonomisk med bistand fra Deloitte på baggrund af et konsolideret beregningskompleks.

Som en del af møderækken i Redningsberedskabets Strukturudvalg gennemførtes endvidere et temamøde om udenlandske erfaringer med reformprocesser og organisationsformer i redningsberedskabet. Der blev fokuseret på erfaringer fra Norge, Sverige, Holland og Skotland. En repræsentant fra Norge fokuserede på implementeringen af erfaringerne fra terrorhændelserne den 22. juli 2011. Sveriges repræsentant fokuserede på det svenske redningsberedskabs opbygning og organisation. Udvalget fik endvidere en orientering om etableringen af "sikkerhedsregioner" i Holland og endelig redegjorde chefen for det Scottish Fire and Rescue Service for erfaringerne fra en reform af redningsberedskabet i Skotland, hvor de tidligere otte enheder fra 1. april 2013 er lagt sammen til én.

19.8 Arbejdsgruppe vedr. effektiviseringsforslag og beregningskompleks

Som nævnt i forbindelse med gennemgangen af arbejdet i Redningsberedskabets Strukturudvalg, nedsatte udvalget en arbejdsgruppe, der parallelt med udvalgsarbejdet vurderede og konsoliderede effektiviseringsforslagene fra Deloittes budgetanalyse beredskabsfagligt og økonomisk. Arbejdsgruppen opstillede derudover nye effektiviseringsforslag.

Endvidere afklarede arbejdsgruppen mulighederne for anvendelse af Deloittes beregnings- og simuleringsmodel og foreslog på den baggrund et endeligt beregningskompleks.

Arbejdsgruppen bestod af:

Sekretariatschef Jens Lund, sekretariatet (formand)

Fuldmægtig Katrine Mau, Finansministeriet

Major Morten Holmstrup, Forsvarsministeriet

Chef for Direktionssekretariatet Bo Torp Henriksen, Beredskabsstyrelsen

Brigadechef Flemming Andersen, Beredskabsstyrelsen

Kolonnechef Ole Mæhlisen, Beredskabsstyrelsen

Chefkonsulent Britt Løwe Nyborg, Beredskabsstyrelsen

Konsulent Anders Christiansen, KL

Beredskabschef Ole Borch, KL

Beredskabschef Niels Christensen, KL

Stabschef Søren Sass, KL

Konsulent Camilla Nordal Frederiksen, sekretariatet

Kolonnechef Peter Kragh, sekretariatet

19.9 Arbejdsgruppe vedrørende forebyggelse

Som nævnt i forbindelse med gennemgangen af arbejdet i Redningsberedskabets Strukturudvalg, nedsatte udvalget en arbejdsgruppe, der parallelt med udvalgsarbejdet udarbejdede en række anbefalinger vedrørende brandforebyggelse og befolkningens og samfundets samlede robusthed.

Arbejdsgruppen bestod af:

Kontorchef Henrik G. Petersen, Beredskabsstyrelsen (formand)

Fuldmægtig Katrine Mau, Finansministeriet

Fuldmægtig Henriette Uggerly, Forsvarsministeriet

Fuldmægtig Laila Rasmussen, Beredskabsstyrelsen

Seniorberedskabsmester Mikkel Kjær Rønnow, Beredskabsstyrelsen

Specialkonsulent Inge-Lise Andersen Rosendal, Beredskabsstyrelsen

Beredskabschef Flemming Nygaard-Jørgensen, KL

Brandinspektør og områdeleder Marcello Francati, KL

Afdelingsleder Steffen Alstrup Haagensen, KL

Major Jeanette Korreborg, Hjemmeværnskommandoen

Landschef Per Junker Thiesgaard, Beredskabsforbundet

Specialkonsulent Pernille Skovgaard Pedersen, sekretariatet

19.10 Udvalgets rejser og besøg

Med henblik på at give Redningsberedskabets Strukturudvalg og den politiske følgegruppe det mest nuancerede billede af redningsberedskabet besøgte både det statslige og kommunale redningsberedskab.

Ved besøgene hos det kommunale redningsberedskab lagdes der af hensyn til de betydelige forskelle i demografiske og geografiske forhold, risikobillede og personalesammensætning vægt på, at både større og mindre kommuner samt kommuner der har hhv. kommunalt beredskab og aftaler med en privat leverandør, som eksempelvis Falck, blev besøgt.

Ved det statslige redningsberedskab besøgte såvel et af Beredskabsstyrelsens operative beredskabscentre, hvor der uddannes værnepligtige samt et frivilligcenter. Endelig besøgte udvalget Beredskabsstyrelsens tekniske Skole med henblik på at få belyst uddannelses- og kompetenceudviklingsforhold i redningsberedskabet.

Ikast- Brande Kommune

Ikast-Brande Kommune besøgte den 9. december 2013. Kommunen har kontrakt om brandslukning med Falck. Besøget ved Ikast-Brande Kommune gav således et indblik i forholdene ved en mindre kommune med aftale om driften af de operative opgaver med Falck.

Borgmester Carsten Kissmeyer og beredskabschef Niels Christensen orienterede om redningsberedskabet i Ikast-Brande Kommune.

Beredskabsstyrelsen Midtjylland

Beredskabsstyrelsen Midtjylland i Herning besøgte den 9. december 2013. Beredskabscentret løser operative opgaver og uddanner værnepligtige og statslige frivillige. Beredskabscentret er endvidere styrelsens logistikcenter på det internationale område og materielområdet.

Chefen for Beredskabsstyrelsen Midtjylland, kolonnechef Ole Mæhlisen, orienterede om de operative opgaver og værnepligtsuddannelsen ved Beredskabsstyrelsens centre.

Beredskabsstyrelsens Tekniske Skole

Beredskabsstyrelsens tekniske Skole i Tinglev besøgte den 10. december 2013. Skolen uddanner hold- og indsatsledere til såvel det kommunale som det statslige redningsberedskab.

Chefen for Beredskabsstyrelsens Tekniske Skole, kolonnechef Henning Jensen, orienterede om uddannelsessystemet i redningsberedskabet.

Københavns Kommune

Københavns Brandvæsen besøgte den 13. januar 2014. Københavns Brandvæsen er kommunalt.

Overborgmester Frank Jensen og chefen for Københavns Brandvæsen, beredskabschef Jakob Vedsted Andersen, orienterede om redningsberedskabet i København.

Ballerup Kommune

Ballerup Kommune besøgte den 13. januar 2014. Kommunen er en omegnskommune tæt på hovedstaden og har driftsaftale med Falck.

Chefen for Ballerup Brandvæsen, beredskabschef Michael Kim Andersen, orienterede om redningsberedskabet i Ballerup.

Beredskabsstyrelsen Hedehusene

Beredskabsstyrelsen Hedehusene besøgte den 13. januar 2014. Beredskabscentret fungerer som styrelsens frivilligcenter og løser operative assistanceopgaver i hovedstadsområdet.

Chefen for Beredskabsstyrelsen Hedehusene, kolonnechef Stig Hammerhøj, orienterede om frivillige i det statslige redningsberedskab og deres operative opgaver.

Nordsjællands Brandvæsen

Nordsjællands Brandvæsen, der er et samarbejde mellem Helsingør og Fredensborg Kommune, besøgte den 14. januar 2014.

Chefen for Nordsjællands Brandvæsen, beredskabschef Niels Mørup, orienterede om brandvæsnets opgaver.

Vagtcentralen og den lokale beredskabsstab ved Københavns Vestegns Politi

Vagtcentralen og den lokale beredskabsstab besøgte den 4. marts 2014.

Politiinspektør Michael Kristiansen orienterede om samarbejdet i den lokale beredskabsstab i politikredsen og vagtcentralens opgaver.

Den Nationale Operative Stab ved Rigspolitiet

Den Nationale Operative Stab besøgte den 4. marts 2014.

Politiinspektør Allan Nyring og vicepolitiinspektør Per Jensen orienterede om stabens arbejde og samarbejdet mellem myndighederne.

Region Hovedstadens vagtcentral og 1813

Region Hovedstadens vagtcentral og 1813 besøgte den 4. marts 2014.

Direktør Freddy Lippert, Den Præhospitale Virksomhed, Region Hovedstaden orienterede om regionens vagtcentral og etableringen af akuttelefonen 1813.

Bilag 1 Beredskabsstyrelsens notat om redningsberedskabets udrykningsbillede for 2012

29.november 2013

Beskrivelse af redningsberedskabets udrykningsbillede for 2012

Resumé

I 2012 havde det kommunale redningsberedskab, som står for dagligdagens hændelser, i alt 38.093 udrykninger, heraf 22.863 til reelle alarmer. I gennemsnit var varigheden for en reel alarm på ca. 1½ time¹, mens varigheden for blinde/falske alarmer var på ca. 37 minutter². Det samlede mandtimeforbrug er beregnet til ca. 259.000 timer³ i 2012.

Det statslige redningsberedskabs statslige centre ydede i 2012 435 udrykninger til kommuner, politi og andre statslige myndigheder. I gennemsnit var varigheden for en reel alarm på ca. 13 timer⁴. Det statslige redningsberedskab havde 3 blinde alarmer/falske i 2012. Det samlede mandtimeforbrug var ca. 40.421 timer⁵ i 2012 ekskl. det statslige redningsberedskabs internationale udrykninger.

Udrykninger

Antal udrykninger viser, hvor mange hændelser der er rykket ud til, mens antallet af opgaver viser, hvor mange opgaver der er løst på skadestedet, dvs. i forbindelse med hændelsen. Der vil i nogle tilfælde være mere end en opgave, der skal løses på skadestedet, f.eks. ved trafikuheld, hvor der både kan være brand- og redningsopgaver til samme hændelse.

For det statslige redningsberedskabs centre er det valgt, at hovedopgaven beskriver udrykningen således, at der er et én til én forhold mellem opgaver og udrykninger. Ofte løses der flere opgaver under en udrykning, hvilket betyder, at det statslige redningsberedskabs tal ud fra opgaveperspektivet er underestimeret.

- I gennemsnit er varigheden af en kommunal reel⁶ alarm på ca. 1½ time, mens varigheden for blinde⁷/falske alarmer⁸ er på ca. 40 minutter

¹ Varigheden for reelle alarmer er beregnet som forskellen mellem første køretøjs alarmeringstidspunkt og sidste køretøjs frigivetidspunkt. Det er forudsat, at en reel alarm mindst har en varighed på 30 minutter og maks. 24 timer.

² Varigheden for blind/falske alarmer er beregnet som forskellen mellem første køretøjs alarmeringstidspunkt og sidste køretøjs frigivetidspunkt. Det er forudsat, at en blind/falsk alarm mindst har en varighed på 15 minutter og maks. 10 timer.

³ Mandtimeforbruget er beregnet som køretøjets indsatsid ("klar igen" minus "alarm") ganget med antal personer placeret på køretøjet.

⁴ Varigheden for reelle alarmer er beregnet som forskellen mellem første køretøjs alarmeringstidspunkt og sidste køretøjs frigivetidspunkt.

⁵ Mandtimeforbruget er beregnet som det konkrete mandtimeforbrug opgjort som summen af tiden pr person deltaget på udrykningen

⁶ Reel alarm: En tilkaldelse af redningsberedskabet til en opgave, som ligger inden for beredskabslovens rammer, men som ikke er en blind alarm eller en falsk alarm.

- 40 pct. af det kommunale redningsberedskabs 38.093⁹ udrykninger i 2012 var blinde/falske alarmer. Derudover var 11 pct. løst før ankomst.
- Antallet af reelle alarmer i kommunerne var 22.863 i 2012.
- 32 pct. af det kommunale redningsberedskabs udrykninger i 2012 var blinde alarmer til automatiske brandalarmeringsanlæg.
- I gennemsnit er varigheden for en reel alarm for det statslige redningsberedskab på ca. 13 timer.
- Variationen i varighed er meget stor for det statslige redningsberedskabs centre, idet 15 pct. af udrykningerne er under 2 timer, mens 2 pct. af udrykningerne er mellem 200-500 timer i 2012. 55 pct. af udrykningerne findes i intervallet 5-50 timer.
- 1 pct. af det statslige redningsberedskabs 435 udrykninger i 2012 var blinde/falske alarmer.

Opgaver

Kommunale opgaver

- Der var i alt 23.776 kommunale opgaver i 2012.

Kommunale brandopgaver

- Der var 14.844 brandopgaver i 2012 svarende til 62 pct. af det kommunale redningsberedskabs reelle opgaver.
- 40 pct. af alle brande i 2012 var små¹⁰ brande.
- 46 pct. af udrykningerne til brande er udrykninger til bygningsbrande¹¹.
- 47 pct. af bygningsbrandene var små brande, mens 15 pct. af bygningsbrandene er angivet som store brande¹² svarende til 872 brande.
- Antallet af reelle kommunale udrykninger er faldet med ca. 20 pct. over en 5 års periode. Herunder er antallet af brandopgaver faldet med ca. 28 pct. Faldet er størst for ikke-bygningsbrande, men også antallet af bygningsbrande er faldende.
- Der er færrest brande sidst på natten og først på morgenen, mens der er flest brande sidst på eftermiddagen og om aftenen.

⁷ Blind alarm: En alarm der afgives utilsigtet eller i god tro, uden at der er brand eller overhængende fare for brand, eller hvor der ikke er sket nogen anden skade, som kræver eller kunne have krævet redningsberedskabets indsats.

⁸ Falsk alarm: En alarm, der afgives i ond tro, dvs. som en bevidst handling, uden at der er brand eller overhængende fare for brand, eller hvor der ikke er sket nogen anden skade, som kræver redningsberedskabets indsats.

⁹ Opgjort pr. 12. april 2013

¹⁰ Små brande defineres som brande, hvor der kun har været "overhængende fare for brand" eller hvor branden er "slukket før ankomst" eller "slukket med småredskaber".

¹¹ Bygningsbrand: Opgaver, hvor der er brand eller overhængende fare for brand i bygning.

¹² Store brande defineres som brande der er slukket med 3 HT-rør og kombinationer af 2 eller flere HT og C-rør tilhører til gengæld denne kategori. Det kan være brande i enfamiliehuse, marker, landbrugsbygninger, etageejendomme.

Kommunale redningsopgaver

- Der var 3.865 kommunale redningsopgaver i 2012. Langt de fleste redningsopgaver opstår i "myldretiden" i forbindelse med trafikuheld.
- Næsten halvdelen af redningsindsatserne i 2012 var redning i forbindelse med trafikuheld.

Kommunale miljøopgaver

- Langt de fleste miljøopgaver opstår i forbindelse med uheld i "dagtimerne". Der var 4.160 opgaver i 2012.
- 63 pct. af miljøuheldene var spild af stof ved trafikuheld (brændstof, olie mm.) eller lækage fra køretøjer (motorolie, brændstof mm.).

Kommunale stationer

- Ved udgangen af 2012 var der 241 beredskabsstationer, 54 hjælpeberedskabsstationer og 25 stedlige beredskabsstyrker i Danmark.

Statslige udrykninger

Statslige udrykninger

- 45 pct. af det statslige redningsberedskabs reelle opgaver var til andre statslige myndigheder eller politiet.
- 37 pct. af opgaverne var til politiet, og 8 pct. til andre statslige myndigheder, herunder Fødevarestyrelsen og Skat.
- 25 pct. af det statslige redningsberedskabs opgaver blev i 2012 startet mellem kl. 08 og 17 (dagtimerne), mens 75 pct. dermed blev startet i aften- og nattimerne. Fordelingen mellem dag- og aftenudrykninger varierer efter typen af udrykninger, eksempelvis er andelen af aften/natudrykninger ca. 60 pct. for miljø og særlige udrykninger, mens den er ca. 83 pct. for brandudrykninger.

Statslige brandudrykninger

- 35 pct. af det statslige redningsberedskabs opgaver var brandrelaterede opgaver, 13 pct. redningsopgaver, 13 pct. miljøopgaver, og 39 pct. særlige opgaver.
- 62 pct. af udrykningerne til brande er udrykninger til brandslukning, 7 pct. til fyldning af trykluftflasker, 7 pct. til vandforsyning og 14 pct. til kontrolleret nedrivning/gennembrydning med det statslige redningsberedskabs særlige redningskran. 10 pct. vedrørte belysning, standby¹³ mv.
- 16 pct. af det statslige redningsberedskabs brandrelaterede opgaver er løst på mindre end 2 timer, 57 pct. på mellem 2 og 10 timer, 23 pct. mellem 10 og 100 timer og 4 pct. på mere end 200 timer.

¹³ Vagt for at forhindre genopblusning

Statslige redningsudrykninger

- Der var 56 redningsopgaver i 2012. 30 pct. af redningsopgaverne vedrører afstivnings eller belyningsopgaver. 20 pct. vedrørte opgaver med lænsning af oversvømmelser og 14 pct. var eftersøgningsopgaver.
- Både afstivnings- og belyningsopgaver ydes til kommunerne eller politiet i forbindelse med sikring af deres arbejde, eksempelvis afstivning af brandtomter i forbindelse med efterslukning, eller gerningsstedsundersøgelse, belysning af skadessteder mv.
- De øvrige redningsopgaver dækker over et varieret spektrum af opgaver, eksempelvis opgaver med højderedning, frigørelse af dyr efter trafikuheld med dyretransporter, samt frigørelse efter arbejdsulykke ved hjælp af redningskran.

Statslige miljøopgaver

- Der var 54 miljøopgaver i 2012. Heraf var 30 pct. til olieforurening, 22 pct. til måling for farlige stoffer, 25 pct. til kemikalieuheld (udslip af farlige stoffer, klor, ammoniak, Peroxid). De sidste 23 pct. var håndtering af kemikalier i forbindelse med politiudrykninger samt forurening i forbindelse med landbrugsproduktion.
- Det statslige redningsberedskab havde 170 særlige udrykninger. Disse opgaver er særligt opgaver til politiet og SKAT, som eksempelvis eftersøgningsopgaver, sikring og/eller belysning af gerningssteder, opstilling af kommunikationsfaciliteter i forbindelse med razzia mv.

Statslige stationer

- Ved udgangen af 2012 var der 6 regionale beredskabscentre i Danmark, heraf 5 værnepligtsuddannende centre og ét frivilligcenter.

1. Indledning

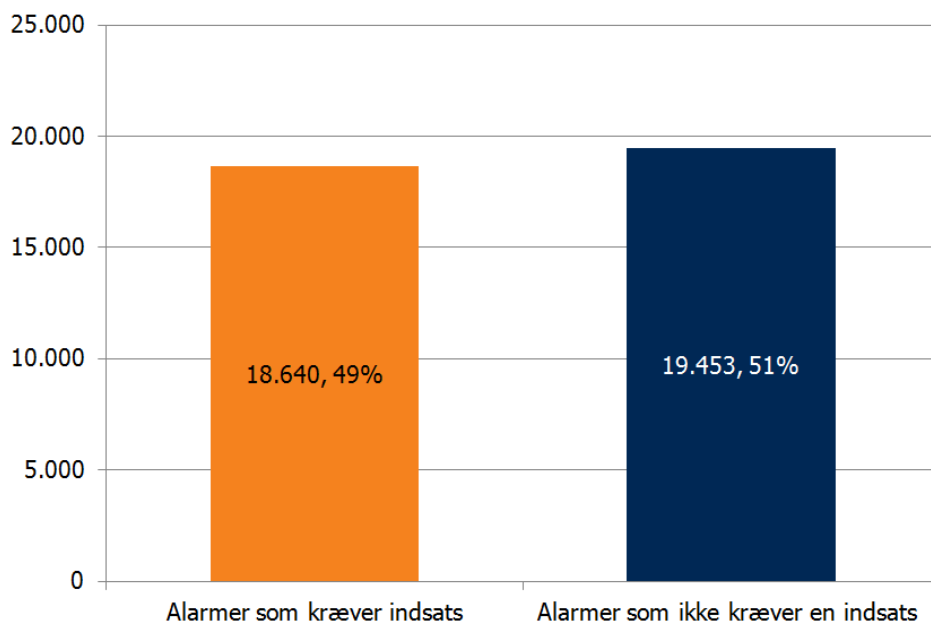
Formålet med dette notat er til brug for temadrøftelserne i strukturudvalgets møde 4 at beskrive redningsberedskabets aktiviteter inden for beredskabsloven. Beskrivelsen foretages med udgangspunkt i antallet af udrykninger og opgaver primært for 2012 baseret på indberetninger til *redningsberedskabets online dataregistrerings- og indberetningssystem (ODIN)*.

Redningsberedskabet i Danmark er indrettet til at kunne håndtere såvel dagligdagens hændelser som den sjældent forekommende ulykke eller katastrofe. Kommunerne håndterer som basisberedskab de dagligdags hændelser, mens staten som dedikeret nationalt katastrofeberedskab, skal håndtere den sjældent forekommende ulykke eller katastrofe, og samtidig i det daglige virke udnytte ressourcerne ved at assistere statslige, regionale og kommunale samarbejdspartnere. Derudover var der i 2012 et støttepunktberedskab, som kørte et mindre antal udrykninger. Dette beredskab er nu ophørt, og varetages af det statslige beredskab, hvorfor udrykningerne ikke analyseres i dette notat.

2. Reelle udrykninger (i 2012)

Det kommunale redningsberedskabs udrykninger kan opdeles i henholdsvis udrykninger, hvor der har været en opgave, som kræver en indsats på skadestedet f.eks. indsats mod brand, redning eller miljøuheld og udrykninger, hvor der viser sig ikke at være nogen opgave, som skal løses af redningsberedskabet som f.eks. blinde/falske alarmer samt reelle alarmer, som er løst uden, at det har krævet det kommunale redningsberedskabs indsats, jf. figur 1.

Figur 1: Det kommunale redningsberedskabs udrykninger fordelt på hvorvidt der kræves indsats eller ej, 2012



Kilde: ODIN

Af figur 1 fremgår det, at 19.453 af alle udrykninger svarende til 51 pct. ikke krævede en indsats af brandvæsnet, mens 18.640 udrykninger svarende til 49 pct. krævede en indsats af det kommunale redningsberedskab.

12.183 af udrykningerne til blinde alarmer afgivet fra et automatisk brandalarmeringsanlæg (ABA-alarmer).

Udover de blinde/falske alarmer består 4.223 alarmer svarende til 11 pct. af de reelle alarmer af udrykninger til skadesteder, hvor der kun har været fare for brand, eller hvor branden er slukket før det kommunale redningsberedskabs ankomst samt til redningsopgaver, som er løst før ankomst.

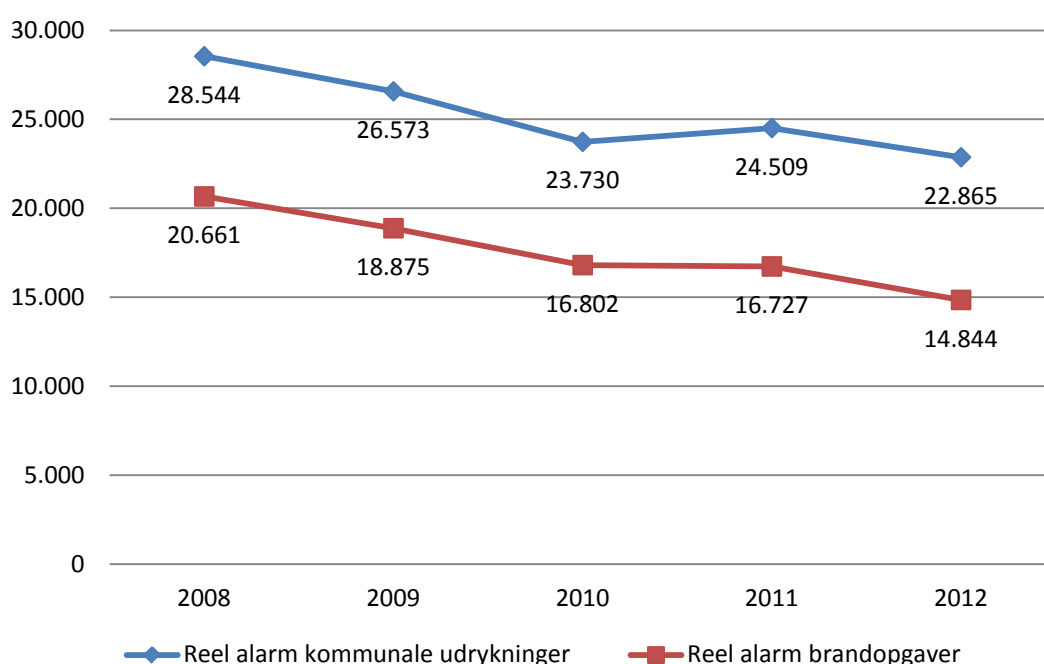
I de efterfølgende afsnit ses på de opgaver, som er tilknyttet de reelle alarmer. I 2012 var der 22.863 reelle kommunale alarmer til skadesteder, og 23.776 kommunale reelle opgaver blev løst på skadestedet.

Statens vilkår for alarmering er anderledes end kommunernes. Dels er det kun i forbindelse med mødeplaner¹⁴, at det statslige redningsberedskabs centre kan blive alarmeret af et ABA-anlæg, dels er det i princippet udelukkende myndigheder nævnt i §7 og §8 i beredskabsloven, som kan alarmere det dedikerede nationale katastrofeberedskab. Disse vilkår gør, at blinde/falske alarmer forekommer meget sjældent. Da det statslige redningsberedskab således tilkaldes af andre myndigheder, sker det ligeledes meget sjældent, at der ikke er en opgave at løse ved ankomsten. I 2012 var under 1 pct. af det statslige redningsberedskabs alarmer blinde alarmer.

3. Udvikling i antallet af reelle kommunale udrykninger 2008 til 2012

Antallet af udrykninger/opgaver i redningsberedskabet er meget påvirket af vejret. I år med mange ekstraordinære vejrhændelser, som regn, sne og stærk blæst vil der være forholdsvis mange redningsopgaver, mens antallet af brandopgaver stiger i år med tørke. Dette ses blandt andet i figur 2, hvor antallet af kommunale udrykninger er større i 2011 end i 2010 og 2012, fordi dette år var præget af mange skybrud. Samtidig ses, at antallet af reelle udrykninger generelt har været faldende henover perioden, hvor det samlede antal reelle kommunale udrykninger er faldet med ca. 20 pct. At der er tale om et reelt fald underbygges af, at antallet af brandopgaver, som alt andet lige er mindre vejrafhængige end redningsopgaverne, i samme periode er faldet med 28 pct..

Figur 2: Udviklingen i det kommunale redningsberedskabs udrykninger 2008-2012



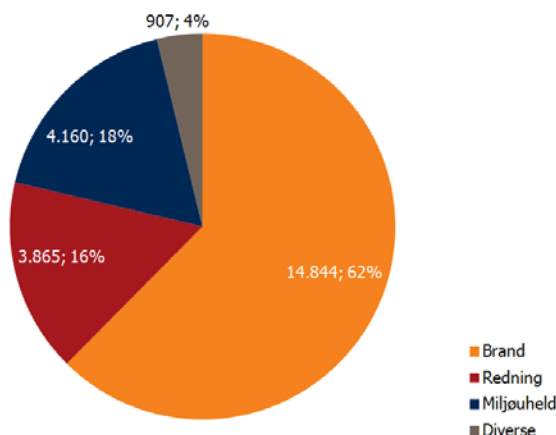
Kilde: ODIN

Som det ses af figuren, består en stor del af de kommunale opgaver af opgaver til brand.

¹⁴ Mødeplan er en plan, hvor flere beredskaber f.eks. både basisberedskab og katastrofeberedskab på forhånd har fastsat indsats sammensætningen og automatisk alarmeres på én gang, når alarmeren lyder. Eksempelvis Rosenborg, folketinget, Storebæltsforbindelsen mv.

4. Kommunale udrykninger fordelt på opgavetyper

Figur 3: Det kommunale redningsberedskabs udrykninger fordelt på opgavetype, 2012



Kilde: ODIN

Figur 3 viser fordelingen af det kommunale redningsberedskabs opgaver på skadestedet ved reelle alarmer. Det fremgår af figuren, at de fleste opgaver, nemlig 14.844 svarende til 62 pct. er relateret til brand¹⁵, mens opgaver relateret til redning¹⁶ og miljøuheld¹⁷ er nogenlunde ligeligt fordelt med ca. 4.000 opgaver om året. Diverse opgaver¹⁸ har den mindste andel og er typisk mindre opgaver, f.eks. brandvagt med brandkøretøj. Diverse opgaver beskrives ikke yderligere. I det efterfølgende vil brand, redning og miljøopgaver blive beskrevet nærmere.

4.1 Udrykninger til brandindsatser

I 2012 var der i gennemsnit lidt over 40 brande om dagen. Erfaringsmæssigt viser det sig hvert år, at der er særligt mange udrykninger til brande i dagene omkring nytårsaften.

Derudover har vejrforhold i det enkelte år betydning og i større byer har ballade og optøjer ligeledes påvirket antallet af brande gennem årene. Her er det typisk påsatte container- og bilbrande, der er årsagen til et større antal brande.

¹⁵ Brand: Opgaver, hvor der er brand eller overhængende fare herfor.

¹⁶ Redning: Her skelnes mellem personredning, dyreredning og evakuering. Opgaverne består oftest af personredning af fastklemte ved trafikuheld.

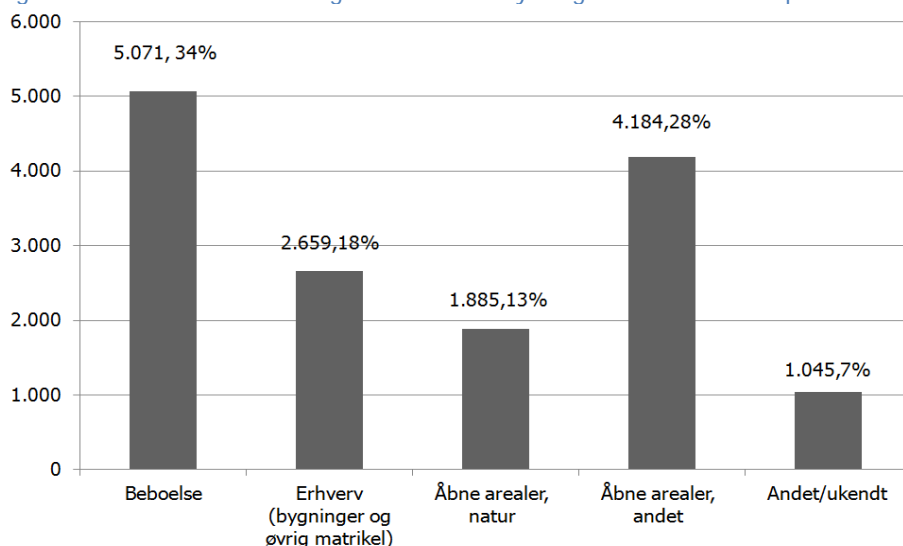
¹⁷ Miljøuheld: Uheld, hvor der spildes et stof, som i den aktuelle situation udgør en akut fare for personer, ejendom eller miljø (ofte spild fra køretøjer). Miljøuheld benævnes også 'akutte uheld med farlige stoffer'.

¹⁸ Diverse: Angiver hvilken anden beredskabsmæssig opgave, der er udført, som ikke kan kategoriseres under brand, redning eller miljøuheld, f.eks. brandvagt med brandkøretøj.

Udover ovennævnte årsager til variationer for de enkelte år har antallet af brande, som det fremgik af udviklingsafsnittet, vist en faldende tendens de seneste år.

Brandens lokalitet angiver, hvor branden fandt sted og kan udspecificeres på forskellige typer af privat beboelse (villa, etagebyggeri mm.), erhverv (landbrug, industri, service mm.) og åbne arealer (natur, vej, plads mm.), jf. figur 4.

Figur 4: Det kommunale redningsberedskabs udrykninger til brand fordelt på lokalitet, 2012



Kilde: ODIN

Som det fremgår af figur 4, opstår de fleste brande i beboelse (34 pct.). Brande på "åbne arealer, andet" (28 pct.) er den næststørste kategori. Som eksempler på brande i denne kategori kan nævnes brande i biler eller i containere, som er placeret på åbne arealer som vej, plads, torv el. lign.

Brandes størrelse kan vurderes på flere måder, f.eks. ud fra skadens omfang, anvendte mandetimer, indsatstid, anvendt vandmængde eller type og antal anvendte strålerør.

Hvilket mål for brandenes størrelse, der er mest hensigtsmæssigt at anvende, afhænger af, hvad man skal bruge oplysningerne til, og hvilke data der er tilgængelige og af tilstrækkelig god kvalitet. Ud fra en samlet betragtning vurderes det, at strålerørsstatistikken baseret på antallet af samtidigt anvendte strålerør fortsat er det bedst tilgængelige redskab til at sammenligne brandenes størrelse for de kommunale brandopgaver.

Brandstørrelse og strålerør

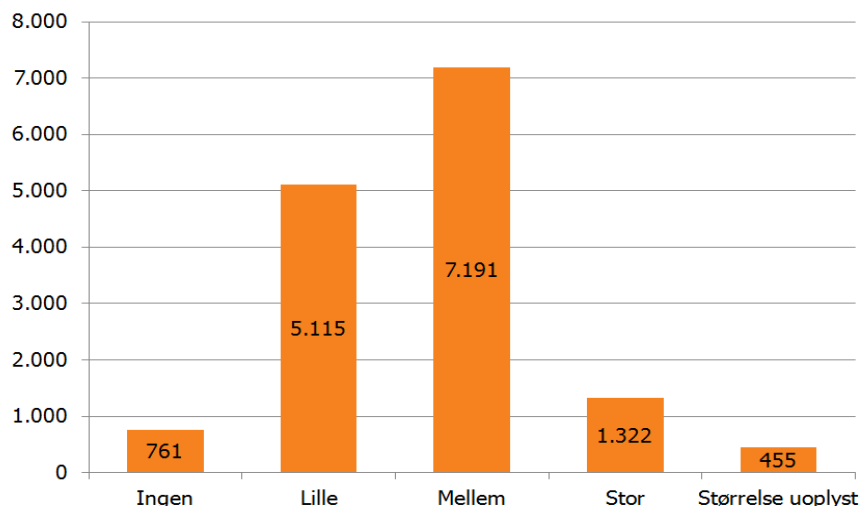
Til at beskrive brandenes størrelse benyttes følgende definitioner:

- "Ingen brand" defineres som brande, hvor der kun har været "overhængende fare for brand".
- "Lille brand" defineres som brande, der er "slukket før ankomst" eller "slukket med småredskaber".

- "Mellem brand" defineres som brande, der er slukket med 1 højtryksrør (HT-rør), 2 HT-rør eller 1 C-rør.
- "Store brand" defineres som brande, der er slukket med mindst 2 rør¹⁹.

Antallet af strålerør angives som antal samtidigt anvendte strålerør. Hvis en brandslukning f.eks. begynder med et HT-rør, og der siden skiftes til et C-rør, anføres "antal strålerør anvendt" i ODIN som "1 rør".

Figur 5: Det kommunale redningsberedskabs udrykninger til brand fordelt på størrelse, 2012



Kilde: ODIN

Brand: Opgaver, hvor der er brand eller overhængende fare herfor.

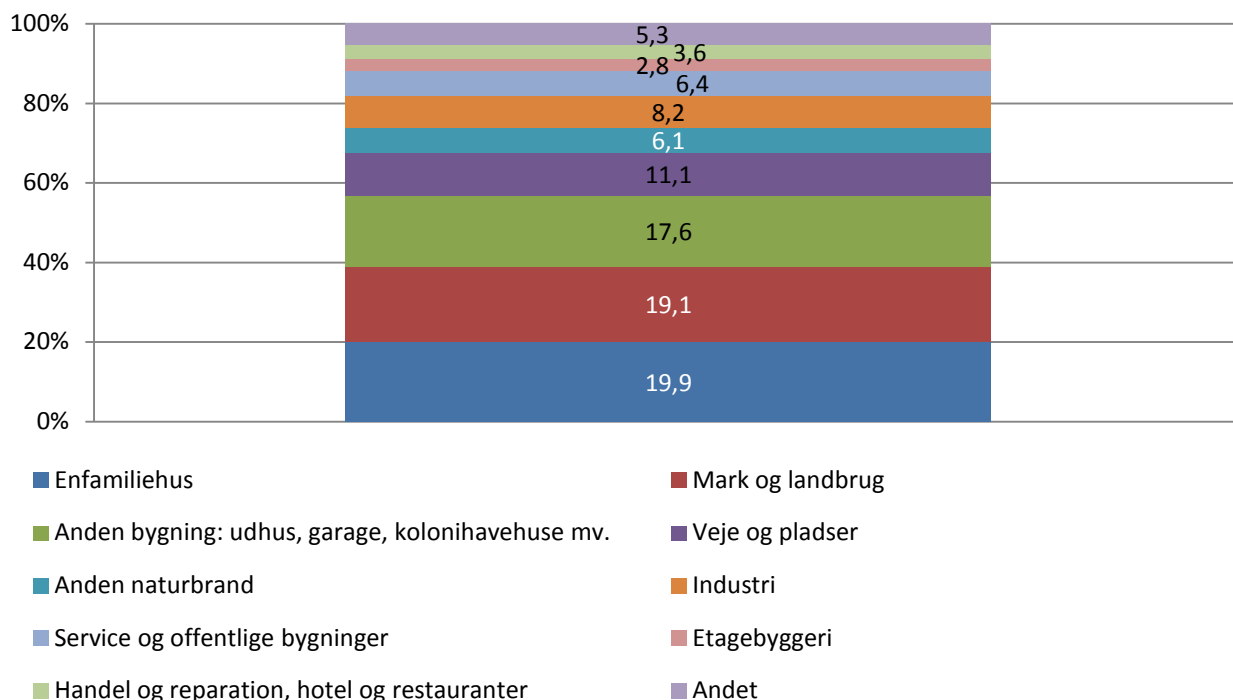
Som det fremgår af figur 5, var der "ingen" brand eller kun en "lille" brand i 5.876 udrykninger til brande. Det svarer til, at 40 pct. af alle brande i 2012, hvor antallet af forbrugte antal strålerør er opgivet, var små brande. Et eksempel på "ingen" brand kan være udslip af gasser, som er brandbare f.eks. naturgas, men som ikke bryder i brand. Her vil klassificeringen overhængende fare for brand være valgt. Eksempler på "lille brand" er skorstensbrande, som slukkes med skorstensfejermateriel eller mindre brande i f.eks. affald, hvor det ikke har været nødvendigt at benytte strålerør.

Der er 7.191 "mellem brande" svarende til 48 pct. af alle brande i 2012. Ca. halvdelen af "mellem brande" er slukning af brande i transportmiddel eller slukning af brande i container i det fri.

Store brande udgør 9 pct. af det samlede antal brande svarende til 1.322 brande.

¹⁹ Bemærk hvis branden alene er slukket med 2 HT-rør, hører den ikke til denne kategori. 3 HT-rør og kombinationer af HT og C-rør tilhører til gengæld denne kategori.

Figur 6: Store brande fordelt på kategorier, 2012

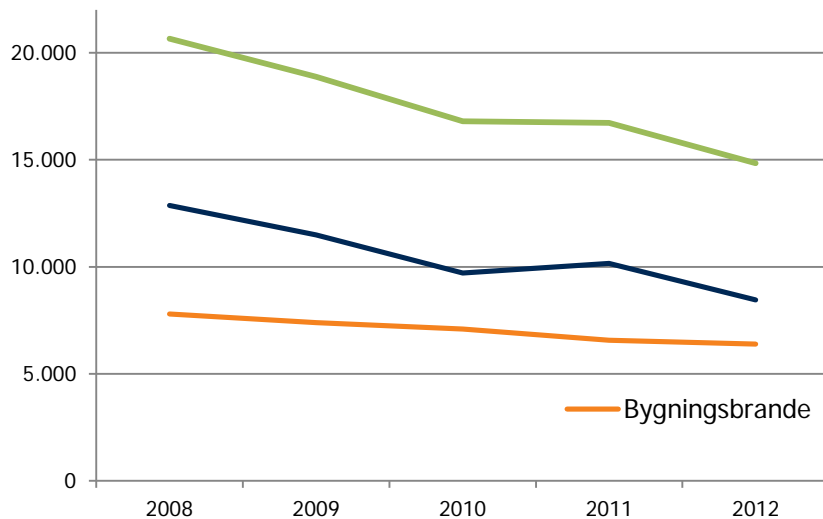


Ca. 19 pct. af de store brande er relateret til landbruget (marker og bygninger). Ligeledes er ca. 20 pct. af de store brande opstået i enfamiliehuse, mens ca. 18 pct. er relateret til andre bygninger, herunder sommerhuse, udhuse, garager og kolonihuse. Samtidig kan opgøres, at der ikke finder brandspredning finder sted i 75 pct. af de større bygningsbrande.

47 pct. af bygningsbrande er små brande, 37 pct. er mellem brande og 15 pct. er større brande. En søgning i ODIN viser, at de små brande oftest er skorstensbrande i enfamiliehuse.

Figur 7 viser udviklingen i antallet af brandopgaver i perioden 2008 til 2012. Siden 2008 har der været et fald svarende til et fald på ca. 28 pct. i antallet af brandopgaver. Faldet er fordelt på 18 pct. færre bygningsbrande og 34 pct. færre ikke-bygningsbrande. Ikke-bygningsbrande er oftest brand i transportmidler, i containere eller i natur.

Figur 7 Udviklingen i det kommunale redningsberedskabs udrykninger til brand fordelt på bygningsbrand og ikke-bygningsbrand, 2008-2012



Kilde: ODIN

Der er en karakteristisk døgnvariation i antallet af brande, idet der er færrest brande sidst på natten og først på morgenen, mens der er flest brande sidst på eftermiddagen og om aftenen. Analyse af udrykninger i ODIN viser således, at der er 3 gange så mange brande mellem 17 og 18 om eftermiddagen, sammenlignet med mellem 5 og 6 om morgenen.

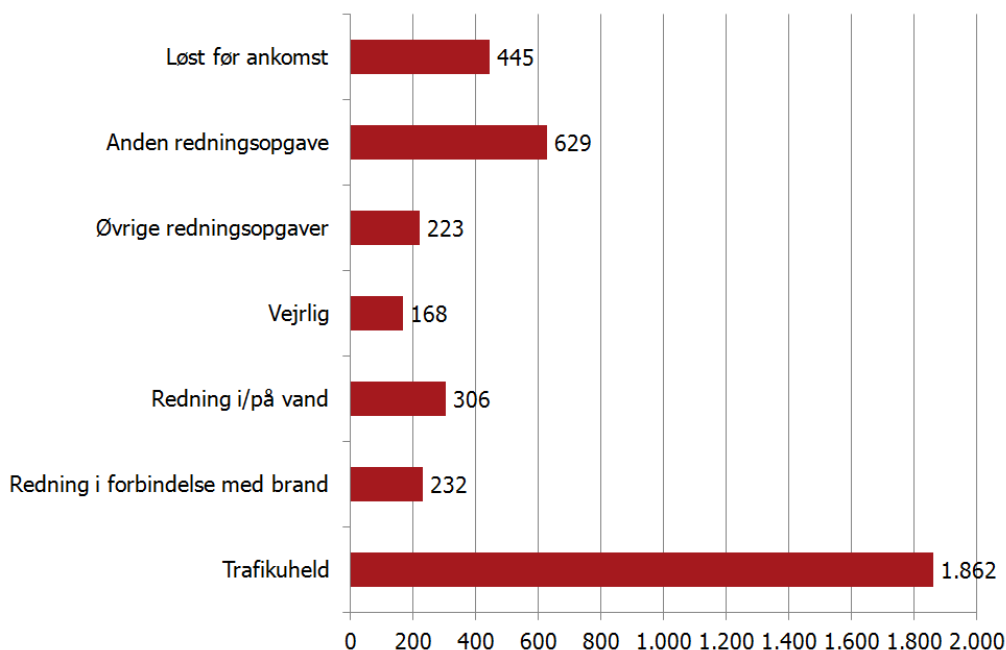
4.2 Udrykninger til redningsindsatser

Det kommunale redningsberedskabs udrykninger til redningsopgaver varierer kun lidt fra år til år. I 2012 var der i gennemsnit (3.865/365) lidt over 10 redningsindsatser om dagen.

Voldsomt vejr (vejrlig) er den væsentligste årsag til forskelle mellem de enkelte år, idet f.eks. år med storm og oversvømmelser vil kræve flere indsatser fra redningsberedskabet end år uden voldsomt vejr.

Redningsopgaver kan både forekomme alene og i kombination med brand og miljøuheld. Figur 8 viser de forskellige typer af redningsopgaver, som det kommunale redningsberedskab foretager.

Figur 8: Det kommunale redningsberedskabs udrykninger til redningsindsatser fordelt på opgaven, 2012



Kilde: ODIN

Det fremgår af figuren, at næsten halvdelen af redningsindsatserne i 2012 var redning i forbindelse med trafikuheld.

"Redning i/på vand" vil oftest være udrykning til eftersøgning, bjærgning og redning i vand. Som eksempel på "vejrligs" opgaver kan nævnes rydning af træer fra vejbane, afspærring mm.

"Øvrige redningsopgaver" omfatter eksempelvis redning fra skrænter, brøndulykker og nødflytning.

Kategorien "Anden redningsopgave" er redningsopgaver, som ikke er blevet placeret i de øvrige kategorier, som ODIN indeholder.

12 pct. af redningsopgaverne er løst før ankomst.

Da en stor del af redningsudrykningerne er trafikuheld, forekommer de fleste redningsudrykninger i myldretiden mellem 6 og 8 om morgenen og særligt mellem 15 og 18 om eftermiddagen. Der er således 6 gange så mange udrykninger til redning kl. 16, som der er kl. 04 om natten.

4.3 Udrykninger til miljøindsatser

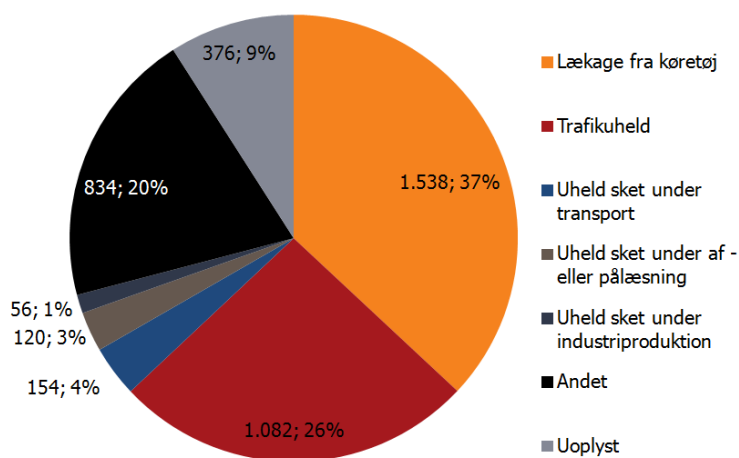
Det kommunale redningsberedskabs udrykninger til miljøopgaver har ligget på et stabilt niveau på ca. 4.000 opgaver de seneste år. I 2012 var der i gennemsnit (4.160/365) lidt over 11 miljøindsatser om dagen. Der er kun ganske få blinde eller falske alarmer til miljøuheld.

Det vil sige, at der normalt er en opgave at løse, når redningsberedskabet bliver alarmeret til et miljøuheld. Opgaver til miljøuheld kan forekomme alene og i kombination med brand- og

redningsopgaver. Det kommunale redningsberedskabs miljøopgaver er for det meste mindre mandskabskrævende opgaver. 1/3 af alle miljøopgaverne i 2012 blev således løst af en enkelt person. Opgaven for personen kunne f.eks. være at sprede kattegrus ud på vejbanen for at opsamle et mindre oliespild.

I kommunerne er der fem til seks gange så mange miljøuheld om dagen sammenlignet med antal miljøuheld om natten.

Figur 9: Redningsberedskabets udrykninger fordelt på årsag til miljøuheldet, 2012



Kilde: ODIN

Miljøuheld dækker, som allerede nævnt, over en række forskellige uheldstyper. Langt de fleste kommunale miljøudrykninger har relation til spild af stof ved trafikuheld (brændstof, olie mm.) eller ved lækage fra køretøjer (motorolie, brændstof, hydraulikvæske mm.). I 2.620 tilfælde svarende til 63 pct. af alle udrykninger til miljøuheld i 2012 var årsagen til miljøuheldet trafikuheld eller lækage fra køretøjer.

5. Stationsanalyse kommunale stationer

Det kommunale redningsberedskabs indsats mod skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker udgår fra en række "brandstationer" betegnet enten beredskabsstationer eller hjælpeberedskabsstationer, hvor hjælpeberedskabsstationerne er mindre stationer typisk med et enkelt brandkøretøj. Dertil kommer stationer af betegnelsen stedlig beredskabsstyrke, som er beredskaber på en række af de mindre danske øer.

Ved udgangen af 2012 er der registreret 241 beredskabsstationer, 54 hjælpeberedskabsstationer og 25 stedlige beredskabsstyrker i Danmark.

I den første del af analysen blev det bl.a. beskrevet, hvilke hændelser det kommunale redningsberedskab er rykket ud til i 2012, samt hvilke opgaver der er løst. Til hver hændelse sker udrykningen fra en eller flere stationer alt efter hændelsens størrelse og kompleksitet.

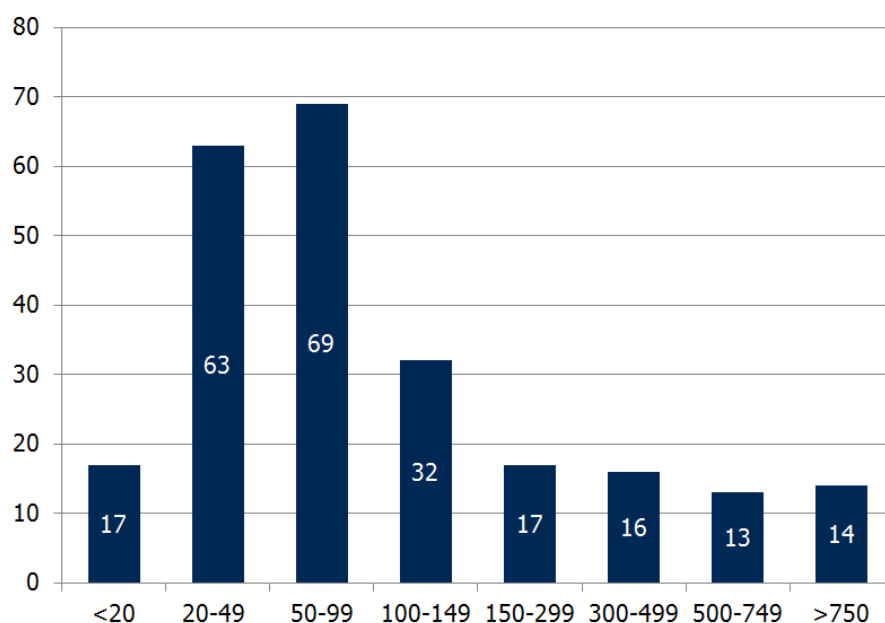
Denne del af analysen vil omhandle, hvor mange hændelser de enkelte stationer rykker ud til.

5.1 Beredskabsstationer

Dette afsnit omhandler udrykningerne fra beredskabsstationerne i Danmark i 2012. I alt er der registreret 183 udrykninger pr. station i gennemsnit.

I figur 10 er beredskabsstationerne opdelt i grupper alt efter, hvor mange udrykninger de havde i 2012.

Figur 10: Antal beredskabsstationer med udrykninger fordelt på antalsinterval, 2012



Kilde: ODIN

Som det fremgår af figuren, var der stor forskel på antallet af udrykninger fra de enkelte beredskabsstationer. Således havde 80 beredskabsstationer (17+63) under 50 udrykninger om året, mens 27 (13+14) beredskabsstationer havde mindst 500 udrykninger i 2012.

Det fremgår ligeledes af figuren, at de fleste beredskabsstationer havde mellem 50 og 99 udrykninger om året, hvilket svarer til ca. en udrykning hver fjerde til sjette dag.

Ved gennemgang af ODIN kan det konstateres, at der er en sammenhæng mellem antal udrykninger om året og hovedopgaven. Beredskabsstationer med få udrykninger har en lavere andel af blinde/falske alarmer.

Sammenhængen er ikke overraskende, da stationer med mange udrykninger typisk vil være placeret i større byer, hvor der er installeret mange ABA-anlæg, som "alt andet lige" vil give sig udslag i en række blinde alarmer til den lokale brandstation.

5.2 Hjelpeberedskabsstationer og stedlige beredskabsstyrker

Dette afsnit omhandler udrykningerne fra hjelpeberedskabsstationerne i Danmark. I alt er der registreret 1.352 udrykninger fra de 54 hjelpeberedskabsstationer i 2012, hvilket svarer til 25 udrykninger pr. hjælpestation pr. år i gennemsnit. En tilsvarende oversigt, som for beredskabsstationer viser, at der var stor forskel på antallet af udrykninger fra de enkelte hjælpestationer. Således havde 21 hjelpeberedskabsstationer (6+15) under 20 udrykninger om året, mens 17 havde mindst 30 udrykninger i 2012. Det fremgår, at de fleste hjelpeberedskabsstationer havde mellem 10 og 29 udrykninger om året, hvilket svarer til minimum lidt under én udrykning om måneden og maksimum lidt over én udrykning hver anden uge.

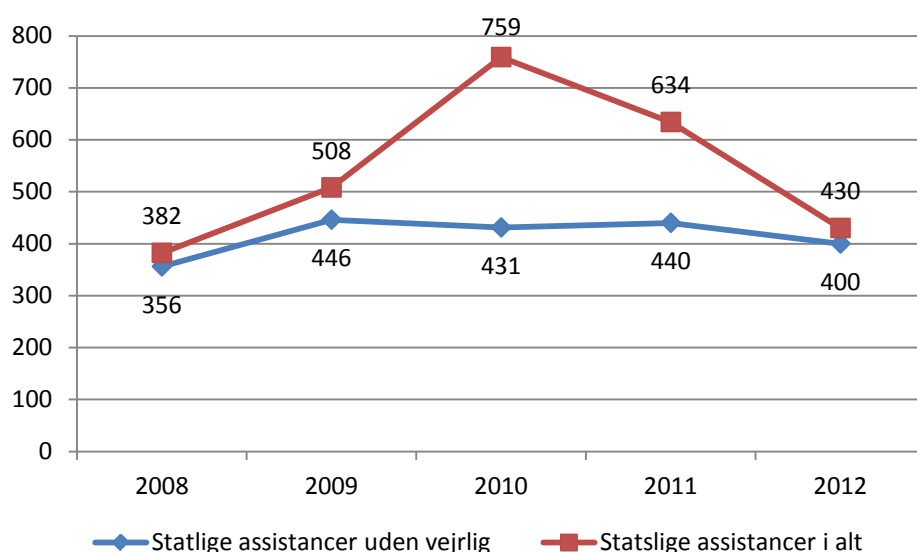
Som for beredskabsstationerne er der en sammenhæng mellem antal udrykninger om året og andelen af blinde/falske alarmer. Hjelpeberedskabsstationer med få udrykninger har således en lavere andel af blinde/falske alarmer.

De 25 stedlige beredskabsstyrker (Ø-beredskabet) er registreret med 9 udrykninger i ODIN i 2012. De 9 udrykninger er alle registreret som reelle alarmer og er fordelt på 6 stationer. 19 stedlige beredskabsstyrker er således ikke registreret med udrykninger i 2012.

6.1 Udvikling i antallet af reelle statslige udrykninger 2008 til 2012

Som det er tilfældet med de kommunale udrykninger er antallet af udrykninger fra det statslige redningsberedskabs centre påvirket af vejrforhold. Udviklingen i antallet af reelle udrykninger for det statslige redningsberedskabs centre i perioden 2008-2012 fremgår af figur 11.

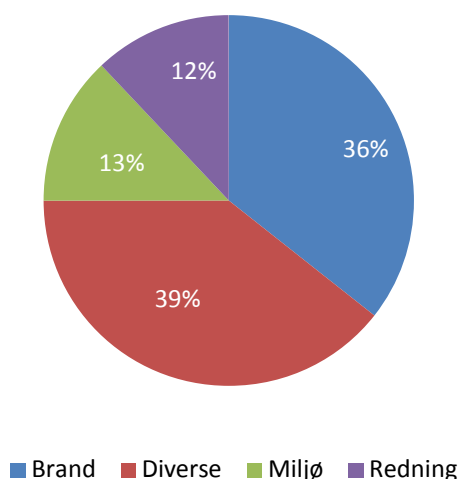
Figur 11: Udvikling i antallet af reelle statslige udrykninger 2008 til 2012



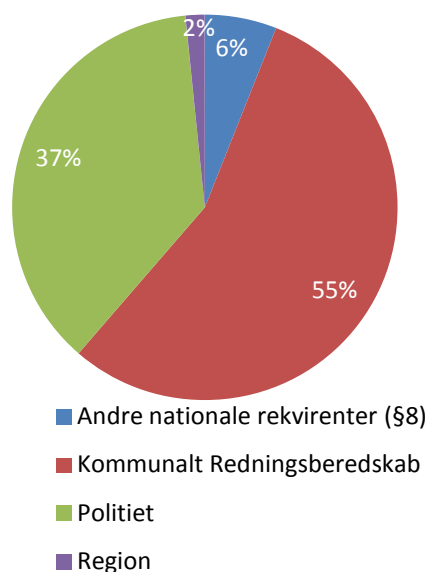
Det ses, at antallet af udrykninger for de statslige beredskabscentre er markant forøget i år med ekstremt vejrlig (sne i store mængder, smeltevand, storm mv.). Af figuren ses tillige at antallet af udrykninger for det statslige beredskab ikke er faldet, som i kommunerne. Sorteres vejrligsudrykninger fra ses, at antallet af udrykninger er steget med 12 pct. fra 2008 til 2012.

7. Statslige udrykninger fordelt på opgavetyper

Figur 12a: statslige redningsberedskabs udrykninger fordelt på opgavetype, 2012



Figur 12b: statslige redningsberedskabs udrykninger fordelt på rekvirent, 2012

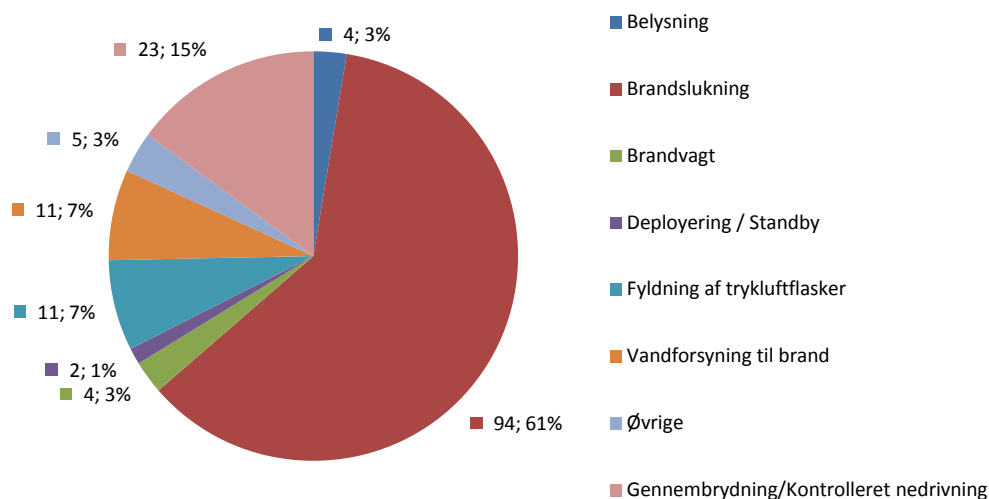


55 pct. af det statslige redningsberedskabs centres udrykninger ydes til det kommunale beredskab i forbindelse med udrykninger til brand-, rednings- og miljøopgaver. Samtidig rekvireres det statslige redningsberedskabs centre af politiet (37 pct.) til primært rednings- og særlige udrykninger, lige som det statslige redningsberedskabs centre rekvireres af andre statslige myndigheder og regionerne (8 pct.) primært i forbindelse med miljøuheld og særlige opgaver. Der er således indirekte sammenhæng mellem rekvirenten og den typiske opgavetype.

De statslige udrykninger registreres med oplysninger om udrykningernes type, denne registrering er anvendt i de næste afsnit, for at beskrive typen af opgaver.

7.1 Udrykninger til brandopgaver

Figur 13: Antal brandrelaterede udrykninger 2012 fordelt på udrykningstype



Som det også fremgår af det generelle billede, er der meget store variationer i billedet af beredskabscentrenes opgaver. I 62 pct., af brandopgaverne er det statslige redningsberedskabs centre indsat i forbindelse med selve brandslukningen. Disse udrykninger kan enten være kendetegnet af meget store hændelser, hvor ekstra brandfolk skal indsættes som supplement til det kommunale beredskab eller ved meget langvarige brande, hvor det statslige beredskab indsættes som afløsning til de kommunale brandfolk. Der kan også være tale om brande med en særlig karakter, som kræver særligt materiel.

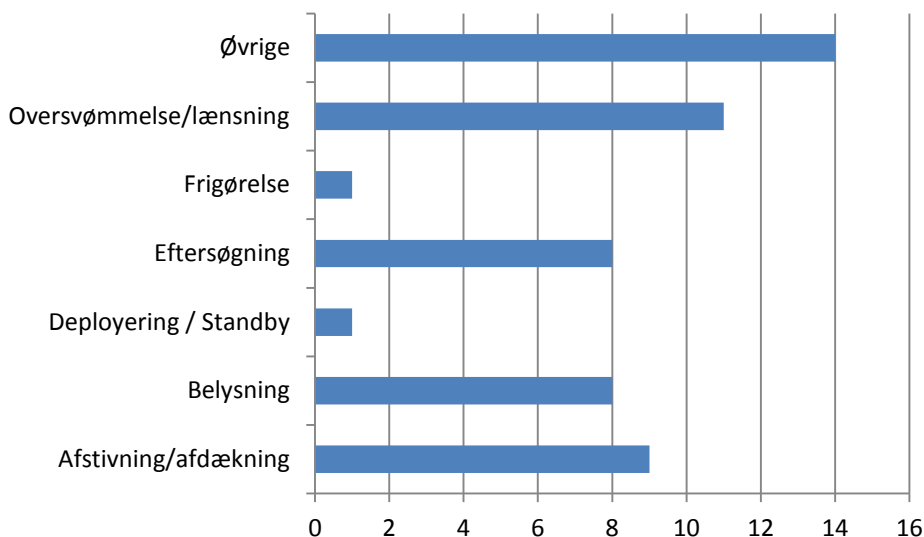
I 14 pct. af de brandrelaterede hændelser er det statslige redningsberedskab indsat med specialudstyr i form af særlig redningskran og dertil hørende særligt uddannede medarbejdere til kontrolleret gennembrydning eller nedbrydning af materialer, så slukningsholdene kan komme til.

I andre 14 pct. indsættes det statslige redningsberedskabs centre med lys eller vand.

16 pct. af det statslige redningsberedskabs brandrelaterede opgaver er løst på mindre end 2 timer, 57 pct. på mellem 2 og 10 timer og 23 pct. mellem 10 og 100 timer og 4 pct. på mere end 200 timer.

7.2 Udrykninger til redningsopgaver

Figur 14: Antal redningsudrykninger 2012 fordelt på udrykningstype



Der var 52 redningsopgaver i 2012. 32 pct. af redningsopgaverne vedrører afstivnings- eller belysningsopgaver. 21 pct. vedrørte opgaver med lænsning af oversvømmelser.

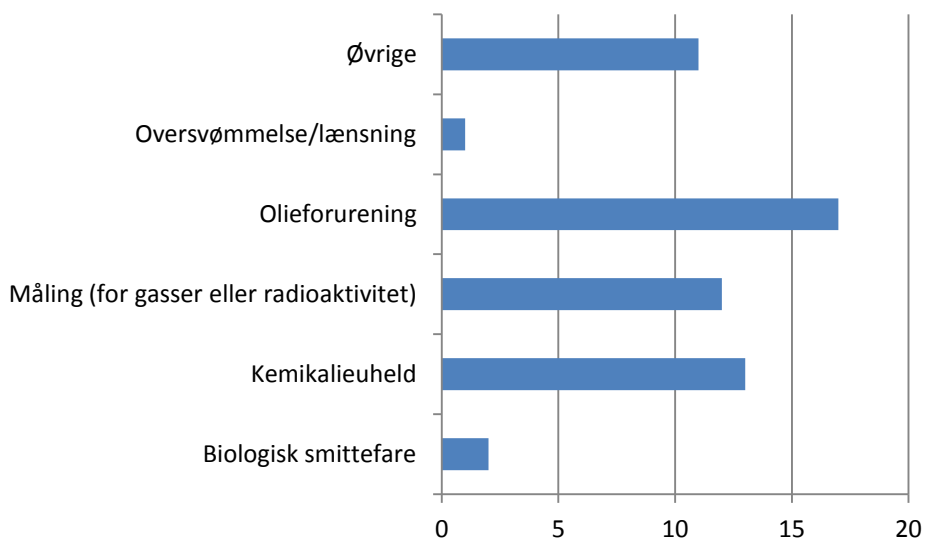
Både afstivnings- og belysningsopgaver ydes til kommunerne eller politiet i forbindelse med sikring af deres arbejde, eksempelvis afstivning af brandtomter i forbindelse med efterslukning, eller gerningsstedsundersøgelse, belysning af skadessteder mv.

De øvrige redningsopgaver dækker over et varieret spektrum af opgaver, eksempelvis opgaver med højderedning, frigørelse af dyr efter trafikuheld med dyretransporter, samt frigørelse efter arbejdsulykke ved hjælp af redningskran.

Igen er variationen i opgaverne meget stor, idet 28 pct. af udrykningerne varede op til 2 timer, 26 pct. mellem 2 og 5 timer, 21 pct. mellem 5 og 10 timer og 25 pct. op til 50 timer.

7.3 Udrykninger til miljøopgaver

Figur 15: Antal miljøudrykninger 2012 fordelt på udrykningstype

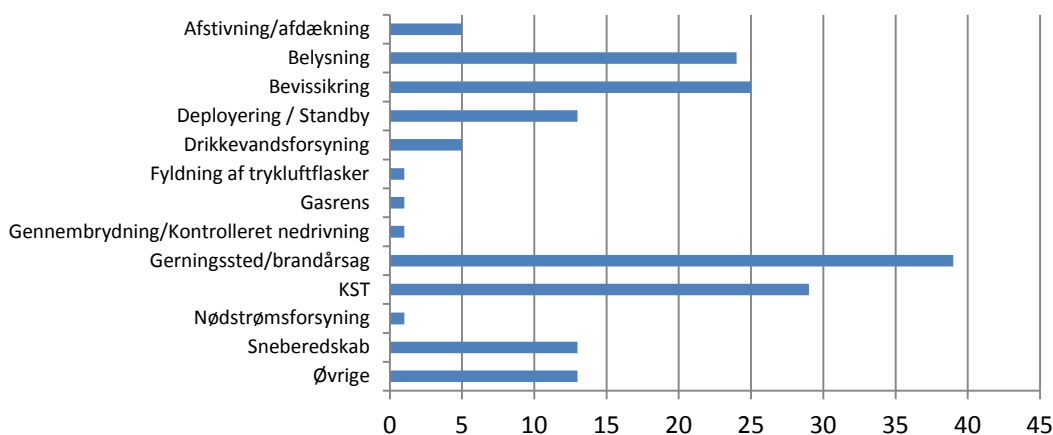


Der var 56 miljøopgaver i 2012. Heraf var 30 pct. til olieforurening, 22 pct. til måling for farlige stoffer, 25 pct. til kemikalieuheld (udslip af farlige stoffer, klor, ammoniak, Peroxid). De sidste 23 pct. var fortrinsvis gylleforurening samt håndtering af kemikalier i forbindelse med politiudrykninger.

37 pct. af miljøudrykningerne havde en varighed på mellem 5 og 10 timer, 13 pct. en varighed under 2 timer, 33 pct. mellem 2 og 5 timer og 13 pct. mellem 10 og 50 timer. Derudover har det statslige redningsberedskabs centre i 2012 assisteret til 2 miljøuheld med olieudslip i mose og i en å med hver en varighed på over 100 timer.

7.4 Udrykninger til særlige opgaver

Figur 16: Antal særlige udrykninger 2012 fordelt på udrykningstype



Det statslige redningsberedskab havde 170 særlige udrykninger i 2012. Disse opgaver er særligt opgaver til politiet og skat eksempelvis sikring, afdækning og belysning af gerningssteder,

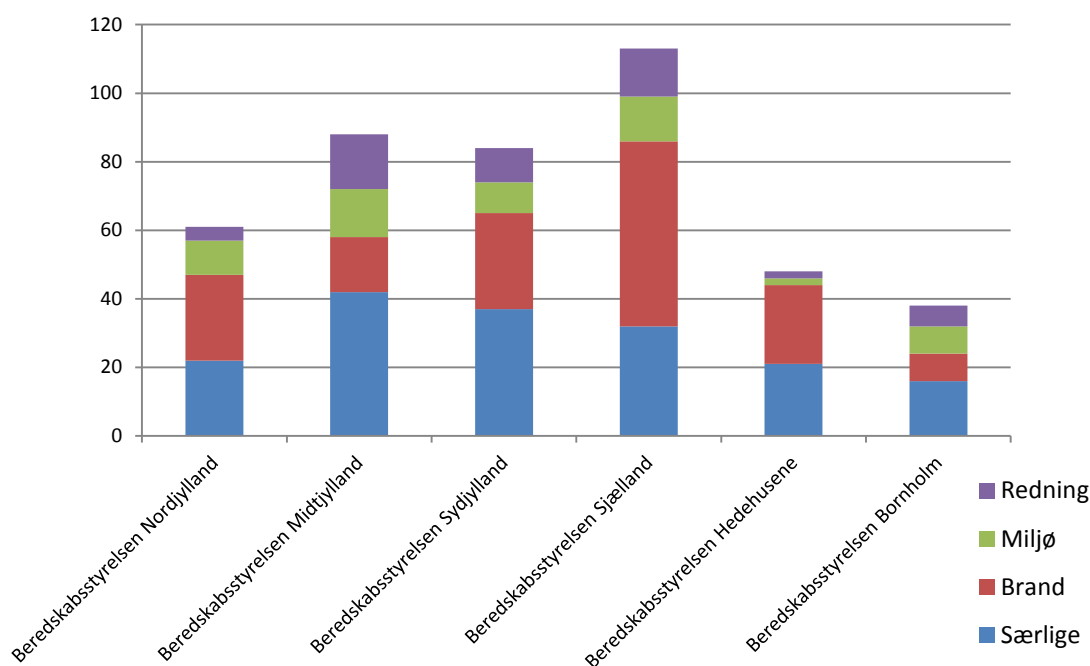
opstilling af kommunikationsfaciliteter i forbindelse med razzia mv. Derudover dækker denne type udrykninger, at det statslige redningsberedskabs centre skaber fremkommelighed for andre myndigheder i forbindelse med ekstremt snefald, f.eks. ambulancer og transport af hjemmesygeplejen.

Varigheden af denne type udrykninger er også differentieret, idet 11 pct. af udrykningerne har en varighed på under 2 time, 20 pct. en varighed mellem 2 og 5 timer, 37 pct. en varighed mellem 5 og 10 timer og 26 pct. mellem 10 og 50 timer. 6 pct. af udrykningerne har en varighed på over 50 timer.

8. Stationsanalyse statslige stationer

I alt er der registreret 452 reelle udrykninger fra det statslige redningsberedskabs 6 centre i 2012, hvilket svarer til 72 udrykninger og ca. 6.700 udrykningstimer pr. center pr. år i gennemsnit. Belastningen af centrene fremgår af figur 18. Det statslige redningsberedskab Bornholm og det statslige redningsberedskab Hedehusene har færre udrykninger end de øvrige centre. Det statslige redningsberedskab Hedehusene er styrelsens frivilligcenter, og det statslige redningsberedskab på Bornholm har et mindre dækningsområde end de øvrige centre.

Figur 17: Antal udrykninger 2012 fordelt på det statslige redningsberedskabs centre



25 pct. af det statslige redningsberedskabs opgaver blev i 2012 startet mellem 08 og 17 (dagtimerne), mens 75 pct. dermed blev startet i aften- og nattimerne. Fordelingen mellem dag- og aftenudrykninger varierer efter typen af udrykninger, eksempelvis er andelen af aften/natudrykninger ca. 60 pct. for miljø og særlige udrykninger, mens den er ca. 83 pct. for brandudrykninger.

Bilag 2 til kapitel om indsættelseskapacitet og responstid

I dette bilag er de indsatsopgaver, redningsberedskabet udfører i relation til det nationale risikobillede og det daglige hændelsesmønster nærmere beskrevet ud fra de fire hovedindsatstyper; brand, redning, miljø/CBRN og særlige.

Risikogrupper/ hændelsestyper	Indsatstyper			
	Brand	Redning	Miljø/CBRN	Særlige
1. Bygningsbrand - villa, lejlighed, udhus, carport, garage	○ Brandslukning	○ Redning af personer ○ Førstehjælp		
2. Bygningsbrand - større bygning som industribygning, lagerhal	○ Brandslukning		○ Inddæmning og opsamling af forurenede spildevand	
3. Bygningsbrand – mange mennesker samlet	○ Brandslukning	○ Redning af personer ○ Førstehjælp		○ Forplejning af større gruppe af mennesker
4. Gårdbrand	○ Brandslukning	○ Redning af dyr	○ Håndtering af kemikalier (ammoniak, NPK-gødning mv.)	
5. Skorstensbrand	○ Brandslukning			
6. Brand i større oplag – losseplads mv.	○ Brandslukning			○ Varsling af berørte områder ved farlig røg
7. Brand i el-installationer	○ Brandslukning			
8. Brand i køretøjer	○ Brandslukning			○ Oprydning på kørebanen
9. Naturbrand	○ Brandslukning			
10. Gas – brud på ledning	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare			○ Kommunikation med gasleverandør
11. Mindre spild	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare		○ Opsamling af spild	
12. Forurening – gylle, kemikalier	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare		○ Inddæmning og opsamling af kemikalier ○ Sikring mod eksplosions- og brandfare	
13. Færdselsuheld – bil	○ Sikring mod brand- og	○ Frigørelse af fastklemte		○ Oprydning på kørebanen

REDNINGSBEREDSKABETS STRUKTURUDVALG

	eksplosionsfare	○ Førstehjælp		
14. Færdselsuheld – lastbil/bus	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare	○ Frigørelse af fastklemte ○ Førstehjælp		○ Oprydning på kørebanen
15. Drukneulykke		○ Redning af person i vand ○ Førstehjælp		
16. Redning fra høj bygning, mast, brønd, silo, sammenstyrtning		○ Brug af eks. USAR-personel til eftersøgning, frigørelse og transport af personer i sammenstyrtede bygninger eller redning af person fra højden eller i dybden ○ Førstehjælp		
Særlige hændelser				
17. Skibsbrand	○ Brandslukning til søs			○ Transport af slukningsmandskab- og materiel til søs
18. Togbrand	○ Brandslukning	○ Redning af passagerer ○ Førstehjælp		
19. Flybrand	○ Brandslukning	○ Redning af passagerer ○ Førstehjælp		
20. Togulykke	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare	○ Redning og tung frigørelse af passagerer ○ Førstehjælp ○ Etablering af behandlingspladser ○	○ Inddæmning og opsamling af kemikalier ○ Sikring mod eksplosions- og brandfare	○ Oprydning
21. Busulykke	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare	○ Redning og tung frigørelse af passagerer ○ Førstehjælp ○ Etablering af behandlingspladser		○ Oprydning på kørebanen

22. Flyulykke	<ul style="list-style-type: none"> ○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Redning og tung frigørelse af passagerer ○ Førstehjælp ○ Etablering af behandlingspladser 		
23. Eksplosion	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brandslukning 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Brug af USAR-personel til eftersøgning, frigørelse og transport af personer i sammenstyrtede bygninger ○ Førstehjælp ○ Afstivning og redningsindsatser i bygninger i fare for sammenstyrning ○ Redning fra højder, f.eks. fra elevatorer 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Indkvartering og forplejning af berørte beboere
24. Oversvømmelse	Orkan, storm og stormflod		<ul style="list-style-type: none"> ○ Afdækning ○ Afstivning og redningsindsatser i bygninger i fare for sammenstyrning ○ Nødstrømsforsyning og belysning ○ Afspærring og rydning af veje ○ Lænsning og udlægning af dæmninger/barrierer ved forhøjet vandstand ○ Brug af USAR-personel til eftersøgning, frigørelse og transport af personer i sammenstyrtede bygninger ○ Etablering af behandlingspladser 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Præventiv evakuering og nød-indkvartering ○ Bemanning og deltagelse i de operative stabe – lokalt og nationalt. ○ Bidrag til krisestyring og krisekommunikation

	Kraftig regn og skybrud		<ul style="list-style-type: none"> ○ Lænsning af oversvømmede områder ○ Opbygning/udlægnin g af dæmninger ○ Nødstrømsforsyning og belysning 		<ul style="list-style-type: none"> ○ Opstilling og udbringning af drikkevand ○ Bemanning og deltagelse i de operative stabe – lokalt og nationalt. ○ Bidrag til krisestyring og krisekommunikation
25. Forureningsulykker til søs	○ Sikring mod brand- og eksplosionsfare til søs			<ul style="list-style-type: none"> ○ Inddæmning og opsamling af farlige stoffer ○ Opsamling af ilanddrevne farlige ○ Udtagning og transport af prøver til analyse 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Assistance til SOK, fx: Deployering af materiel fra beredskabscentre til forurenings-bekæmpelse Kystrekognoscering til kortlægning af forureningsomfang ○ Opstilling af materiel- og affaldsdepoter ○ Indsættelse af ledelses- og kommunikationsmodul
26. Pandemisk influenza					<ul style="list-style-type: none"> ○ Assistance til sundhedsberedskabets håndtering: Distributionsmæssige opgaver til apoteker, udleveringssteder mv. Midlertidig opbevaring af lægemidler ○ Bemanning og deltagelse i de operative stabe – lokalt og nationalt. ○ Bidrag til krisestyring og krisekommunikation
27. Husdyrsygdomme og zoonoser				<ul style="list-style-type: none"> ○ Opstilling af rens punkter på indsatsstedet ○ Dekontaminering af indsatspersonel og køretøjer mv. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bistand til Fødevarestyrelsen ved bekæmpelse af smitsomme sygdomme: Logistisk støtte Ledelses- og kommunikationsstøtte Assistance til transport af materiale og prøver Opsamling og registrering af døde dyr

<p>28. Nukleare ulykker</p>			<ul style="list-style-type: none"> ○ Assistance til katastrofere dskabets måleberedskab : ○ Målehold med håndbåret måleudstyr ○ Særligt følsomt måleudstyr monteret på bil eller helikopter 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bemanding og deltagelse i de operative stabe – lokalt og nationalt. ○ Bidrag til krisestyring og krisekommunikation ○ Assistance til evakuering/fracflytning af visse områder
<p>29. Terrorhandling</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Håndtering af et større antal brande i ramte bygninger 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Førstehjælp og assistance til præhospitalt beredskab ○ Oprettelse af behandlingspladser ○ Sikring af bygninger vha. afstivning ○ Brug af USAR-personel til eftersøgning, frigørelse og transport af personer i sammenstyrkede bygninger ○ Etablering af nødstrøm og belysning ○ Redning fra højder, f.eks. fra elevatorer 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Udsendelse af sporehold til kortlægning af forurenede område ○ Opsamling ved udslip af farlige stoffer ○ Assistance til katastrofere dskabets måleberedskab ○ Indsættelse af HazMat-beredskab ○ Rensning af indsatspersonel , materiel og andre personer. ○ Udtagning af prøver til analyse 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bemanding og deltagelse i de operative stabe – lokalt og nationalt. ○ Bidrag til krisestyring og krisekommunikation ○ Kommunikations- og ledelsesstøtte ○ Støtte til andre sektorer i forbindelse med krisestyring. ○ Logistisk støtte ○ Evakuering og nød-indkvartering
<p>30. Cyberangreb</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Håndtering af brande i forbindelse med afbrudt eller ustabil forsyning, overbelastning af systemer mv. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Etablering af nødstrøm og belysning ○ Evakuering af indespærrede ○ Redning fra højder, f.eks. fra elevatorer ○ Frigørelse af fastklemte, førstehjælp i forbindelse med transportulykker 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Opsamling ved udslip af farlige stoffer 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kommunikations- og ledelsesstøtte ○ Bemanding og deltagelse i de operative stabe – lokalt og nationalt. ○ Støtte til andre sektorer i forbindelse med krisestyring. ○ Etablering af drikkevandsforsyning og udbringning af vand.

Udtræk fra Redningsberedskabets Statistikbank 16. januar 2014. Data for 2013 er endnu ikke færdigopsamlet.

Tabel 1: Alarmer opdelt i reel, blind og falsk

Alarmtype (Antal)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Reel alarm	25.718	28.544	26.573	23.730	24.509	22.865	20.947	172.886
Blind alarm	11.226	11.570	12.757	13.622	14.414	14.407	13.276	91.272
Falsk alarm	815	871	808	894	886	826	838	5.938
Total	37.759	40.985	40.138	38.246	39.809	38.098	35.061	270.096

Tabel 2: Reelle alarmer opdelt i brand, redning, miljø og andet

Opgave (Antal)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Brand	26.700	29.003	29.151	27.871	28.264	26.887	24.862	192.738
Redning	1.827	2.238	1.904	2.489	3.080	3.331	3.386	18.255
Miljø	3.806	3.918	4.286	3.425	3.369	3.539	2.749	25.092
Andet	5.426	5.826	4.797	4.461	5.096	4.341	4.064	34.011
Total	37.759	40.985	40.138	38.246	39.809	38.098	35.061	270.096

Tabel 3: Alarmer opdelt i 112-picklistens hovedkategorier

Første melding gruppe (Antal)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
ABA-anlæg	10.934	11.162	12.536	13.576	14.137	13.971	12.855	89.171
Bygningsbrand	6.692	6.861	6.420	5.662	5.363	5.017	4.425	40.440
Bygningsbrand - Røg			36	280	567	701	561	2.145
Container/affald (brand)	3.186	3.818	3.252	2.309	2.424	1.896	1.686	18.571
EL-installationer (brand)	327	291	277	276	275	246	234	1.926
Gas (Lugt/udsivning/brand)	370	306	241	227	219	238	214	1.815
Naturbrand	1.204	1.991	1.924	1.292	1.361	1.201	1.820	10.793
Skorstensbrand	1.355	1.256	1.086	1.233	984	882	719	7.515
Transportmidler (brand)	2.915	3.517	3.483	3.050	2.787	2.449	2.086	20.287
Brand Andet			83	200	656	1.069	1.066	3.074
Mindre forurening	3.187	3.274	2.995	2.500	2.508	2.536	1.991	18.991
Større forurening	281	341	306	288	276	258	168	1.918
Forurening			1	165	308	356	267	1.097
Indsatsleder	1.736	2.200	2.202	2.468	2.790	2.391	2.123	15.910
Færdselsuheld	1.470	1.850	2.151	1.821	1.900	2.144	1.864	13.200
Personredning	228	266	284	282	244	279	227	1.810
Redn.-Drukneulykke	149	201	288	314	304	395	311	1.962
Redning Andet			9	372	711	684	1.089	2.865
Togulykke	19	18	16	16	23	36	24	152
Fly - standby				5	22	23	23	73
Flyulykke	16	7	6	10	8	5	5	57
Prøve	12	5	3	6	3	2	2	33
Andet	3.678	3.621	2.539	1.894	1.939	1.319	1.301	16.291
Total	37.759	40.985	40.138	38.246	39.809	38.098	35.061	270.096

Bilag 3 Beredskabsstyrelsens internationale modulberedskab

Oversigt over Beredskabsstyrelsens internationale modulberedskab. Ved "modul" forstås en kombination af materiel og uddannet personel målrettet modulets funktion. Modulet kan indsættes på indsatsstedet uafhængigt af anden indsættelse og er selvforsynende i minimum de første 10 dage. Udover nedenstående moduler har Beredskabsstyrelsen en række moduler, der overvejende indgår i det nationale beredskab, og som også kan anvendes internationalt (dual use), f.eks. høj kapacitet pumpehold.

	Modul	Beskrivelse
Operation	Eftersøgning og redning (USAR)	Modulet udsendes i forbindelse med jordskælv. Kan også anvendes ved f.eks. terrorhændelser, der har medført sammenstyrtninger af bygninger. Modulet omfatter avanceret elektronisk eftersøgningsudstyr, tungt redningsmateriel og redningshundeenheder. Eftersøgnings- og redningsmodulet suppleres ofte med lejrfaciliteter til redningsstyrken samt et medicinsk støttemodul.
	Vandrensning	Modulet omfatter materiel til rensning af forurenede vand samt udstyr til analyse af vandkvaliteten. Modulet består af mindre enheder med henblik på at muliggøre transport i vanskeligt tilgængelige områder.
	CBRN/HAZMAT (farlige stoffer)	Modulet består af avanceret måleudstyr til kemiske og radiologiske analyser af konkrete objekter eller landområder forurenede med farlige stoffer eller ved mistanke herom, herunder f.eks. ved sikkerhedsrelaterede hændelser. Herudover indeholder modulet udstyr til dekontaminering af såvel civile borgere som indsatspersonel.
Ledelse og	Ledelses- og koordinerings-faciliteter	Modulet tilvejebringer de operative rammer for koordination og ledelse af international katastroferespons. Modulet omfatter bl.a. kontor- og operative faciliteter med IT-udstyr, oversigtstavler m.m.
	IT- og telekommunikation	Modulet består af kommunikationsudstyr, herunder satellit-baserede bredbåndsforbindelser, satellittelefoner og radioudstyr til både lokal og global kommunikation.
	Lejr	Lejrmodulet omfatter indkvarterings- og bospisningsfaciliteter for op til 100 personer. Lejren består af indkvarteringsstelte, køkkenfaciliteter, toilet- og badefaciliteter, el-generatorer samt klimaanlæg m.m.
	Lejr - let	Det lette lejrmodul kan indkvartere 10 personer og er designet til at supplere akut opstillede koordinationscentre for FN. Modulet er pakket i mindre enheder med henblik på hurtig deployering med almindelig kommerciel transport.
Sundhed	Mobilhospital	Mobilhospitalet er opbygget med henblik på hurtig deployering og anvendes primært til ortopædkirurgi. Hospitalet er centreret omkring en container-baseret operationsstue med eget røntgenudstyr, iltforsyning, autoclaveudstyr og andet medicinsk og kirurgisk udstyr m.m. samt teltbaseret patientindkvartering for op til 100 patienter.
	Medicinsk støttemodul	Det medicinske støttemodul kan gennemføre stabiliserende traumebehandling og transport af tilskadekomne indsatspersonel eller jordskælvs ofre. Udstyret er pakket, så

		det kan transporteres med almindeligt kommercielt fly.
Logistik	Transport	Transportmodulet anvendes primært til transport af nødhjælpsforsyninger. Modulet består af firehjulstrukne lastvogne og eskortekøretøjer.
	Værksted	Værkstedmodulet omfatter et fuldt etableret værksted til vedligeholdelse og reparation af en vognpark anvendt i relation til internationale indsatser. Modulet består bl.a. af specialværktøj, el-generatorer, lys samt IT- og telekommunikationsudstyr.
	Lager	Lagermodulet anvendes til etablering af større lagerfaciliteter til opbevaring af nødhjælp mv. Modulet består af særligt store opbevaringstelte hver med et gulvareal på ca. 550 m ² . Hertil kommer gaffeltruck og teleskoplæssere samt firehjulstrukne lastvogne. Lagermodulet kan anvendes i kombination med transportmodulet.

Bilag 4 Regeringens krisestyringsorganisation

Sekretariatet for Redningsberedskabets Strukturudvalg har udarbejdet dette baggrundsnotat om regeringens krisestyringsorganisation på baggrund af National Beredskabsplan.

Overordnet myndighedskoordination i stabe nationalt og lokalt

Regeringen har etableret et nationalt krisestyringssystem, som udgør rammen for myndighedernes tværgående koordination, hvis større ulykker og katastrofer rammer Danmark. Rammerne for krisestyringssystemet tilrettelægges af Kriseberedskabsgruppen under Forsvarsministeriet og beskrives i den nationale beredskabsplan.

Krisestyringssystemet skal sikre en optimal udnyttelse af samfundets samlede ressourcer, så konsekvenserne af en ekstraordinær hændelse forebygges og begrænses og samfundet hurtigst muligt kan vende tilbage til en normalsituation.

Samarbejdet mellem forskellige beredskabsmyndigheder i Danmark er baseret på en række centrale overordnede principper, der udspringer af sektoransvarsprincippet og bl.a. omtales i den seneste udgave af nationale beredskabsplan. Det drejer sig om:

- Sektoransvarsprincippet: Den myndighed, der har ansvaret for en opgave til daglig bevarer ansvaret for opgaven under en større ulykke eller katastrofe
- Lighedsprincippet: De procedurer og ansvarsforhold, der anvendes i dagligdagen, anvendes i videst muligt omfang også i krisestyringssystemet
- Nærhedsprincippet: Beredskabsopgaverne bør løses så tæt på borgerne som muligt og dermed på det lavest egnede, relevante organisatoriske niveau.
- Samarbejdsprincippet: Myndighederne har et selvstændigt ansvar for at samarbejde og koordinere med andre myndigheder og organisationer, både vedrørende beredskabsplanlægning og krisestyring
- Handlingsprincippet: I en situation med uklare eller ufuldstændige informationer er det mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab. Samtidig skal der hurtigt kunne ændres på beredskabet i nedadgående

Inden for det nationale krisestyringssystem kan den tværgående koordination foregå på fire niveauer:

- Regeringens krisestyringsorganisation
- Den Nationale Operative Stab (NOST), herunder Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK) eller den Internationale Operative Stab (IOS)
- De 12 lokale beredskabsstabe

- Kommandostade (KST) i indsatsområdet

Ved større hændelser – lokalt henholdsvis nationalt – kan de lokale beredskabsstabe henholdsvis den nationale operative stab aktiveres. Der henvises i øvrigt til den nationale beredskabsplan for yderligere omtale af de øvrige niveauer. Etablering af de nævnte fora for koordination kan også ske som led i en større forberedt hændelse, som eksempelvis et topmøde eller et andet særligt arrangement.

I hver af landets 12 politikredse er der som nævnt etableret en lokal beredskabsstab med henblik på at varetage koordinerende opgaver på det beredskabsmæssige område. Ledelsen af staben varetages af politidirektøren. I de lokale beredskabsstabe indgår som udgangspunkt repræsentanter for politiet, det statslige redningsberedskab og totalforsvarsregionen samt sundhedsberedskabet og eventuelt det kommunale redningsberedskab. Repræsentanter fra andre sektorer, m.fl. deltager efter behov under hensyntagen til sektoransvarsprincippet. Hvis en hændelse berører flere politikredse, kan Rigspolitichefen udpege én politikreds som ansvarlig for løsningen eller samordningen af den politimæssige indsats.

I forbindelse med koordination af den operative indsats på skadestedet, nedsættes der ved større hændelser typisk en kommandostation, hvor de berørte parter indgår under politiets koordinerende ledelse.

Den nationale operative stab, NOST, har til formål at styrke koordinationen mellem relevante myndigheder ved større kriser, der ikke kan løses af de enkelte politikredse. Det gælder f.eks. ved omfattende voldsomme vejrfænomener, katastrofer og sikkerhedsmæssige trusler, herunder terrorhandlinger. Staben har til opgave at skabe og opretholde et samlet overblik over en given situation for at sikre, at de sektoransvarlige myndigheder har et relevant og koordineret grundlag at træffe beslutninger på. Faste medlemmer er Rigspolitiet (mødeleder), Beredskabsstyrelsen, Sundhedsstyrelsen, Forsvarskommandoen, Politiets Efterretningstjeneste og FE. Andre sektoransvarlige myndigheder deltager efter behov.

Aktivering

Det nationale krisestyringssystem, eller dele heraf, aktiveres, når en ekstraordinær hændelse vurderes ikke at kunne håndteres effektivt eller tilstrækkeligt hurtigt af myndighedernes daglige beredskab, eller når der er et øget behov for tværgående koordination og gensidig orientering.

Det nationale krisestyringssystem er baseret på en 'all hazards' tilgang, og vil bl.a. kunne aktiveres i forbindelse med følgende hændelsestyper:

- Orkaner, storme og stormfloder
- Kraftig regn og skybrud
- Pandemisk influenza
- Husdyrsygdomme og zoonoser
- Transportulykker (land, sø og luft)
- Ulykker med farlige stoffer på land
- Forureningsulykker til søs

- Nukleare ulykker
- Terrorhandlinger

Bilag 5 til kapitel om forebyggelse

26. marts 2014

Rapport fra arbejdsgruppen om forebyggelse

Målrettet og forstærket samarbejde om brandforebyggelse og robusthed mv.

1. Indledning

Antallet af udrykninger til brande er faldet med ca. 5.000 de sidste fem år. I 2012 var der 14.845 udrykninger til brande mod 20.661 udrykninger i 2008. Af de 14.845 udrykninger til brande var der 6.388 udrykninger til bygningsbrande. Ca. 900 af disse brande kan betegnes som store bygningsbrande.

I samme periode omkom mellem 64 og 91 personer i brande pr. år. Hertil kommer de mange mennesker, som hvert år kommer alvorligt til skade i forbindelse med brande. Dette er der dog ingen statistik over.

Kort sagt er brande et samfundsmæssigt problem.

Det område, der behandles i rapporten, ligger inden for beredskabslovens rammer. Det er dog vigtigt at understrege, at en række af de områder, der omfattes af beredskabsloven, også har snitflader til og relevans for en række andre myndigheder, organisationer m.fl. Samarbejde mellem myndigheder, organisationer og virksomheder er derfor et nøgleord i det videre arbejde.

I denne rapport benyttes begrebet forebyggelse i bred forstand, hvori fx både indgår elementer af forberedelse og afhjælpning, se nærmere nedenfor.

2. Baggrund for arbejdsgruppens nedsættelse mv.

Arbejdsgruppen om forebyggelse blev nedsat af Redningsberedskabets Strukturudvalg den 5. december 2013. Opgaven for arbejdsgruppen er at afdække, hvordan forebyggelsesområdet kan udvikles, og på den baggrund fremsætte anbefalinger over for strukturudvalget. Anbefalingerne skal udgøre grundlaget for efterfølgende at formulere en national forebyggelsesstrategi, der har til sigte at understøtte en udvikling rettet mod større medansvar i befolkningen og blandt virksomheder, lokale institutioner, brancheforeninger m.fl. i forhold til ulykker som fx brande og oversvømmelser. Endvidere skal arbejdsgruppens forslag kunne integreres i det fremtidige redningsberedskab, uanset hvilken struktur redningsberedskabet indrettes efter. Arbejdsgruppens kommissorium (notat af 5. december 2013) er medtaget som bilag 1. En oversigt over arbejdsgruppens medlemmer fremgår af bilag 2.

Kommissoriet for Redningsberedskabets Strukturudvalg fremhæver, at en konkret model for en grundlæggende strukturændring af det samlede beredskab skal vurderes i forhold til en række kriterier, der er centrale i forhold til at etablere et effektivt og robust beredskab. Af betydning for det forebyggende arbejde nævnes i kommissoriet, at "det også fremadrettet (vil) være

nødvendigt, at der er et entydigt myndighedsansvar for redningsberedskabets forebyggende og planlæggende opgaver...", og at "redningsberedskabets brandforebyggende aktiviteter er vigtige og skal have et fortsat stærkt fokus." 2

Centralt for arbejdsgruppen har været:

- At arbejdsgruppens forslag er uafhængige af en ny, fremtidig struktur for redningsberedskabet.
- At vurdere mulighederne for at forenkle og tilpasse brandsynsreglerne, så brandsynene i højere grad fokuseres mod risikoobjekter, bliver mere relevante for borgere og virksomheder og mindre ressourcekrævende.
- At vurdere mulighederne for at styrke den borgerrettede, adfærdspåvirkende forebyggelse.
- At vurdere mulighederne for at udvikle den generelle robusthed, så myndigheder, virksomheder og borgere bliver bedre i stand til at håndtere krisesituationer.
- At indtænke nye (sociale) medier i opgaveløsningen.
- At indtænke frivillige, herunder frivillige fra Beredskabsforbundet, i opgaveløsningen.
- At fremlægge konkrete anbefalinger til det videre arbejde med brandforebyggelse og robusthed mv.

Arbejdsgruppen har afholdt seks møder og gennemført fire workshops. Der henvises til bilagssamlingen. Bilag 3-8 indeholder referater af arbejdsgruppens møder og bilag 10-13 indeholder sammenfatninger, inkl. deltagerlister, af de gennemførte workshops med tilhørende underbilag (præsentationer mv.). Herudover findes skriftlige bidrag til arbejdet fra arbejdsgruppens medlemmer m.fl. i bilag 14-22.

Formanden for arbejdsgruppen og sekretariatet har løbende koordineret arbejdet i arbejdsgruppen med strukturudvalgets samlede arbejde.

Arbejdsgruppen afgiver denne rapport i enighed.

Arbejdsgruppen har afleveret resultatet til Redningsberedskabets Strukturudvalg den 2. april 2014 i form af en præsentation ledsaget af denne rapport. Præsentationen er medtaget som bilag 9.

3. Sammenfatning

Arbejdsgruppens arbejde har været bygget op omkring fire workshops med bred deltagelse og seks møder til drøftelse af temaerne for disse workshops og relaterede problemstillinger. Drøftelserne i arbejdsgruppen og resultaterne af de afholdte workshops afspejles i nedenstående forslag til tre nationale mål for forebyggelse og opbygningen af en øget generel robusthed og resiliens samt i en række initiativer, som støtter op omkring målene.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der bør tages udgangspunkt i nogle få, klare mål, som både er fagligt og politisk relevante:

1. Færre alvorligt tilskadekomne og omkomne i forbindelse med brande

2. Færre brande, herunder bygningsbrande

3. Styrkelse af selvhjulpethed og gensidig hjælpsomhed blandt borgere, virksomheder m.fl. i forhold til ulykker og katastrofer

Udgangspunktet er, at initiativer på forebyggelsesområdet, der er omfattet af den politiske aftale fra november 2012, fortsætter, dvs.

- Udarbejdelse af national forebyggelsesstrategi
- Udvikling af kampagne- og oplysningsinitiativer
- Øget nyttiggørelse af frivillige på det forebyggende område
- Udvikling og udbygning af befolkningsuddannelsen
- Forstærket vidensbaseret, tværsektorielt samarbejde, inkl. Ph.d.-studie.

Arbejdsgruppen har haft fokus på, at den forebyggende indsats generelt bør målrettes mod grupper, steder og emner, hvor der kan konstateres særlige behov, og hvor indsatsen derfor må forventes at medføre positive resultater. Arbejdsgruppen fremsætter en række anbefalinger, der støtter op om de overordnede mål inden for nedenstående områder:

Målrettede brandsyn efter enklere regler

- Brandsyn fastholdes som et relevant instrument i forebyggelsesarbejdet og skal ses som et element i den samlede informations- og kommunikationsindsats i forbindelse med brandforebyggelse.
- Der gennemføres ændringer og forenklinger i brandsynsreglerne med henblik på ressourceoptimering, således
- at brandsyn målrettes de bygninger og brandfarlige oplag mv., hvor brandsynene ud fra lokale risikoovervejelser giver mest effekt,
- at der fastsættes brandsynsterminer for alle brandsynsobjekter inden for fælles minimumsstandarder,
- at der stilles særlige krav for så vidt angår "særlige" brandobjekter,
- at den automatiske kobling mellem de driftsmæssige forskrifter og brandsyn bortfalder.
- Relevante egenkontrolordninger overvejes.
- I forhold til private boliger fokuseres på initiativer som fx brandforebyggende hjemmebesøg, og nyttiggørelsen af frivillige indtænkes.
- Behovet for en hjemmel til at påse brandsikkerheden i og omkring bl.a. beboelsesejendomme ("fællesarealer") ud fra lokale risikovurderinger vurderes nærmere.

Styrket dataindsamling og vurdering

- Sammenhængen mellem Beredskabsstyrelses kommende indrapporteringssystem og andre registreringssystemer, som anvendes på redningsberedskabets område, herunder Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) brandsynsregistreringssystem (FRIDA), sikres bedst muligt.

- Viden om brandårsager optimeres fx ved en forbedret indrapportering om brandårsager i redningsberedskabets indrapporteringssystem og angivelse af "formodede" brandårsager, hvor dette er muligt.
- Mulighederne for at etablere et tættere og systematiseret samarbejde med politiet om politiets brandårsagsefterforskning undersøges nærmere.
- Mulighederne for et tættere samarbejde med sundhedsvæsenet om data af relevans for brandforebyggelsen undersøges nærmere, herunder særligt mulighederne for at tilvejebringe data om alvorligt tilskadekomne i brand.
- Viden om brande, hvor mennesker omkommer eller kommer alvorligt til skade, samt større brande og mere specielle brande indsamles mere systematisk med henblik på at få bedre overblik over brandårsager og de omstændigheder, der kan føre til brand.

Koordineret fokus på udvalgte målgrupper

- Der sker en tydeligere koordination af informationskampagner om brandforebyggelse, herunder i forhold til udpegede risikogrupper og andre målgrupper.
- Det overvejes nærmere, hvorvidt der bør indføres en særlig hjemmel vedrørende gennemførelse af informations- og andre kommunikationsinitiativer i forbindelse med en mere gennemgribende ændring af kapitel 7 i beredskabsloven om forebyggende foranstaltninger mv.
- Ny relevant viden om brandforebyggelse inddrages løbende i redningsberedskabets uddannelsessystem.
- Aktiviteterne vedrørende befolkningsuddannelse i forebyggelse tilpasses løbende samfundets behov for den enkelte borgers robusthed og resiliens.
- Beredskabsstyrelsen etablerer korte kursusmoduler og kampagneaktiviteter om bl.a. "Ældre og brand", som kan gennemgås lokalt af eksempelvis personale fra hjemmeplejen.
- Det overvejes i samarbejde med relevante parter at udvikle et undervisningselement til skoler og gymnasier mv. om brandforebyggelse og sikkerhed.
- Det overvejes i samarbejde med relevante parter at udvikle et undervisningselement til erhvervsskoler.
- Kapaciteten i Beredskabsstyrelsen til at udvikle virksomhedsrettede dilemmaøvelser vedr. brandforebyggelse og ulykker styrkes.

Initiativer til at styrke samfundets, virksomhedernes og den enkelte borgers resiliens og robusthed

- Der tilvejebringes en større viden om inddragelse af borgere og brugen af kommunikation, herunder via sociale medier, i beredskabsarbejdet.
- Relevante erfaringer fra andre lande om opbygning af resiliens og brugen af medierne, herunder de sociale medier, inddrages i beredskabsarbejdet.
- Muligheden for anvendelse af 'digitale frivillige' undersøges i samarbejde med relevante aktører.
- Virksomheders og befolkningens adfærd under kriser, herunder samspillet mellem myndigheder, virksomheder og borgere, samt den krisekommunikation, der finder sted, følges og evalueres løbende.

Øvrige anbefalinger

- Særligt det nordiske samarbejde om brandforebyggelse skal fortsat have stor fokus.
- Det overvejes nærmere, hvorledes koblingen mellem forebyggelse og afhjælpning kan tydeliggøres i forbindelse med dimensioneringen af redningsberedskabet.

4. Begrebsafklaring – om bl.a. forebyggelse, forberedelse, robusthed, resiliens og beredskab

Forebyggelse og forberedelse

Forebyggelse i snæver forstand handler om at undgå eller reducere antallet af uønskede hændelser – og hvis der alligevel indtræffer en uønsket hændelse, at begrænse konsekvensen af denne. Brandforebyggelse har primært til formål at undgå, at der opstår en brand. God adfærd, fx at undlade at ryge i sengen, kan være et eksempel.

Til brandforebyggelse henregnes fx også opsætning af røgalarmer og anskaffelse af brandslukkere. Men hverken en røgalarm eller en brandslukker hindrer en brand i at opstå. Til gengæld varsler røgalarmer om branden, og brandslukkeren kan bruges til at slukke den. Foranstaltninger som opsætning af røgalarmer og anskaffelse af brandslukkere er således vigtige midler til at begrænse konsekvenserne af brand, og derfor medregnes de som elementer i de forebyggende foranstaltninger.

Denne bredere forståelse af begrebet forebyggelse er i overensstemmelse med praksis i forhold til gennemførte brandkampagner. Forebyggelse i denne sammenhæng omfatter dermed også initiativer til at gøre virksomheder og borgere bedre rustet til at håndtere ulykkes- og katastrofesituationer, fx opfordringer til at udarbejde simple beredskabsinstrukser, afholde dilemmaøvelser, gennemføre kurser i forebyggelse mv. 5

Der kan også tales om "indbygget forebyggelse". Konstruktion af veje med tydelig vejafmærkning, gode afvandingsmuligheder, rundkørsler og lign., sikre gas- og elinstallationer, bygningsdele med brandmodstandsevne mv. indeholder betydelige elementer af forebyggelse. Ofte benyttes ordet "sikre"; vi har således "trafiksikre" veje, "brandsikre" boliger mv. Krav om brandsikre bygninger og bygningsdele er en vigtig forudsætning for, at det er muligt at begrænse brandspredningen i tilfælde af brand.

Det er vigtigt at være opmærksom på sondringen mellem de direkte konsekvenser og de indirekte konsekvenser af en hændelse. En brand i en kabelbakke kan betyde, at et hus nedbrænder, og at personer omkommer eller kommer til skade. Men en sådan brand kan fx også have den yderligere konsekvens, at en bydel mister strømmen i en længere periode, hvis kabelbakken har en "kritisk" funktion. Begrebet kritisk infrastruktur anvendes om de dele af samfundets infrastruktur, hvor et svigt har (betydelige) afledte konsekvenser ud over den primære skade.

Resiliens og robusthed

Begrebet resiliens er begyndt at vinde indpas i beredskabssammenhæng. Resiliens har haft mange betydninger igennem tiden og i forskellige fagdiscipliner. Der har inden for beredskabsområdet

udviklet sig en forståelse af begrebet, som handler om et systems evne til at modstå en påvirkning og fortsætte sin funktion tilpasset de ændrede forhold. Der ses dog også en noget videregående anvendelse af begrebet resiliens inden for andre områder, herunder humanitær bistand og genopbygning, hvor resiliens anvendes som en form for paraplybegreb for disaster risk reduktion¹, disaster risk mangement², adaptation³, mitigation⁴ og preparedness⁵.

1 Katastrofeforebyggelse

2 Katastrofe risikostyring

3 Tilpasning

4 Afbødning

5 Beredskab

Resiliens og robusthed er i beredskabsmæssig sammenhæng overvejende knyttet til "systemers" (borgere, virksomheder og myndigheder) evne til at fortsætte og tilpasse sig, når de bliver påvirket af en uønsket hændelse. Systemers design er i denne sammenhæng vigtige, idet et systems "robuste" design er afgørende for evnen til at modstå en påvirkning og fortsætte sin funktion. Vedrørende den nærmere forståelse af begreberne henvises til afsnit 7.4.2.

Resiliens og disaster risk reduction er bl.a. centrale begreber i Hyogo Framework for Action, der blev tiltrådt på verdenskonferencen i Japan i 2005.

Beredskabsplanlægning

Grundlæggende har beredskabsplanlægningen i Danmark siden midten af 1950'erne haft fokus på samfundets evne til at opretholde og videreføre funktioner i tilfælde af ulykker og katastrofer, herunder krigshandlinger (beredskabslovens kapitel 5 og relevante sektorlove). Olieberedskabet er et klassisk eksempel på beredskabsplanlægningen inden for den civile sektor, hvor der under den kolde krig blev etableret en række særligt sikrede opbevaringsmuligheder til olieprodukter.

Planlægningsforpligtelsen efter beredskabsloven retter sig mod ministre, kommunalbestyrelser og regionsråd. Offentlige og private virksomheder kan af vedkommende minister blive pålagt at yde bistand ved beredskabsplanlægningen. Fokus for beredskabsplanlægningen er evnen til at varetage de opgaver, som er centrale i forbindelse med ulykker og katastrofer (krisestyring). 6

Efter praksis anvendes beredskabsloven ikke til at pålægge kommunalbestyrelser eller virksomheder at gennemføre forebyggende foranstaltninger. Praksis er, at sådanne forpligtelser fastlægges i de relevante sektorlovgivninger eller øvrige regulering (fx inden for energi- og teleområdet samt vandområdet).

Denne rapport behandler ikke beredskabsplanlægningen efter beredskabslovens kapitel 5, herunder udpegning eller beskyttelse af kritisk infrastruktur, men der er elementer i rapporten, som indirekte har betydning for dette arbejde.

5. Samfundsmæssige forhold og tendenser af betydning for forebyggelse, beredskab og sikkerhed

Antal brande og brandårsager

I 2012 rykkede det kommunale redningsberedskab ud i alt 38.093 gange. Redningsberedskabet løste i den forbindelse 23.776 opgaver fordelt på brand, redning, miljøuheld og andet, mens resten af udrykningerne skyldtes blinde eller falske alarmer.

Brande udgør den klart overvejende del af det kommunale redningsberedskabs reelle opgaver. I perioden 2008-2012 er brandvæsenet rykket ud til mellem ca. 15.000 og 20.500 brande om året.

Lidt under halvdelen af det samlede antal årlige udrykninger til brand (ca. 42-43 pct.) går til bygningsbrande. I 2012 var tallet 6.388. Heraf var 5.071 udrykninger til beboelsesejendomme, 1.129 til erhvervsbygninger og de resterende 188 udrykninger til andre eller ikke nærmere angivne bygninger.

I 2012 fordelte de formodede brandårsager for bygningsbrande sig således:

- Ca. 39 pct. skyldtes uforsigtighed, herunder i forbindelse med rygning, madlavning, arbejde, brug af el, åben ild og skorsten og "andet".
- Ca. 23 pct. skyldtes andre udefra kommende årsager, så som teknik, fejl i installationer, selvantændelse, vejrlig, eksplosion og "andet".
- Godt 7 pct. var påsatte.
- I resten (ca. 31 pct.) af tilfældene blev den formodede brandårsag angivet som "ukendt".

Der ses en tydelig sammenhæng mellem menneskelig adfærd og brande. Hvis den formodede årsag "andet" henregnes til gruppen af brande med ukendt årsag mangler der rent statistisk viden om brandårsagerne for mere end 40 pct. af alle bygningsbrande.

Til sammenligning med tallene fra redningsberedskabet skal nævnes, at forsikringselskaberne gennemsnitligt i perioden 2008-2012 har modtaget knap 72.000 skadesanmeldelser i forbindelse med brande om året. En vis del af anmeldelserne drejer sig om de samme brande – fx hvor flere beboere i en opgang anmelder skader på grund af den samme brand i ejendommen – men det er oplagt, at en meget væsentlig del af skadesanmeldelserne drejer sig om mindre brande, som folk selv har slukket, og hvor redningsberedskabet derfor ikke har været alarmeret. Med andre ord er der et stort antal brande, som ikke figurerer i redningsberedskabets brandstatistik, men som potentielt kunne have udviklet sig til brande, hvor redningsberedskabet var blevet tilkaldt. 7

Branddøde

Antallet af dødsbrande og branddøde svinger fra år til år. I de seneste 10 år (2003-2012) har antallet af dødsbrande ligget mellem 60 og 90 brande om året. Gennemsnittet for de sidste fem år (2008-2012) har været ca. 70 dødsbrande om året.

I langt de fleste tilfælde dør der kun én person i hver dødsbrand. I de seneste 10 år (2003-2012) har antallet af branddøde således ligget mellem 64 og 92 om året. Gennemsnittet for de sidste fem år (2008-2012) har været 73 branddøde om året.

I Danmark defineres branddøde rent statistisk som personer, der omkommer som følge af brandpåvirkning under branden eller inden for 30 dage efter branden.

Det er et højt antal sammenlignet med visse andre nordeuropæiske lande og fx Canada set i forhold til befolkningstallet, men afviger ikke væsentligt fra de øvrige nordiske lande. Danmark ligger nogenlunde på niveau med Sverige, noget under Finland, men noget over Norge. Langt hovedparten omkommer i deres eget hjem (mellem 58 og 83 personer i perioden 2008-2012). Der er stort set ingen, der omkommer i brand på deres arbejdsplads eller i forbindelse med ophold på hotel el.lign.

Den mest fremtrædende, enkeltstående brandårsag er uforsigtighed ved rygning, og lidt færre angives som påsat eller selvmord, andet eller uoplyst årsag. Andre årsager er uforsigtighed ved madlavning og uforsigtighed/fejl med brug af el og åben ild.

Lidt over halvdelen af de branddøde er mænd. Lidt over halvdelen er mellem 50 og 79 år. Mere end 20 pct. af de omkomne er over 80 år. For at give et helt klart billede af risikoen for at omkomme i brand skal den procentvise fordeling holdes op mod befolkningens generelle aldersmæssige sammensætning, men der kan under alle omstændigheder udledes en tendens, der viser, at risikoen for at omkomme i brand er størst for personer over 50 år, og at risikoen stiger med alderen.

Undersøgelser viser, at dødsbrande ikke rammer vilkårligt, men også må ses i en social og medicinsk sammenhæng. Risikoen for at omkomme i brand viser sig i høj grad at hænge sammen med nedsat eller manglende evne til at tage vare på sig selv og reagere rationelt på brand.

Følgende karakteristika kan fremhæves:

- Velfungerende, raske mennesker dør sjældent i brand
- Ældre mennesker og personer med alvorlige fysiske, psykiske og sociale problemer, herunder misbrug, har en betydeligt højere risiko for at omkomme i brand
- Rygning er den væsentligste årsag til dødsbrande

I tabellen vises antallet af omkomne ved brand i de nordiske lande i perioden 1995-2012. 8

Se nærmere om dødsbrande og omkomne ved brand i bilag 19.

Befolkningsudviklingen

Der forventes en samlet befolkningstilgang på 3 pct. frem til 2023. Den største fremgang forventes at ske omkring de større byer, specielt i Københavnsområdet, Aarhus, Aalborg, Horsens og Odense.

På trods af den generelle stigning i befolkningstallet forventes der et fald i befolkningstallet i 52 af landets kommuner. Faldet forventes i særlig grad at ramme "udkantsdanmark" med størst fald på Læsø, Bornholm og Lolland.

Gruppen af 65-årige og ældre forventes at stige fra 17,8 pct. i 2013 til 21 pct. i 2023 og 25 pct. i 2044. I København har befolkningen en lavere gennemsnitsalder end andre steder i landet. Her udgør aldersgruppen over 65 kun 11,9 pct. i dag og forventes at forblive på samme niveau de kommende 10 år. I alle andre dele af landet forventes aldersgruppen over 65 at stige.

Nationalt Risikobillede

I Nationalt Risikobillede fra 2013 beskrives de 10 alvorligste naturskabte og menneskeskabte risici set i dansk perspektiv. Når disse hændelser indtræffer, kan det få alvorlige konsekvenser for liv, helbred og velfærd, der kan opstå store skader på ejendom og miljø, kritisk infrastruktur kan svigte eller komme under voldsomt pres, og herudover koster de ekstreme hændelser samfundet store summer.

Nationalt Risikobillede viser, at de risici som præger vores moderne samfund er komplekse, ofte grænse-overskridende og under stadig forandring. I rapporten peges på betydningen af det forebyggende arbejde, så sandsynligheden for og konsekvenserne af hændelserne nedbringes mest muligt. Men forebyggelse kan ikke løse alle problemer, så samfundet skal også være klar til at yde en effektiv operativ indsats og til at foretage krisestyring på tværs af organisationer og administrative niveauer og på tværs af den offentlige og private sektor.

I Nationalt Risikobillede vurderes de udvalgte hændelsestypers mulige konsekvenser frem for deres sandsynlighed. Ekstraordinære hændelser er pr. definition vanskelige at forudse, og de konkrete hændelsesforløb vil næsten altid overraske.

Naturskabte hændelser

Ekstreme vejrphænomener	Alvorlige smitsomme sygdomsudbrud
1. Orkaner, storme og stormfloder	3. Pandemisk influenza
2. Kraftig regn og skybrud	4. Husdyrsygdomme og zoonoser

Menneskeskabte hændelser

Ulykker (utilsigtede handlinger, tekniske fejl mv.)	Sikkerhedsmæssige trusler (forsætlige handlinger)
5. Transportulykker	9. Terrorhandling
6. Ulykker med farlige stoffer på land	10. Cyberangreb
7. Forureningsulykker til søs	
8. Nukleare ulykker	

Bilag 6 Udvalgets samlede anbefalinger

Nedenfor er oplistet Redningsberedskabets Strukturudvalgs samlede anbefalinger.

I forhold til risikobillede anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Det samlede risikobillede som redningsberedskabet står overfor omfatter såvel de større og sjældnere hændelser både lokalt og nationalt som det daglige hændelsesmønster
- Det samlede risikobillede er dimensionerende for redningsberedskabet

I forhold til indsættelseskapacitet og responstid anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Dimensioneringen af redningsberedskabet bør baseres på det samlede risikobillede
- Det er hensigtsmæssigt, at redningsberedskabet er niveaudelt. Der bør derfor fortsat være en opdeling i basisberedskab og overbygningsberedskab
- Redningsberedskabet baseres på fri disponering – nærmeste relevante ressource tilkaldes
- Dimensioneringen af basisberedskabet er risikobaseret og sker ud fra visse nationale standarder, idet der fortsat er lokalt råderum
- Dimensioneringen af overbygningsberedskabets personel, kompetencer og materiel målrettes det samlede risikobilledet
- Tidsfaktoren har stor betydning for redningsberedskabets opgaveløsning
- Responstid – og ikke – afgangstid er afgørende
- De tidligere principper for fastlæggelse af responstiden for basisberedskabet bør videreføres, så responstiden i bymæssig bebyggelse fremover er maksimalt 10 min., i spredt bebyggelse maksimalt 15 min. og maksimalt ca. 20 min. i tyndt befolkede områder
- Responstiden for overbygningsberedskabet bør som udgangspunkt fastholdes på 1 time i det meste af landet og 2 timer i resten landet (bortset fra enkelte områder og øer)
- Det er hensigtsmæssigt, at redningsberedskabets ressourcer også udnyttes til at løse opgaver, der ikke er omfattet af beredskabsloven. Disse opgaver bør dog ikke være dimensionerende for redningsberedskabet

I forhold til redningsberedskabets internationale opgaver anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Redningsberedskabets skal i samme udstrækning som nu kunne indsættes i internationale operationer og operationer i Rigsfællesskabet
- Der vil blive behov for personel, som udover operative kompetencer, også har en internationalt orienteret uddannelse eller kompetencer inden for beredskabsplanlægning, forebyggelse og mere langsigtede genopbygningsperspektiver
- Samarbejdet med forsvaret og andre aktører bør udbygges

I forhold til entydigt forankret myndighedsansvar anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Redningsberedskabet er fortsat omfattet af et entydigt myndighedsansvar, og der fastholdes således et klart politisk ansvar for dimensionering og opbygning af redningsberedskabet
- Dimensioneringen er den væsentligste myndighedsopgave
- Der skal fortsat være et entydigt myndighedsansvar i forhold til beredskabsplanlægning, tilsyn og rådgivning, brandteknisk byggesagsbehandling samt operativ indsættelse
- Der åbnes mulighed for at placere myndighedsopgaver ved eksempelvis en fælles beredskabskommission
- Private leverandører skal fortsat kunne anvendes

I forhold til entydig kommandostruktur anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Det er særligt i forbindelse med omfattende hændelser nødvendigt, at redningsberedskabet kan indsætte de fornødne operative kapaciteter, herunder mandskab og materiel, effektivt og med entydige kommandoforhold på tværs af landet
- Redningsberedskabet bør i en kommende struktur kunne varetage sektoransvaret i det eksisterende krisestyringssystem på såvel lokalt som nationalt plan og således bidrage til et samlet nationalt situationsbillede
- De eksisterende principper for indsatsledelse (REFIL) bør videreføres
- Der kan være behov for at styrke hjemlen til, at en overordnet national enhed kan kræve redningsberedskabets kapaciteter indsat udenfor eget og nabolægningsområdet
- Der bør etableres centrale vagtcentraler, som bemyndiges til at kunne iværksætte redningsberedskabets indsats, disponering og koordinering i tæt samarbejde med andre myndigheder

I forhold til kompetencer og personel anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Større fokus på kompetencer i relation til varetagelse af stillinger på strategisk niveau som fx sektoransvarsforståelse, overblik på strategisk niveau, erfaring med personaleledelse, risikoledeelse og risk management, økonomisk indblik og politisk tæft
- Fokus på potentialet ved en øget nyttiggørelse af overbygningsberedskabets særlige kompetencer ved mere omfattende hændelser
- Overvejelser om indsatsledere kan udnyttes mere hensigtsmæssigt end i dag, fx ved etablering af en særlig pulje af indsatsledere eller et stabsstøtteelement, der kan støtte og bistå ved mere omfattende hændelser, også set i lyset af, at mange indsatsledere ikke altid rutineres i tilstrækkelig grad
- Fastholdelse af princippet om, at alle skal have den i forhold til den enkeltes opgaver fornødne uddannelse

I forhold til rekruttering og fastholdelse anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Fokus på ankomsttidspunktet på skadestedet i stedet for afgangskrav, som vil kunne medvirke til at flere personer både i forhold til arbejdsplads og bopæl vil være potentielle emner som deltidsbrandmænd
- Ændring af vagtsætningen, så flest mulige deltidsansatte ved et redningsberedskab anvendes mere og dermed fastholdes, idet oplevelsen af at "være med" spiller en væsentlig rolle for fastholdelsen
- Større deling af deltidsansatte kommunerne imellem, så den enkelte deltidsansatte fx er tilknyttet et beredskab i dagtimerne, hvor arbejdspladsen ligger, og et andet beredskab om aftenen, hvor bopælen ligger - en optimering for både den enkelte kommune og brandmand
- Iværksættelse af nye og mere effektive rekrutteringsaktiviteter, der inddrager tidligere erfaringer på nye måder, fx via effektmålinger
- Nyttiggørelse af hjemsendte værnepligtige gennem fastholdelse i redningsberedskabet

I forhold til udvikling og videndeling anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- At erfaringer og viden kan indsamles, koordineres og udbredes, herunder både dagligdagens erfaringer som forskningsbaseret viden med henblik på at sikre en mere samlet og systematisk udviklingsindsats i redningsberedskabet og dermed en bedre nyttiggørelse af de samlede ressourcer

I forhold til leverandør- og udførermodeller anbefaler udvalget, at følgende elementer indgår i en fremtidig struktur:

- Tilrettelæggelse af udbud på operative opgaver, så de fremmer konkurrence, herunder muligheder for at også nye private tilbudsgivere kan komme ind på området. Dette kunne fx ske gennem udbud af opgaver med en større volumen (opgavebundling) og et mere ensartet opgavesæt
- Overvejelser vedr. konkurrenceudsættelse af områder som fx:
 - "Funktionsuddannelse Indsats" (brandmandsuddannelsen)
 - Autorisation til at gennemføre lettere brandsyn

Udvalget anbefaler herudover, at følgende principper lægges til grund for organiseringen af dansk redningsberedskab fremover:

- Samlet risikobillede
- Niveaudeling
- Fri disponering
- Standardisering og større enheder
- Responstid – ikke afgangstid
- Entydigt myndighedsansvar
- Entydig kommandostruktur

I forhold til forebyggelsesområdet anbefaler udvalget, at følgende nationale målsætninger indgår i en fremtidig struktur:

- Færre alvorligt tilskadede og omkomne i forbindelse med brande
- Færre brande, herunder bygningsbrande
- Styrkelse af selvhjulpethed og gensidig hjælpsomhed blandt borgere, virksomheder m.fl. i forhold til ulykker og katastrofer

På forebyggelsesområdet, målrettede brandsyn efter enklere regler, anbefaler udvalget endvidere, at:

- Brandsyn fastholdes som et relevant instrument i forebyggelsesarbejdet og skal ses som et element i den samlede informations- og kommunikationsindsats i forbindelse med brandforebyggelse
- Der gennemføres ændringer og forenklinger i brandsynsreglerne med henblik på ressourceoptimering, således
- at brandsyn målrettes de bygninger og brandfarlige oplag mv., hvor brandsynene ud fra lokale risikoovervejelser giver mest effekt
- at der fastsættes brandsynsterminer for alle brandsynsobjekter inden for fælles minimumsstandarder
- at der stilles særlige krav for så vidt angår "særlige" brandobjekter
- at den automatiske kobling mellem de driftsmæssige forskrifter og brandsyn bortfalder
- Relevante egenkontrolordninger overvejes
- I forhold til private boliger fokuseres på initiativer som fx brandforebyggende hjemmebesøg og nyttiggørelsen af frivillige indtænkes
- Behovet for en hjemmel til at påse brandsikkerheden i og omkring bl.a. beboelsesejendomme ("fællesarealer") ud fra lokale risikovurderinger vurderes nærmere

På forebyggelsesområdet, styrket dataindsamling og vurdering, anbefaler udvalget endvidere, at:

- Sammenhængen mellem Beredskabsstyrelsens kommende indrapporteringssystem og andre registreringssystemer, som anvendes på redningsberedskabets område, herunder Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) brandsynsregistreringssystem (FRIDA), sikres bedst muligt
- Viden om brandårsager optimeres fx ved en forbedret indrapportering om brandårsager i redningsberedskabets indrapporteringssystem og angivelse af "formodede" brandårsager, hvor dette er muligt
- Mulighederne for at etablere et tættere og mere systemiseret samarbejde med politiet om brandårsagsefterforskning undersøges nærmere
- Mulighederne for et tættere samarbejde med sundhedsvæsenet om data af relevans for brandforebyggelsen undersøges nærmere, herunder særligt mulighederne for at tilvejebringe data om alvorligt tilskadede i brand
- Viden om brande, hvor mennesker omkommer eller kommer alvorligt til skade, samt større brande og mere specielle brande indsamles mere systematisk med henblik på at få bedre overblik over brandårsager og de omstændigheder, der kan føre til brand

På forebyggelsesområdet, koordineret fokus på udvalgte målgrupper, anbefaler udvalget endvidere, at:

- Der sker en tydeligere koordination af informationskampagner om brandforebyggelse, herunder i forhold til udpegede risikogrupper og andre målgrupper
- Det overvejes nærmere, hvorvidt der bør indføres en særlig hjemmel vedrørende gennemførelse af informations- og andre kommunikationsinitiativer i forbindelse med en mere gennemgribende ændring af kapitel 7 i beredskabsloven om forebyggende foranstaltninger mv.
- Ny relevant viden om brandforebyggelse inddrages løbende i redningsberedskabets uddannelsessystem
- Aktiviteterne vedrørende befolkningsuddannelse i forebyggelse tilpasses løbende samfundets behov for den enkelte borgers robusthed og resiliens
- Beredskabsstyrelsen etablerer korte kursusmoduler og kampagneaktiviteter om bl.a. "Ældre og brand", som kan gennemføres lokalt af eksempelvis personale fra hjemmeplejen
- Det overvejes i samarbejde med relevante parter at udvikle et undervisningselement til skoler og gymnasier mv. om brandforebyggelse og sikkerhed
- Det overvejes i samarbejde med relevante parter at udvikle et undervisningselement til erhvervsskoler
- Kapaciteten i Beredskabsstyrelsen til at udvikle virksomhedsrettede dilemmaøvelser vedr. brandforebyggelse og ulykker styrkes

På forebyggelsesområdet, styrkelse af samfundets, virksomhedernes og borgernes resiliens og robusthed, anbefaler udvalget endvidere, at:

- Der tilvejebringes en større viden om inddragelse af borgere og brugen af kommunikation, herunder via sociale medier, i beredskabsarbejdet
- Relevante erfaringer fra andre lande om opbygning af resiliens og brugen af medier, herunder de sociale medier, inddrages i beredskabsarbejdet
- Muligheden for anvendelse af 'digitale frivillige' undersøges i samarbejde med relevante aktører
- Virksomheders og befolkningens adfærd under kriser, herunder samspillet mellem myndigheder, virksomheder og borgere, samt den krisekommunikation, der finder sted, følges og evalueres løbende

På forebyggelsesområdet anbefaler udvalget i øvrigt, at:

- Særligt det nordiske samarbejde om brandforebyggelse skal fortsat have stor fokus
- Det overvejes nærmere, hvorledes koblingen mellem forebyggelse og afhjælpning kan tydeliggøres i forbindelse med dimensioneringen af redningsberedskabet

I forhold til effektiviseringer anbefaler udvalget, at følgende overordnede effektiviseringselementer bl.a. kan indgå i en fremtidig struktur:

- Det er hensigtsmæssigt at gennemføre standardiserede indkøbsaftaler
- Det skal tilstræbes, at fuldtidsbrandfolks arbejdstid udnyttes bedst muligt

- Bemandingen om natten på fuldtidsstationer dimensioneres risikobaseret
- Reglerne for brandsyn tilpasses med henblik på en reduktion i antallet
- Udrykningssammensætningen ved mindre hændelser og ABA-alarmer standardiseres mest muligt
- Beredskabsstyrelsens centre på Sjælland lægges sammen
- Der etableres et Ø-beredskab på Bornholm
- Der etableres centrale vagtcentraler
- Mulighederne for identifikation af best practice mellem basisberedskabet udnyttes
- Konkurrenceudsættelse

I forhold til en fremtidig model anbefaler udvalget:

En kombinationsmodel, der indeholder en række variationsmuligheder på forskellige områder.

Modellen tager udgangspunkt i, at såvel staten som kommunerne fortsat løser opgaver i redningsberedskabet samt en videreførelse af redningsberedskabets nuværende opgaver. Modellen er bygget op omkring udvalgets centrale principper, der danner grundlag for den fremtidige organisering af redningsberedskabet i Danmark.

Titel: Redningsberedskabets Strukturudvalg
Afrapportering fra Redningsberedskabets Strukturudvalg 2014
Dato: 26. august 2014
Udgiver: Forsvarsministeriet

Publikationen kan hentes på Forsvarsministeriets hjemmeside www.fmn.dk