

B E T Æ N K N I N G
O M
K A T A S T R O F E L E D E L S E

afgivet april 1981 af den af justitsministeriet
nedsatte arbejdsgruppe vedrørende katastrofeplan-
lægning m.v.

INDHOLDSFORTEGNELSE.

Forord		
Afsnit I	Indledning.	6
Afsnit II	Nogle katastrofer fra de senere år.	7
Afsnit III	Katastrofetyper.	9
Afsnit IV	Ressortforholdene vedrørende katastrofeberedskabet	11
	A. Indledning.	11
	B. Forebyggelse af uheld.	11
	C. Imødegåelse af uheld.	11
	1. Katastrofeplanlægning.	11
	2. Ledelse og indsats.	12
	3. Indsatsstyrke.	
	4. Hjælpefunktioner.	13
Afsnit V	Katastrofeledelse i Norge, Sverige og Vesttyskland.	14
Afsnit VI	Gældende bestemmelser om katastrofeledelse.	16
Afsnit VII	Katastrofeledelse. Overvejelser og forslag.	21
	A. Indledning	21
	B. Teknisk ledelse.	22
	a. analyse af begrebet "teknisk ledelse"	22
	b. overvejelser angående den gældende ordning	24
	c. forslag angående den tekniske ledelses placering	27
	d. uddannelse	28
	e. overvejelser angående regionsledelse	29
	C. Koordinerende ledelse.	31
	D. Politisk ledelse.	34
Afsnit VIII	Om lægetjeneste på større skadesteder med mange tilskadekomne.	35
Afsnit IX	Økonomiske spørgsmål.	37
	A. Brandslukning.	37
	B. Farlige stoffer	37
	C. Ambulancetjeneste.	37
	D. Redningstjeneste.	37
	E. Udgifter i forbindelse med selve indsatsen.	

		side
Afsnit X	Udøvelse af ledelsesfunktionerne.	39
Afsnit XI	Gennemførelse af arbejdsgruppens forslag.	40
	A. Præcisering af ledelsesforholdene.	40
	B. Uddannelse i redningstjeneste.	41
	C. Økonomiske spørgsmål.	41
	D. Ændringer i brandloven.	41
Afsnit XII	Falcks standpunkt.	42
	A. Falcks særudtalelse.	42
	B. Arbejdsgruppens øvrige medlemmer.	46

F O R O R D

Ved skrivelse af 9. september 1976 nedsatte justitsministeriet en arbejdsgruppe med politidirektør Poul Eefsen som formand til at undersøge mulighederne for en effektivisering af den lokale katastrofeplanlægning. Som emner, der særligt ønskedes undersøgt, blev i skrivelsen fremhævet 1) mulighederne for at styrke den lokale katastrofeplanlægning, 2) kommunikationerne mellem indsatsenheder fra forskellige korps, 3) ledelsen af indsatsen i katastrofetilfælde.

Arbejdsgruppen består af følgende:

Direktør A. Andersson (Falck).

Politimester A. Baun (rigspolitichefen).

Civilforsvarsleder S. Damgård, Roskilde (Foreningen af civilforsvarsledere i Danmark).

Politidirektør P. Eefsen.

Politimester M. Grau (Foreningen af politimestre i Danmark).

Direktør G. Haurum (Statens Brandinspektion).

Brandchef J. Brade Johansen, Gentofte (Dansk Brandinspektørforening).

Korpschef I. A. Brask Thomsen (Civilforsvarsstyrelsen).

Som sekretær for arbejdsgruppen har fra sommeren 1978 fungeret politiadvokat Preben Aarø-Hansen, Kbh.s politi.

Arbejdsgruppen indledte sit arbejde med at indsamle materiale fra ind-og udland vedr. katastrofeplanlægning og herunder bl.a. indhente katastrofeplaner fra udvalgte politikredse. Under de derpå følgende drøftelser vedrørende tilrettelæggelsen af katastrofeplanlægningen og planernes indhold blev det klart, at arbejdsgruppen forlods måtte gå ind i problematikken omkring ledelsen af indsatsen i katastrofetilfælde. Arbejdsgruppen har indtil afgivelse af denne betænkning afholdt 23 møder.

Mange møder er anvendt for at søge at opnå enighed om en indstilling. Falcks repræsentant har imidlertid ikke kun-

net tilslutte sig de øvrige medlemmers opfattelse af, at der bør være én teknisk indsatsleder, brandinspektøren, ikke blot i brandtilfælde og ved farlige stoffer, men også ved andre katastrofer, hvor ikke særlige ledelsesforhold er institueret.

Arbejdsgruppen har drøftet den lægelige indsats på et katastrofested med Katastrofemedicinsk Selskab ved overkirurg, dr.med. Bent Ebskov, rigshospitalet. Overlæge Ebskov har udarbejdet betænkningens afsnit VIII. "Om lægetjeneste på større skadesteder med mange tilskadekomne".

Efter at arbejdsgruppen havde afsluttet overvejelserne vedr. ledelsesproblemerne, har gruppen fortsat sit arbejde vedr. planlægningen og dens gennemførelse, men har fundet det mest hensigtsmæssigt at afgive delbetænkning om ledelsesproblemerne med henblik på snarest at få løst de praktisk-administrative spørgsmål, som betænkningen rejser.

København i april 1981.

På arbejdsgruppens vegne

Eefsen

I. Indledning.

Begrebet "katastrofe" tages undertiden i en meget snæver betydning, nemlig som en skade af et sådant omfang, at en indsats af alle til rådighed værende styrker ikke vil være tilstrækkelig til at bekæmpe skaden. En katastrofe vil efter denne definition næppe kunne indtræde i Danmark i fredstid. Begrebet tages også i en meget vid betydning, således at det omfatter tilfælde, hvor indsats er nødvendig ud over den rent dagligdags rutinemæssige. Denne forståelse af ordet er nok den, man i praksis træffer i daglig tale, i dagspressen m.v. Der kræves ikke særlig meget for, at noget betegnes som en "katastrofe". I denne vide betydning synes man også at have anvendt begrebene "katastrofeplaner" og "katastrofeplanlægning" i den politiske omtale af beredskaber over for større ulykker.

Et alternativ til ordene "katastrofeplan" og "katastrofeplanlægning" er ordene "beredskabsplan" eller "beredskabsplanlægning", men dette begreb synes i en del tilfælde at have specielt forholdene i krig for øje.

Under hensyn til den udvikling, sprogbrugen har gennemgået, vil der i denne betænkning blive anvendt begrebet "katastrofe-", og som praktiske udtryk, hvis indhold formentlig vil opfattes på nogenlunde samme måde hos indsatsenheder, i administrationen, hos politikere og i daglig tale, vil ordene "katastrofeplanlægning" og "katastrofeledelse" blive anvendt om den planlægning og den ledelse, der vedrører indsats ud over den blot rutinemæssige, idet der - enten fordi et større antal mennesker er dræbte eller sårede, således at betydelige redningsforanstaltninger er påkrævede, eller fordi en større kreds af mennesker eller større værdier er udsat for umiddelbar fare - kræves indsats af store styrker fra flere komponenter, således at der er behov for koordinerende ledelse ud over den, der til daglig disponerer.

II. Nogle katastrofer fra de senere år.

Som en praktisk illustration af, hvilke begivenheder, der giver anledning til koordinerende ledelse og indsats ud over den dagligdags, kan eksempelvis nævnes nogle inden- og udenlandske katastrofer fra de senere år:

1. Haderslev - Dam ulykken.

Den 8. juli 1959 udbrød der brand ombord på en passagerbåd under sejlads på Haderslev Dam. Båden, der alene var godkendt til 35 personer, medførte den pågældende dag 93 passagerer. 57 af passagererne omkom, enten på grund af forbrændinger eller ved drukning.

2. Jernbaneulykken ved Odense.

Den 10 august 1967 skete der i nærheden af Odense en jernbaneulykke, idet lyntoget "Nordjyden" under kørsel ad strækningen Odense - Nyborg kørte bag ind i lyntoget "Sydvestjyden", som holdt på strækningen med maskinskade. Ved ulykken blev 11 passagerer dræbt, 17 kom alvorligt til skade og 19 blev lettere kvæstet.

3. Simmersted-ulykken.

Den 20. januar 1972 væltede en tankvogn med giftstoffet fenol ved landsbyen Simmersted, og en del af fenolen flød ud, hvilket medførte forurening af blandt andet vandledningsnet, vandløb og marker, ligesom der skete betydelig skade på et dambrugs fiskebestand.

4. Flaskegas-ulykken ved Hålsingborg.

Den 21. juni 1975 væltede en lastvogn med 17 tons små camping-gasapparater med fyldte F-gasbeholdere i Hålsingborg. Ved væltningen havnede lasten på fortovet ind til et 4-etagers beboelseshus. Gas strømede ud og antændtes, og gasbeholderne eksploderede. Mange mennesker kom til skade, og der opstod brand i beboelseshuset og en fabriksejendom.

5. Flixborough-ulykken.

Den 1. juli 1976 skete der på en kemisk fabrik i Flixborough i England en eksplosion, der forvoldte 28 dødsopfre på fabrikken og ca. 100 blev såret dels på fabrikken, dels uden for. Der forvoldtes stor materiel skade. Ulykken gav anledning til omfattende evakueringer.

6. Seveso-ulykken.

Den 10. juli 1976 fandt der et produktionsuheld sted på en kemisk fabrik i Seveso i Norditalien. Under fremstillingen af et kemisk stof, triklorfenol, svigtede kølingsprocessen, hvorved stoffet blev opvarmet så meget, at der opstod en uønsket sidereaktion og en del blev omdannet til en form for dioxin (TCDD), et af de giftigste stoffer man kender (bl.a. kræftfremkaldende). Der er sket særdeles omfattende ødelæggelser af omliggende områder, der er blevet inficeret af det giftige stof. Giftstoffets indvirkning på beboerne i området er ikke endelig afklaret.

7. Klor-ulykken ved Mississauga i Canada.

Den 10. november 1979 væltede nogle vogne i et jernbanetog i nærheden af byen Mississauga. En af vognene var en klor-tankvogn. Afsporingen forårsagede en brand i jernbanevognene og gav anledning til en meget omfattende evakuering - ca. 200.000 mennesker.

III Katastrofetyper.

Det kan være hensigtsmæssigt at opstille en systematisk oversigt over katastrofetyper til brug ved overvejelserne af, hvilke katastrofeplaner, der bør udarbejdes og hvilke ledelsessituationer man kan komme ud for.

a) Eksempelvis kan katastroferne systematiseres således ud fra arten af begivenhederne:

1. Flyulykker (lufthavn, by, åbent land, vand).
2. Togulykker (station, åben strækning, tunnel).
3. Vejtrafikulykke (by, åbent land, specielt motorvej).
4. Søulykke (lukket/åbent farvand, gods/passagerer, skib/mindre båd).
5. Ulykke i forbindelse med transport af (miljø) farlige stoffer.
6. Udslip af (miljø) farlige stoffer (virksomheder, lagre, i forbindelse med anvendelse).
7. Brand, eksplosion, nedstyrtning eller lign. (boliger, fabrikker, varehuse, idrætsanlæg, campingpladser, forlystelsesetablisser).
8. Ulykke vedrørende radioaktive stoffer.
9. Naturkatastrofer (storm, sne, oversvømmelse).

og hertil kommer kombinationer af uforudseelige katastrofer.

b) Katastrofetilfældene kan imidlertid også med fordel systematiseres ud fra, hvilke skade-og indsatsformer der kan være tale om. Arbejdsgruppen har valgt følgende inddeling:

SKADEFORMER	INDSATSFORMER		
	PÅ SKADESTED	OMKRING SKADESTED	UDEN FOR SKADESTED
1. BRAND	SLUKNING BEGRÆNSNING	AFSPÆRRING	
2. TILSKADEKOMST	AMBULANCE TRANSPORT		BEHANDLING SYGEHUS
3. INDESPÆRREDE OG FASTKLEMTE	BEFRIELSE AMBULANCE TRANSPORT	AFSPÆRRING	BEHANDLING SYGEHUS
4. FARLIGE STOFFER	FJERNELSE NEUTRALISERING	AFSPÆRRING	INDSATS MOD SEKUNDÆRE SKADER
5. TRUEDE PERSONER (1, 3 og 4)	EVAKUERING	EVAKUERING	MODTAGELSE AF EVAKUERED

IV. Ressortforholdene vedr. katastrofeberedskabet

A. Indledning.

Umiddelbart kunne det synes rigtigt, at opgaver og ansvar vedrørende fredstidskatastrofer blev samlet hos én enkelt minister. En nærmere analyse af problemerne gør det imidlertid klart, at dette ikke kan være tilfældet. Opgaver og ansvar skal nemlig drøftes i flere relationer og med hensyn til, hvilke ulykker der kan blive tale om.

B. Forebyggelse af uheld.

Ressortforholdene kan først og fremmest drøftes i relation til spørgsmålet om ansvaret for, at ulykker og katastrofer på forskellige områder overhovedet kan indtræffe. Som anført under III er der tale om, at katastrofer kan ske på en mangfoldighed af områder af vidt forskellig karakter. Inden for hvert område, f.eks. flyulykker, togulykker, ulykker på kemiske virksomheder, ulykker med radioaktive stoffer o.s.v., har vedkommende myndighed - og i sidste instans vedkommende minister - der planlægger, iværksætter eller godkender de pågældende virksomheder, et ansvar for, at ulykker ikke sker. Som eksempel kan nævnes, at der i relation til togdrift og flyvning påhviler henholdsvis DSB og luftfartsvæsenet - og i sidste instans ministeren for offentlige arbejder - ansvar for, at de generelle bestemmelser, der regulerer henholdsvis tog-og flydriften, sikrer, at ulykker ikke sker. I relation til farlige stoffer er det justitsministeren, der i sidste instans er ansvarlig for bestemmelser og konkrete tilladelser vedrørende produktion, anvendelse og opbevaring af brandfarlige væsker, F-gas, sprængstof og fyrværkeri, og arbejdsministeren og/eller miljøministeren for virksomheder, der producerer, anvender og opbevarer andre farlige stoffer.

C. Imødegåelse af uheld.

1. Katastrofeplanlægning.

Efter den gældende lovgivning, jfr. retsplejelovens

§ 108, har politiet ansvaret for, at der i den enkelte politikreds finder en planlægning sted til imødegåelse af truende eller indtrådte fredstidskatastrofer af enhver art, og at der koordineres mellem de forskellige faglige komponenters planer for egen indsats (f.eks. brandvæsen, CF, hospitaler). Det er således i sidste instans justitsministerens ansvar, at der finder en sådan planlægning sted. (På specielle områder, f.eks. vedrørende nukleare anlæg, findes særlige regler, der bevirker en afvigelse fra denne hovedregel, jfr. afsnit VI og VII).

De faglige komponenter planlægger lokalt under ansvar over for deres overordnede, i sidste instans deres ressortminister, f.eks. CF/indenrigsministeren, brandvæsen/justitsministeren.

I forbindelse med planlægningen må de faglige komponenters indsatsstyrke og hjælpefunktionerne vurderes. Hvis de nødvendige indsatsstyrker og hjælpefunktioner ikke kan tilvejebringes, og den fornødne planlægning derfor ikke kan gennemføres, må spørgsmålet forelægges for politiets overordnede, justitsministeren.

2. Ledelse og indsats.

Også i denne relation beror den gældende retstilstand på retsplejelovens § 108 med de modifikationer, som særlige ordninger indebærer. Det er altså som udgangspunkt politiet, der har ledelsen af indsatsen med politiets foresatte, justitsministeren, som øverste ressortmyndighed. Om ledelse og ledelsesbegrebet henvises iøvrigt til afsnit VI og VII.

3. Indsatsstyrke.

De faglige komponenter har hver især et ansvar for, at de i påkommende tilfælde vil kunne yde en tilstrækkelig indsats. Der er først og fremmest tale om et ansvar på lokalt plan. I sidste instans er vedkommende minister ansvarlig. Som eksempel kan nævnes brandvæsenet,

hvor kommunen er ansvarlig på lokalt plan, jfr. brandlovens § 1, med justitsministeren som øverste tilsynsmyndighed, og det statslige civilforsvar, hvor ansvaret ligger hos korpsets udrykningsenheder, medens det overordnede ansvar er placeret hos civilforsvarsstyrelsen og indenrigsministeren.

4. Hjælpefunktioner.

I vejledning 8/74 om beredskab ved uheld med farlige stoffer på landjorden er angivet en række rådgivende instanser, som kan bistå i tilfælde af uheld med farlige stoffer.

Der opstår ikke her noget ansvars-eller ressortspørgsmål i relation til tilstrækkelig indsats, medmindre en hjælpefunktion ifølge aftale indgår i en katastrofeplan. Hvis aftale foreligger, og indsatsen svigter, er ansvaret hos den, der har hjælpefunktioner og i sidste instans den myndighed (minister), som funktionen hører under.

V. Katastrofeledelse i Norge, Sverige og Vesttyskland.

1. Norge.

Ved kongelig resolution af 21. september 1973 er der oprettet 2 hovedredningscentraler og 54 lokale centraler. Ledelsen af indsatsen ligger hos den lokale politimester, også på selve katastrofestedet.

2. Sverige.

I henhold til brandloven af 1. marts 1974 er kommunerne ansvarlige for at opretholde en redningstjeneste, der skal kunne indsættes ved brand, uheld med farlige stoffer, sammenstyrtninger, oversvømmelser m.v.

I praksis har det betydet, at det eksisterende brandvæsen er blevet udbygget til at kunne påtage sig alle de nævnte opgaver.

Redningstjenesten indsættes i alle tilfælde under ledelse af brandchefen eller hans stedfortræder. Ved meget store skader varetager lensstyrelsen ledelsen af indsatsen. Lensstyrelsen udpeger en person, som skal lede den tekniske indsats. Dette vil normalt altid være brandchefen. Lensstyrelsen varetager den politiske og økonomiske ledelse.

3. Vesttyskland.

Alle opgaver vedrørende brandslukning, redningstjeneste og indsats ved uheld med farlige stoffer løses af brandvæsenet. I nogle byer udfører brandvæsenet endvidere ambulancetjeneste, i den øvrige del af landet varetages denne tjeneste af Tysk Røde Kors.

Ved udrykning til brand, uheld med farlige stoffer og redningsopgaver afsendes en nærmere fastsat enhed (Zug) under ledelse af en befalingsmand (Zugführer), der har kommandoen over den samlede indsats. Såfremt der tilkaldes assistance, overtager vagthavende brandofficer (= brandinspektør i Danmark) kommandoen. Til visse særlige objekter rykker vagthavende brandofficer ud sammen med førsteudrykningen.

I tilfælde af meget store ulykker møder brandchefen eller

vicebrandchefen. Der oprettes en kommandopost, hvorfra indsatsen ledes. Brandchefen har kommandoen over samtlige indsatsenheder. Politiet varetager de sædvanlige politimæssige funktioner efter aftale med brandchefen. Politiet har kommandoen over egne styrker. Brandchefen kan tilkalde eksperter, der da optræder som faglige rådgivere. Denne ledelse benævnes technische Einsatzleitung(TEL).

Ved meget store fredstidsulykker samt efter krigsskader kan der oprettes en såkaldt Katastrophenschutzleitung (KSL).

VI. Gældende bestemmelser om katastrofeledelse.

Der findes ikke i lovgivningen eller administrative bestemmelser udtrykkelige generelle forskrifter om, hvem der har ledelsen af en indsats i ulykkessituationer. Udtrykkelige bestemmelser om, hvem der har ledelse eller kommando, findes kun for nogle specielle områder, hvor man har fundet det rigtigst at fastlægge ansvar og kompetence, og sådanne bestemmelser synes at være kommet til - tid efter anden - udsprunget af praktiske behov og erfaringer fra konkrete ulykker, tydeligvis uden at være udslag af nogen generel opfattelse af, hvad der ligger i begrebet ledelse og slet ikke ledelse i tilfælde af indsats af flere komponenter under sådanne omstændigheder, at man har kunnet tale om en "katastrofe".

I retsplejelovens § 108 er det bestemt, at det er politiets opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden. Denne bestemmelse forstås i praksis derhen, at politiet har ledelsen af indsatsen i katastrofetilfælde, medmindre lovgivning eller administrative forskrifter udtaler noget andet. Det kan i denne forbindelse nævnes, at civilforsvarsstyrelsens retningslinier for opstilling af et fredsmæssigt katastrofeberedskab i civilforsvarsområderne (januar 1969) i afsnit IV. Ledelsen, bl.a. udtaler: "Den øverste kommando på et skadested tilkommer som udgangspunkt de sædvanlige fredsmæssige myndigheder, d.v.s. vedkommende kommunale brandvæsen for så vidt angår de egentlige slukningsopgaver og de i direkte forbindelse med en brand forekommende redningsopgaver, og i øvrigt den stedlige politimester (i København politidirektøren)". Senere tilføjes det: "..... også andre myndigheder i særlige situationer kan have en større eller mindre andel i ledelsen".

Som eksempel på, at der på specielle områder er givet bestemmelser om ledelse, kan navnlig anføres følgende:

1. Brandlovens § 22, jfr. lovebekendtgørelse nr. 641 af 29. december 1976, bestemmer, at kommandoen på et brandsted under sluknings- og redningsarbejdet tilkommer den kommunale brandinspektør eller dennes stedfortræder. Han skal i påtrængende

tilfælde tilkalde assistance fra andet brandvæsen. Er politimesteren til stede på brandstedet, kan han efter forhandling med den kommanderende på brandstedet og brandinspektøren ligeledes tilkalde assistance, jfr. § 24.

Den nævnte bestemmelse gælder ikke blot i de kommuner, hvor brandvæsenet er kommunalt, og hvor brandinspektøren altså leder sit eget kommunalt ansatte personale. Den gælder også i de kommuner, som har overenskomst om brandslukning med et såkaldt entreprisebrandvæsen. En meget stor del af landets kommuner har brandslukningsoverenskomst med Falck, nogle kommuner har overenskomst med et nærliggende kommunalt brandvæsen, og i Sønderjylland har de fleste kommuner aftale med det lokale frivillige brandværn.

Men brandinspektøren har ledelsen også af andre brandvæsener, herunder enheder fra CF-korpset, hvis de er kaldt til assistance efter brandlovens § 24, og af den indsats som udføres af de privatpersoner, der måtte være beordret til at deltage i brandslukningsarbejdet, eller som efter aftale deltager heri, f.eks. med vandtankvogne og entreprenørmateriel.

2. Regler om uheld i nukleare anlæg (atomanlæg) m.m. findes i bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963 med senere ændringer.

I bekendtgørelsens § 7 hedder det:

"§ 7. For hvert nukleart anlæg beliggende her i riget samt for hver dansk havn, i hvilken nukleare skibe (atomskibe) modtages, udarbejdes på foranledning af miljøstyrelsen, jfr. herved § 9, stk. 3, efter forhandling med vedkommende politi- og civilforsvarsmyndigheder, en beredskabsplan, der fastlægger de foranstaltninger, som skal kunne iværksættes for at beskytte befolkningen i tilfælde af dennes udsættelse for stråling fra radioaktive stoffer eller for andre nukleare faremomenter. Planen godkendes af miljøministeren og af undervisningsministeren".

Miljøministeren nedsætter et sagkyndigt udvalg bestående af repræsentanter for miljøstyrelsen, sundhedsstyrelsen og atomenergikommissionen.

Udvalget kan efter miljøministerens bestemmelse overtage

udarbejdelsen af den i § 7 omtalte beredskabsplan.

Udsættes befolkningen for ioniserende stråling eller for nukleare faremomenter, kan en række foranstaltninger iværksættes.

Miljøstyrelsen træffer beslutning herom efter forhandling med det ovennævnte udvalg samt politiet og vedkommende civilforsvarsmyndighed.

Til imødegåelse af radioaktivitet fra Barsebäckværket i Sverige er af politiet, civilforsvaret og miljøstyrelsen udarbejdet en særlig plan.

3. Vejledning nr. 8/74 af november 1974 om beredskab ved uheld med farlige stoffer på landjorden er en af miljøstyrelsen udarbejdet instruks. Instruksen er godkendt af arbejdstilsynet, fiskeriministeriet, justitsministeriet og sundhedsstyrelsen.

I instruksens punkt 5 hedder det: "Brandinspektøren leder den egentlige beredskabsindsats". Brandinspektøren træffer beslutning om tilkaldelse af yderligere fornøden assistance.

Politimesteren foranlediger, at de fornødne instanser, som brandinspektøren skønner bør tilkaldes, hurtigst muligt kommer til stede på ulykkesstedet.

På samme måde som ved brand har brandinspektøren i dette tilfælde ledelsen, hvad enten der er tale om eget kommunalt brandvæsen, entreprisebrandvæsen eller CF. Ved ulykker af denne art kan det endvidere forudses, at der bliver tale om at indsatte yderligere teknisk personale og materiel - afhængig af ulykkens art og omfang. Også det personale og materiel vil brandinspektøren have ledelsen af. Der kan eksempelvis nævnes indsats fra forskellige tekniske afdelinger i stat eller kommune, privat entreprenørmandskab og -materiel og Falcks personale med kranvogne, andet redningsmateriel, pumper o.s.v.

4. Det blev i efteråret 1955 pålagt Søværnskommandoen og Flyverkommandoen i fællesskab at varetage den daglige ledelse af redningstjenesten ved søulykker og ulykker vedrørende fly.

Som redningscentral for civil og militær luftfart etableredes redningscentralen, Rescue Coordination Center (RCC) KARUP under Flyvertaktisk Kommando (FTK). For søfartens vedkommende udførtes de tilsvarende funktioner af Søværnskomman-

doen indtil oprettelsen i 1961 af den nuværende redningscentral Maritime Rescue Coordination Center (MRCC) ÅRHUS i forbindelse med Søværnets Operative Kommando (SOK).

Reglerne om den danske eftersøgnings-og redningstjeneste er nu samlet i en publikation "Håndbog for eftersøgnings-og redningstjenesten", SAR (Search and Rescue) - Håndbogen, udgivet af Skibsfartens og luftfartens redningsråd i september 1968. Publikationen er godkendt af fiskeriministeriet, forsvarsministeriet, handelsministeriet, justitsministeriet og ministeriet for offentlige arbejder.

For så vidt angår søulykker ophører SOK's ledende og koordinerende funktion, når situationen ikke længere kræver SOK's assistance som redningscentral og på tilsvarende måde ophører RCC's ledende og koordinerende funktion ved flyulykker, når situationen ikke længere kræver det, for så vidt angår luftfartøjer, der er forulykket på landjorden, således når ulykkesstedet er lokaliseret, og når normalt ansvarlige for redningsindsatsen under ulykkelige hændelser på land, såsom brandvæsen, redningskorps og politi er alarmeret og klar til indsats.

5. I lov nr. 130 af 9. april 1980 om beskyttelse af havmiljøet er det bestemt, at bekæmpelse af olie-og kemikalieforurening af havet og de kystnære dele af søterritoriet overtages af miljøstyrelsen i samarbejde med forsvaret, civilforsvaret og andre myndigheder, som miljøministeren bemyndiger dertil.

I tilfælde af olie-eller kemikalieforurening forestås sanering af kyststrækninger og bekæmpelse af forurening i havne af kommunalbestyrelsen. I forbindelse med alvorlige og omfattende forureninger forestår og koordinerer amtsrådet indsatsen.

I tilfælde af særlig alvorlige og omfattende forureninger kan miljøstyrelsen bestemme, at sanering af kyststrækninger og bekæmpelse af forurening i havne skal ledes af miljøstyrelsen.

6. En snekatastrofe, der hærgede Nordjylland i november 1971, foranledigede på initiativ af Nordjyllands amtsråd og regionsledelsen i region I udarbejdelsen af en snekatastrofeplan.

Planen er senere viderebearbejdet og fremtræder nu som

"Samarbejdsaftalen" (aftale om gensidig bistand i Nordjyllands amt i tilfælde af større ulykker af april 1976).

Indsats sker ved de "direkte indsatsorganer".

En regional koordineringscentral (RKC) kan etableres på politigården i Ålborg med den opgave, at koordinere og eventuelt prioritere den fornødne indsats.

En tilsvarende plan er udarbejdet for Århus amtskommune i 1973 gældende for områdekatastrofer (sne- og/eller stormkatastrofer). En central ledelse etableres på Århus politistation. Den består af politimesteren i Århus, en repræsentant fra amtskommunen og civilforsvarsregion II under politimesterens ledelse. I andre dele af landet er udarbejdet tilsvarende planer, amts-eller politikredsvis.

For så vidt angår forholdet politiet indbyrdes fremgår det af retsplejelovens § 114, stk. 1, at politimesteren har ledelsen af og ansvaret for, hvad der sker i hans kreds, og at han alene står til ansvar over for justitsministeriet.

7. På baggrund af erfaringerne fra oversvømmelserne i Hamborgområdet den 16. og 17. februar 1962 nedsatte ministeriet for offentlige arbejder den 19. oktober 1964 et udvalg vedrørende sikkerhedsforanstaltninger mod stormflodsfaren i Tønder og Ribe amter.

Forud for nedsættelsen af udvalget påhvilede ansvaret for ledelsen af katastrofeberedskabet ved stormflod alene politiet.

I 1967 fastlagde udvalget ledelsesforholdene. Ledelsesfunktionerne deltes mellem kystinspektoratet (dengang vandbygningsvæsenet) og politiet.

Beredskabet er beskrevet i et omfattende sæt planer.

De foran under punkterne 1 - 7 nævnte bestemmelser anvender ikke noget konsekvent ordvalg. Der tales om ledelse, kommando, beføjelse til at tilkalde assistance o.s.v., og bestemmelserne synes at sammenblande de forskellige former for ledelse. Efter arbejdsgruppens opfattelse er der behov for en nærmere analyse af, hvad der egentlig ligger i begrebet ledelse. En sådan analyse foretages i det følgende afsnit.

VII. Katastrofeledelse.

Overvejelser og forslag.

A. Indledning.

I de utallige tilfælde fra dagligdagen, hvor en mindre ulykke indtræder, og samfundets hjælpemidler sættes ind for at imødegå ulykken, opstår der slet ikke noget ledelsesproblem. Hvis to brandfolk slukker ilden i en frituregryde, eller hvis en færdselsulykke giver anledning til, at en politipatruljevogn, en ambulance og en kranvogn kommer til stede, hvorefter ambulancepersonalet befrier den tilskadekomne/fastklemt og bringer ham til hospitalet, og den forulykkede bil hejses op i kranvognen og køres bort, medens de to politibetjente dirigerer færdslen, er der intet behov for, at nogen bestemt person leder den enkelte operation endsige den samlede indsats. De nævnte personer indgår selvfølgelig i vedkommende redningsenhed, respektive vedkommende politiafdeling, hvis ledere har et ansvar for, at "systemet" overhovedet fungerer, og i sidste instans ligger ansvaret for, at redningsindsatsen m.v. har kunnet foregå og ansvaret for, at den er foregået netop som sket, hos én eller flere politiske ministre. Men i typetilfældene mærkes der intet til begrebet ledelse, ej heller politisk ledelse, af indsatsen.

Ved ulykker, hvor mange personer indsættes for at afbøde skade, opstår der imidlertid et ledesspørgsmål, idet den enkelte naturligvis må indgå i den samlede redningsaktion på en sådan måde, at han ikke modarbejder de øvrige, men tværtimod arbejder hensigtsmæssigt sammen med disse efter en - eventuelt forud fastlagt - plan, der iværksættes af dem/den, der efter de derom gældende bestemmelser er beføjet til at iværksætte indsatsen. Og har ulykken et sådant omfang, at man kan tale om en "katastrofe", er der behov for ledere ikke blot i relation til personer, som udfører samme funktion, men også - og navnlig - i relation til de forskellige komponenter, der indsættes. Hertil kommer, at den politiske ledelse, som til daglig ved indsatsen til imødegåelse af de enkle ulykkessituationer ikke er nogen realitet, nu pludselig kan blive aktuel.

Der er altså tale om glidende overgange ikke blot med hensyn til ulykkerne, deres størrelse og omfang og dermed indsatsen til imødegåelse af dem, men også med hensyn til, hvornår der opstår et behov for ledelse og for dennes karakter. Yderligere bemærkes, at den tilstand, der kan karakteriseres som en katastrofe, ikke nødvendigvis oprindelig er en katastrofe. Katastrofen kan have udviklet sig gennem nogen tid under indsættelse af - og på trods af - stadig større mandsskabsstyrker og materiel.

Det må derfor anses for meget væsentligt, at ledelsen i tilfælde af en katastrofe fremtræder som en overbygning på den ledelse, der etableres ved den mindre omfattende begivenhed.

Arbejdsgruppen finder det hensigtsmæssigt at skelne mellem følgende begreber:

1. Teknisk ledelse (afsnit B)
2. Koordinerende ledelse (afsnit C)
3. Politisk ledelse (afsnit D)

B. Teknisk ledelse.

a. Analyse af begrebet "teknisk ledelse".

Ved en skadeafhjælpende indsats på et ulykkessted og/eller i umiddelbar tilknytning hertil bliver der navnlig tale om følgende tekniske funktioner:

1. Indsatsen mod skaden på selve skadestedet (skadeområdet) samt i truede områder i tilknytning hertil.
2. Afspærring, trafikregulering, oprettelse af ro og orden i forbindelse med indsatsen under 1.
3. Forebyggende foranstaltninger, herunder i form af evakuering.
4. Lægelig indsats.
5. Afklaring af ulykkens årsag og virkning, herunder identifikation.

Disse funktioner udføres såvel i ukomplicerede situationer som i katastrofetilfælde af de komponenter, der er uddannet, udrustet og dimensioneret til løsning af opgaverne i forbindelse med ulykkerne.

Ved udførelsen af en funktion kan flere enheder medvirke, f.eks. flere brandvæsener og civilforsvaret.

Funktionerne ledes således, som det er fastlagt i de forskellige bestemmelser, f.eks. om brandslukning. Medvirker flere enheder, f.eks. brandvæsen og civilforsvar, til løsning af funktionen brandslukning, er der én leder, her lederen ifølge brandlovens § 22, der har den samlede ledelse af de forskellige enheder, der slukker branden.

De ovenfor under 2., 3. og 5. nævnte funktioner ledes af politiet, jfr. retsplejelovens § 108.

Den under 4. nævnte lægelige indsats omfatter dels visitators administrative dispositioner i forbindelse med det af katastrofen skabte misforhold mellem på den ene side behandlings-og/eller transportbehov og på den anden side behandlings-og/eller transportkapacitet dels lægens/lægeholdets indsats på skadestedet vedrørende hastende nødbehandling, transportprioritering og transportsikring jfr. nedenfor under VIII.

Hvor der ikke er givet særlige bestemmelser, jfr. foran under VI, kan man ud fra princippet i retsplejelovens § 108 sige, at indsatsen mod skaden, jfr. foran under 1., ledes af politiet. I realiteten har politiet dog ikke den fornødne sagkundskab til at udføre en sådan funktion og derfor har det rent faktisk vel også været lederne af indsatsenhederne, der har disponeret. Ledelsen af den tekniske indsats mod skaden foreslås af praktiske og systematiske grunde benævnt: Teknisk ledelse. Betegnelsen er valgt for at understrege, at der er tale om tekniske funktioner, der ledes af en dertil uddannet person.

b. Overvejelser angående den gældende ordning.

Idet den inddeling i katastrofetyper, som er nævnt i afsnit III, tages som udgangspunkt, er den tekniske ledelse herefter placeret således i dag:

<u>Katastrofe</u>	<u>Organisation</u>	<u>Teknisk ledelse</u>	<u>Hjemmel</u>
) brand	brandvæsen	brandinspektør	brandlovens § 22
) tilskadekomst/ indespærrede og fastklemt	a) brandvæsen (København, Frederiksberg, Gentofte)	brandinspektør	praksis svarende til brandlovens § 22
	b) Falck (i øvrigt)	politiet	rpl. § 108, da ingen særlige bestemmelse
) farlige stoffer (på land)	brandvæsen	brandinspektør	vejledning nr. 8/ 1974, pkt. 5
) flyulykke (til søs)	(Ø som fodnote efter skema) RCC/SOK	RCC/SOK	SAR-Håndbog
) flyulykke (på land)	1) brand: brandvæsen	brandinspektør	brandlovens § 22
	2) ikke brand: a) brandvæsen (København, Frederiksberg, Gentofte)	brandinspektør	praksis svarende til brandlovens § 22
	b) Falck (i øvr.)	politiet	rpl. § 108, da ingen bestemmelse
) togulykke	- ligeledes -		
) skibsuplykke (til søs)	SOK	SOK	SAR-Håndbog
) skibsuplykke (ved kaj)	1) brand: brandvæsen	brandinspektør	brandlovens § 22
	2) ikke brand: a) brandvæsen (København, Frederiksberg, Gentofte)	brandinspektør	praksis svarende til brandlovens § 22
	b) Falck (i øvrigt)	politiet	rpl. § 108, da ingen særlig bestemmelse
) eftersøgning af fly	RCC/SOK	RCC/SOK	SAR-Håndbog
o) eftersøgning af skib	RCC/SOK	RCC/SOK	SAR-Håndbog

- | | | |
|--|--|---|
| 1) olie-og kemikalieforurening til havs, i havn og af kysten | indsats af miljøstyrelse, amtsråd og kommunalbestyrelse | lov nr. 130 af 9. april 1980 om beskyttelse af havmiljøet |
| 2) områdeskader (f.eks. oversvømmelser, sne) | indsats i overensstemmelse med planer og efter beslutning af koordinerende ledelse | |
| 3) nukleare anlæg | indsats i overensstemmelse med plan | bekendtgørelse nr. 278 af 27. juni 1963. |

Ø Fodnote: Vedrørende de angivne forkortelser henvises til afsnit VI punkt 4.

Det er naturligt, at der bør gælde ganske særlige regler for den tekniske ledelse til søs, jfr. nr. 4 (flyulykke til søs), nr. 7 (skibsyulykke til søs) og nr. 11 (olie-og kemikalieforurening i vandet, herunder også afværgeforanstaltninger og bekæmpelse, der iværksættes på stranden og på det lave vand nær kysten vedrørende olie-og kemikalieforurening fra havet).

Det er også klart, at der for særlige ulykker, hvor man har institueret en særlig ledelse, f.eks. kollektiv eller politisk ledelse, gælder ganske særlige bestemmelser, f.eks. ved ulykker i nukleare anlæg, jfr. nr. 13. Sådanne særlige ulykker er ikke omhandlet i denne betænkning.

Også i tilfælde af en eftersøgning, der finder sted til lands eller søs over større områder kræves en særlig løsning af ledelsesproblemet, jfr. nr. 9 og 10.

Ledelsen af indsatsen ved områdeskader er en ledelse, der i det væsentlige er af administrativ og koordinerende karakter med henblik på at få dagligdags funktioner til at virke under usædvanlige forhold. Og ikke mindst drejer det sig om at få overblik over og fremførelse af ressourcer.

For disse 4 grupper af katastrofer ses der ikke at være principielle ledelsesmæssige problemer.

Derimod er der efter arbejdsgruppens opfattelse behov for overvejelser angående den tekniske ledelse iøvrigt. Det drejer sig her om følgende katastrofetyper, jfr. opregningen foran:

- 1) brand
- 2) tilskadekomne/indespærrede/fastklemt
- 3) farlige stoffer
- 5) flyulykke (på land)
- 6) togulykke
- 7) skibulykke (ved kaj)

Efter brandlovens § 22 ligger den tekniske ledelse af indsatsen mod en brand hos brandinspektøren. Dette er hensigtsmæssigt og rigtigt.

Med udgangspunkt i denne ansvarsplacering har man i reglerne om beredskab ved uheld med farlige stoffer på landjorden placeret den tekniske ledelse af indsatsen mod ulykker med farlige stoffer hos brandinspektøren, hvilket ligeledes forekommer hensigtsmæssigt og rigtigt.

Ligeledes udøves i praksis den tekniske ledelse af indsatsen mod tilskadekomne, indespærrede og fastklemt ved ulykker i København, Frederiksberg og Gentofte af brandinspektøren (brandchefen).

Der er herefter ikke problemer knyttet til ledelseskompetencen for så vidt angår de 3 hovedstadskommuner.

Derimod giver gældende regler/praksis uden for disse 3 områder anledning til problemer. Hvem der har ledelsen af indsatsen i en katastrofesituation vil i virkeligheden bero på tilfældigheder og kan give anledning til tvivl og uklarhed.

Når en brand er slukket, men der fortsat er tilskadekomne/indespærrede/fastklemt på brandstedet, skifter ledelsen af den skadeafhjælpende indsats fra brandinspektøren til politiet.

Hvis der er brand på en del af et skadested og tilskadekomne/indespærrede/fastklemt på en anden del af skadestedet, er der efter reglerne formelt 2 ledelser, og ledelsen forskellig på de 2 steder (brandinspektøren og politiet).

I grænsetilfælde: eksplosion, sammenstyrtning, uheld med farlige stoffer o.s.v. kan det give anledning til tvivl, hvem der er leder og leder af hvad.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det ikke forsvarligt, at der fortsat hersker tilfældighed og uklarhed med hensyn til ledelsesforholdene i de her nævnte katastrofetilfælde. Selv om man så bort fra den uklarhed, der i en given situation kunne opstå, er brandsluknings-og redningsarbejdet så nært forbundet, at ledelsen af indsatsen nødvendigvis må ligge et sted. Det ville næppe være muligt for den koordinerende ledelse at råde bod på utilfredsstillende/mangelfuldt samarbejde, hvis ledelsen var delt. Der bør derfor tilvejebringes helt klare retningslinier, idet mangel heraf i påkommende tilfælde kan give anledning til diskussion og vanskeliggøre eller forsinke en effektiv skadeafhjælpende indsats med tab af menneskeliv og værdier til følge.

Man kan efter arbejdsgruppens opfattelse ikke slå sig til tåls med, at der i tilfælde af en katastrofe vil møde et større antal redningskøretøjer fra brandvæsen, civilforsvar og Falck med dygtige ledere, som vil vide at sætte ind mod de skader, der er opstået eller truer med at opstå. En samlet indsats ledet med overblik over situationen er nødvendig, og denne indsats må ledes af én bestemt person, klart udpeget på forhånd.

Det er en afgørende forudsætning for organiseret indsats på et skadested, at der ikke er tvivl om, hvem der har ansvaret for indsatsen, at kommandoforholdet herefter er entydigt, og at enhver, som indsættes, er bekendt med dette kommandoforhold.

Den enkelte myndighed, institution m.v., der indsættes til bekæmpelse af skader, har dog naturligvis ledelsen af egen indsats til løsning af de opgaver, der måtte påhvile dem i henhold til opgave-og ansvarsfordeling, eller efter ordre fra indsatsledelsen, den tekniske ledelse.

c. Forslag angående den tekniske ledelses placering.

Da det i forbindelse med den såkaldte Simmerstedulykke, hvor en tankbil med fenol væltede, viste sig at være uklart, om ledelsen af indsatsen lå hos politiet, brandvæsenet, CF, Falck eller andre, besluttede justitsministeriet og miljøministeriet at fastsætte klare retningslinier herom, hvilket resulterede i vejledning 8/74, hvorefter ledelsen af indsatsen ved ulykker med farlige stoffer blev placeret hos brandinspektøren.

I overensstemmelse med, hvad der gælder i tilfælde af brand og uheld med farlige stoffer, og hvad der i praksis gælder i de 3 hovedstadskommuner, bør den tekniske ledelse af indsatsen mod skaden som almindelig regel tillægges den kommunale brandinspektør. Derved vil den tvivl og de uklarheder og kompetenceproblemer, som er anført foran, ikke opstå. Og politiet, der uden for brandtilfælde og ulykker med farlige stoffer i dag har den formelle tekniske ledelse i de nævnte situationer, men ikke har den tekniske uddannelse, der bør være en forudsætning for at have den tekniske ledelse, bliver fritaget for denne ledelsesfunktion.

De nævnte eksempler fra de specielle katastrofeområder, f.eks. miljøstyrelsens vejledning 8/74, viser, at ledelsesproblemerne kan løses rent administrativt af ressortministeriet. Om hvilket ministerium, der er ressortministerium (i dette tilfælde justitsministeriet), henvises til bemærkningerne i afsnit IV.

Ved lejlighed bør dog brandloven ændres, således at den omfatter brand og redning i videre betydning, jfr. herved den svenske ordning.

Som nævnt i indledningen til dette afsnit opstår der i utallige tilfælde, hvor en mindre ulykke indtræder, ikke noget ledelsesproblem. På den anden side må ledelsen af indsatsen i katastrofetilfælde være en naturlig "overbygning" på den organisation, der tager sig af de dagligdags begivenheder, som ikke kan kaldes katastrofe.

Ved meldinger om brand eller uheld med farlige stoffer underrettes brandinspektøren efter de gældende alarmeringsregler, og han har ledelsen af indsatsen.

Hvis der er tale om en indsats vedrørende tilskadekomne/indespærrede/fastklemt, opstår der ikke altid et ledelsesproblem, jfr. foran, og der er derfor i de allerfleste tilfælde (f.eks. færdselsuheld, arbejdsulykker) ikke behov for, at den tekniske ledelse tilkaldes, men når særlige foranstaltninger er nødvendige - hvis der er tale om en katastrofe eller mulighed for, at en sådan foreligger eller vil indtræde - bør den tekniske leder underrettes, og - hvis indsatsledelse er nødvendig - komme til stede.

d. Uddannelse.

Det er naturligvis nødvendigt, at man sikrer sig den behøri-

ge uddannelse af de tekniske indsatsledere.

Den uddannelse, der i dag gives brandinspektørerne, omfatter enten befalingsmandskursus + brandinspektørkursus eller befalingsmandskursus + supplerende kursus i taktik. De 2 uddannelser er, hvad indsatsledelse angår, ens og kvalificerer til indsats i tilfælde af brand og uheld med farlige stoffer.

Når brandinspektører skal varetage den tekniske ledelse også i tilfælde af tilskadekomne/indespærrede/fastklemte, bør deres uddannelse suppleres med en redningsteknisk uddannelse.

Allerede i dag har dog et større antal brandinspektører redningsteknisk uddannelse gennem civilforsvaret.

For de brandinspektører, som ikke har denne uddannelse, kan en sådan gennemføres med forholdsvis kort varsel af Statens Brandinspektion. Uddannelsesplanerne forudsættes udarbejdet af brandinspektionen i samarbejde med civilforsvarsstyrelsen og Falck.

e. Overvejelser angående regionsledelse.

Selv om den fornødne redningsuddannelse sikres, er det klart, at den erfaring, de enkelte brandinspektører kan få i teknisk ledelse af indsats ved tilskadekomst/indespærrede/fastklemte, vil være meget begrænset. Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om ledelse af indsatsen i katastrofetilfælde bør overdrages regionale ledere, der enten på forhånd er udpeget til denne ledelsesfunktion eller udpeges i det enkelte tilfælde.

En sådan ordning vil imidlertid medføre komplikationer netop i de tilfælde, hvor der i dag er usikkerhed og tvivl, jfr. foran om de fundamentale svagheder ved systemet i dag. Arbejdsgruppen er derfor af den opfattelse, at ledelse og ansvar bør forblive hos den lokale brandinspektør.

Dette udelukker ikke, at der kan blive tale om en styrkelse af den lokale ledelse og i ganske særlige tilfælde en ændring af ledelsesforholdene. Som en parallel kan henvises til den mulighed, der efter brandlovens § 24 foreligger for, at politimesteren kan tilkalde assistance, samt til politiets særlige regionsordning.

Arbejdsgruppen foreslår, at en anden leder skal kunne tilkaldes som bistand i tilfælde, hvor

1. brandinspektøren anmoder om en rådgiver eller
2. den koordinerende ledelse (jfr. herom under C) -
evt. i samråd med brandinspektøren - ønsker en
rådgiver.

I disse tilfælde forbliver ledelsen af den tekniske indsats hos den lokale brandinspektør.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at justitsministeren i ganske særlige situationer skal kunne overdrage ledelsen til en anden end den stedlige brandinspektør.

C. Koordinerende ledelse.

Når der indtræder en katastrofe, vil der være behov for medvirken af flere enheder eller komponenter, bl.a.:

1. en indsats af flere enheder inden for samme faglige funktion (eksempel: flere brandvæsener, CF)
2. en indsats af flere komponenter på skadestedet eller i umiddelbar tilknytning hertil (eksempel: brandvæsen, politi, lægelig indsats)
3. en indsats på skadestedet og uden for skadestedet (eksempel: ambulancetjeneste, lægelig indsats).

Katastrofen vil også kunne have karakter af områdeskade (eksempel: olieforurening, oversvømmelse, sne), således at selve skadebekæmpelsen skal sættes ind forskellige steder, hvilket stiller krav til prioritering af indsatsen under hensyn til de forhåndværende ressourcer.

Det anførte nødvendiggør, at ansvaret for den fornødne koordinering, evt. supplerende, af enheder og komponenter placeres hos en myndighed. Denne ledelsesfunktion, som arbejdsgruppen foreslår fremtidig benævnt koordinerende ledelse, må med hjemmel i rpl. § 108 i påkommende tilfælde antages at være hos politiet (i det omfang der ikke foreligger særlige bestemmelser om ledelsen, f.eks. om kollektiv ledelse).

At den koordinerende ledelse er placeret hos politiet, er hensigtsmæssigt og rigtigt, og der er ikke behov for ændringer i gældende bestemmelser og praksis.

Den koordinerende leder skal ikke gribe ind over for den måde, den tekniske leder taktisk disponerer på. Eksempelvis skal den koordinerende leder ikke beskæftige sig med, på hvilken måde brandslukningen gribes an. Skønner den koordinerende leder efter at have forhørt sig hos den tekniske leder at indsatsen ikke er tilstrækkelig, kan den koordinerende leder tilkalde assistance, jfr. princippet i brandlovens § 24. Skulle den helt ekstreme situation opstå, at den koordinerende leder skønner, at den tekniske leders dispositioner er åbenbart uhensigtsmæssige, kan

den koordinerende leder over for vedkommende myndighed (kommunalbestyrelsen) rejse spørgsmålet om at sætte ham fra bestillingen og få udpeget en ny teknisk leder. Den koordinerende leder kan endvidere foranledige tilkaldt en anden leder, jfr. foran.

De koordinerende funktioner kan begrebsmæssigt omfatte dels

formidling eller understøttelse af indsatsen mod skader, dels

beslutningstagning vedrørende spørgsmål, som ikke specielt - eller udelukkende - henhører under den tekniske ledelse.

Der kan her f.eks. være tale om:

1. etablering og drift af central for kommunikation mellem komponenterne og ud fra skadestedet (kommandopost)
2. formidling af tilkaldelse af eventuel (yderligere) assistance, herunder tilkaldelse af læger og ambulancer
3. ledelse af ambulanceindsatsen
4. information til pårørende
5. information til pressen
6. koordinerende (strategisk) ledelse af den samlede indsats på skadested (område) og udenfor
7. beslutning om tilkaldelse af særlig/yderligere assistance, herunder læger og ambulancer, eventuelt efter drøftelse med den tekniske ledelse
8. beslutning om ophør af indsats.

Hvem der i den enkelte situation udøver politiets koordinerende ledelse afhænger af politikredsens organisato-

riske opbygning. Nærmere herom må anføres i katastrofeplanerne, men det må understreges, at reglen må være, at der snarest muligt efter konstatering af en katastrofe og katastrofeplanens iværksættelse bør være erfarne politiledere på katastrofestedet. Det må endvidere understreges, at politikredsens øverste ledelse må træffe de vigtigere beslutninger og afgørelser, herunder især sådanne, der har relation til punkterne 6 - 8. Det bør overvejes, hvorvidt den lederuddannelse, der i dag finder sted på forskellige niveauer i tilstrækkelig grad sigter mod en uddannelse i at udøve koordinerende ledelse i katastrofesituationer.

Hvad særlig angår ambulancetjenesten vil arbejdsgruppen præcisere, at selv om såvel ambulancetjeneste som redningstjeneste i det væsentlige drives af Falck, er der i indsats-situationen ikke nogen ledelsesmæssig sammenhæng mellem de 2 tjenester. Det er, hvad enten der er tale om brand, uheld med farlige stoffer, fastklemt og indespærrede eller anden katastrofesituation, ikke den tekniske ledelses problem, om der er tilkaldt ambulancer, om der er ambulancer nok, hvilke ambulancer, og hvor de er placeret. Ledelsen af ambulancetjenesten, herunder etablering af ambulanceveje, opmarchpladser m.v., hører under den koordinerende ledelse. Redningstjenesten, derimod, sættes ind mod selve skaden og er undergivet den tekniske ledelse. I tilfælde af brand og uheld med farlige stoffer er der i øvrigt en nøje sammenhæng mellem brandslukningstjeneste og redningstjeneste. Dette er helt klart ved den praktiske indsats. Sammenhængen præciseres da også i undervisningen i slukningsteknik og-taktik på brandskolen, og den har for brandtilfælde fundet udtryk i brandlovens § 1 "forsvarligt rednings- og slukningsarbejde".

D. Politisk ledelse.

I ganske specielle situationer i forbindelse med en katastrofe kan den politiske ledelse - vedkommende minister - komme ind i billedet, enten der blot er tale om at orientere regeringen om udviklingen, eller der kræves en særlig beslutning, som kun ministeren kan tage eller foranledige taget, f.eks. dispensationer fra gældende lovgivning eller tilvejebringelse af økonomiske bevillinger. Såvel den tekniske som den koordinerende ledelses øverste ansvarlige er bortset fra de tilfælde, hvor der er institueret en særlig ledelse, f.eks. ved ulykker i nukleare anlæg, justitsministeren, jfr. afsnit IV.

VIII. Om lægetjeneste på større skadesteder med mange tilskadekomne.

(Udarbejdet af overkirurg, dr. med. Bent Ebskov, Rigshospitalet).

Den medicinske katastrofesituation er karakteriseret ved misforhold mellem på den ene side behandlings- og/eller transportbehov og på den anden side behandlings- og/eller transportkapacitet. Et sådant misforhold vil forårsage ophobning af behandlingskrævende tilskadekomne på selve skadestedet. Samme situation vil i øvrigt kunne bevirke tilsvarende kapacitetsproblemer på det eller de involverede hospitaler.

De lægelige funktioner på skadestedet er dels 1. administrative, dels 2. behandlingsmæssige.

ad 1. De administrative funktioner.

Disse funktioner, der udføres af visitator (eller dennes repræsentant), omfatter bl.a. følgende:

a) Tilvejebringelse af overblik over ulykken og dens omfang, herunder en vurdering af skadetyper og antallet af skadetilfælde med henblik på, at der kan træffes afgørelse om, til hvilket eller hvilke hospitaler tilskadekomne og døde skal indbringes.

b) Tilbage melding til hospitalet eller hospitalerne om situationen.

c) Løbende vurdering af situationen med henblik på mulig ændring af de trufne dispositioner med hensyn til, hvilket hospital (hvilke hospitaler) der skal modtage de tilskadekomne og døde.

d) Rekvisition af lægehold.

e) Rådgivning af den koordinerende ledelse med hensyn til etablering af venteplads for tilskadekomne og døde.

f) Rådgivning i øvrigt af den koordinerende ledelse.

ad 2. De behandlingsmæssige funktioner.

Disse funktioner udføres af det fra hospitalet (hospitalerne) udsendte lægehold. Lægeholdet omfatter fuldt udbygget 2 læger og 2 sygeplejersker, som udover en traditionel faglig baggrund har gennemgået en særlig uddannelse i katastrofetjeneste. Det

rekvireres af den koordinerende ledelse via visitator eller udsendes i henhold til bestemmelser i katastrofeplanerne.

De behandlingsmæssige funktioner omfatter bl.a.

a) Hastende nødbehandling, (specielt vejtrækning og kredsløb) på venteplassen eller på selve skadestedet.

b) Transportprioritering.

c) Transportsikring (bandagering af løse brud, indgift af smertestillende midler etc.).

Lægeholdet medfører særskilt udstyr til gennemførelse af dets opgaver.

Læger og sygeplejersker er iklædt beskyttelsesdragt med tydelig markering (læge, sygeplejerske).

Ved ankomsten til skadestedet melder visitator og lægehold sig hos den koordinerende ledelse.

Det er vigtigt, at lægerne sikres effektiv kommunikation til såvel skadestedsledelsen (tekniske og koordinerende) som hospitalsvæsenet, f.eks. ved hjælp af bærbar radio, udleveret af politiet.

Placeringen af de administrative funktioner hos visitator og de behandlingsmæssige hos et lægehold er den principielle ordning og den, der vil være gældende i Stor-København. Uden for København kan det begrænsede antal disponible læger nødvendiggøre afvigelser herfra, således at lægeholdets læger varetager såvel de administrative som de behandlingsmæssige funktioner.

IX. Økonomiske spørgsmål.

A. Brandslukning.

At indsats i tilfælde af brand er en kommunal opgave og økonomisk påhviler kommunen fremgår af brandloven, navnlig § 1.

B. Farlige stoffer.

Det fremgår af vejledning 8/74, at udgifterne ved indsats mod uheld med farlige stoffer påhviler kommunerne.

C. Ambulancetjeneste.

Udgifterne ved ambulancetjeneste afholdes af Københavns kommune, Frederiksberg kommune og for det øvrige lands vedkommende af amtskommunerne.

D. Redningstjeneste.

Medens det er klart, at udgifterne ved indsats af redningstjeneste i forbindelse med brand og uheld med farlige stoffer afholdes af kommunerne, er det mere kompliceret og til dels uklart, hvem der i sidste instans bekoster indsats af redningstjeneste ved katastrofer iøvrigt, hvad enten denne redningstjeneste tilhører private, Falck, kommuner eller staten. I et vist omfang kan der blive tale om, at udgifterne dækkes af en forsikring, og for Falcks vedkommende kan der foreligge en abonnementskontrakt, som forpligter Falck til vederlagsfri indsats. I praksis vil politiet betale for rekvireret indsats, jfr. for Falcks vedkommende politiets abonnement hos Falck, rigspolitichefens kundgørelse II nr. 4.

Denne betænkning indeholder ikke forslag om ændring af indsatsen til bekæmpelse af en eventuel katastrofe. Som hidtil sker indsatsen i katastrofetilfælde i henhold til indsatsplanen, praksis eller speciel rekvisition. Der er alene tale om en ændring af ledelsesforholdene, idet den tekniske ledelse, som i dag formelt er hos politiet, foreslås placeret hos den kommunale brandinspektør, stadig underlagt politiets koordinerende

ledelse.

Der ses herefter ikke at opstå noget økonomisk problem som følge af det forslag om ledelsens placering, som betænkningen indeholder.

Forslaget om en supplerende uddannelse af brandinspektører i redningstjeneste vil betyde en mindre omlægning af brandskolens uddannelsesprogram.

Som nævnt oven for under afsnit VII B d har allerede i dag et større antal brandinspektører gennem civilforsvaret fået en redningsteknisk uddannelse.

For de kommuner, hvor supplerende uddannelse i redningstjeneste for de i dag fungerende brandinspektører måtte blive aktuel skønnes udgifterne at beløbe sig til et par tusinde kroner, medens uddannelsen i redningstjeneste for nye brandinspektører vil være uden økonomiske følger for kommunerne.

E. Udgifter i forbindelse med selve indsatsen.

Ved større ulykker med deraf følgende stor-indsats af personale og materiel, kan der blive tale om betragtelige udgifter. Og hertil kommer, at man i en situation, hvor indsats skal gøres her og nu, ikke kan foretage en nærmere udredning af, hvem der skal afholde udgifterne i sidste instans. Med henblik herpå er der ved en tekstanmærkning til finansloven tilvejebragt hjemmel til, at kommunerne i tilfælde af større uheld med farlig stoffer kan søge udgifter, som ikke kan inddrives hos den for uheldet ansvarlige refunderet af statskassen.

Arbejdsgruppen vil anse det for rigtigst, om der blev tilvejebragt en lignende generel hjemmel til politiets og andre offentlige myndigheders afholdelse af ekstremt store udgifter i en katastrofesituation. Men iøvrigt vil arbejdsgruppen pege på, at samme regler for betaling af udgifter bør gælde, hvad enten der er tale om brand, farlige stoffer eller anden katastrofe.

X. Udøvelse af ledelsesfunktioner.

Hvilke funktioner, der påhviler de forskellige ledelser, udførelsen heraf, beskrivelse af funktionerne og planlægningen af dem, samt kommunikationen mellem de forskellige komponenter hører nøje sammen med katastrofeplanlægningen i almindelighed, og disse forhold vil derfor blive nærmere gennemgået i en følgende betænkning om katastrofeplanlægning.

XI. Gennemførelse af arbejdsgruppens forslag.

A. Præcisering af ledelsesforholdene.

Som nævnt under VII B c blev ledelsesproblemerne i forbindelse med indsats ved uheld med farlige stoffer løst rent administrativt ved miljøstyrelsens vejledning 8/74.

Tilsvarende foreslås det, at justitsministeriet i et cirkulære eller en vejledning til politiet og kommunerne om ledelse af indsatsen i katastrofetilfælde - bortset fra de i afsnit VII opregnede situationer, hvor særlige bestemmelser om ledelsens udøvelse allerede foreligger - a) placerer den tekniske ledelse hos den kommunale brandinspektør, b) anfører muligheden for at tilkalde ledelsesbistand, og c) præciserer, at den koordinerende ledelse ligger hos politiet, jfr. retsplejelovens § 108.

Det forudsættes, at der på grundlag af denne betænkning føres drøftelser om spørgsmålene med de implicerede myndigheder og organisationer.

Arbejdsgruppen vil iøvrigt foreslå, at denne betænkning udsendes til politi, brandmyndighed m.fl.

Falck har i arbejdsgruppen gjort gældende, at Falcks ambulance-og redningsmateriel tilhører Falck og ikke kan stilles under andres ledelse uden et landsomfattende kontraktsforhold eller en beslaglæggelse.

Heroverfor bemærker de øvrige medlemmer af arbejdsgruppen, at der ikke foreslås nogen ændring for så vidt angår ambulancetjenesten, idet denne som hidtil hører under politiets koordinerende ledelse.

Dernæst bemærkes, at Falcks redningsmateriel allerede i dag er stillet under brandinspektørens ledelse for så vidt angår indsats i tilfælde af brand og uheld med farlige stoffer, og det ses ikke hvorfor der skulle være komplikationer i andre katastrofesituationer.

Yderligere bemærkes, at Falck - som ethvert andet privat erhvervsdrivende selskab, der stiller personel og materiel til rådighed i en katastrofesituation naturligvis vil modtage sin betaling for indsatsen, uanset hvorledes ledelsen er - helt på samme måde, som hvis redningsindsatsen havde været foretaget i forbindelse med brand eller uheld med farlige stoffer.

B. Uddannelse i redningstjeneste.

Denne uddannelse jfr. afsnit VII B d, bør snarest iværksættes, hvilket kan ske rent administrativt.

C. Økonomiske spørgsmål.

Der henvises herom til afsnit IX.

D. Ændringer i brandloven.

Som anført i afsnit VII B c, bør brandloven ved lejlighed ændres, således at den omfatter brand og redning i videre betydning.

XII. Falcks standpunkt.

A. Falck har ønsket af afgive følgende særudtalelse.

"DISSENS:

I betænkningens afsnit VII, punkt A/"Indledning" påpeges, at

"Det må derfor anses for meget væsentligt, at ledelsen i tilfælde af en katastrofe fremtræder som en overbygning på den ledelse, der etableres ved den mindre omfattende begivenhed".

I samme afsnit, punkt B,b/"Overvejelser angående den gældende ordning" påpeges, at

"Hvem der har ledelsen af indsatsen i en katastrofesituation vil i virkeligheden bero på tilfældigheder og kan give anledning til tvivl og uklarhed".

Samtidig postuleres det, at ledelsen af den skadeafhjælpende indsats skifter fra brandinspektøren til politiet, samt at

"Hvis der er brand på en del af et skadested og tilskadekomne/indespærrede/fastklemt på en anden del af skadestedet, er der efter reglerne formelt 2 ledelser, og ledelsen forskellig på de 2 steder (brandinspektøren og politiet)"!

I samme afsnit påpeges, at

"En samlet indsats ledet med overblik over situationen er nødvendig, og denne indsats må ledes af en bestemt person, klart udpeget på forhånd".

I samme afsnit, punkt c/"Forslag angående den tekniske ledelses placering", påpeges det i betænkningen, at

"I overensstemmelse med, hvad der gælder i tilfælde af brand og uheld med farlige stoffer, og hvad der i praksis gælder i de 3 hovedstadskommuner, bør den tekniske ledelse af indsatsen mod skaden som almindelig regel tillægges den kommunale brandinspektør."

I betænkningens afsnit II/"Nogle katastrofer fra de senere år", opremses enkelte typer på katastrofer indenfor de senere år.

Det er DE DANSKE REDNINGSKORPS' opfattelse, at ingen af de i afsnit II opremsede danske katastrofetyper har givet anledning til nogen som helst tvivl eller uklarhed med hensyn til ledelsesforholdet, for så vidt angår ambulance- og redningsindsatsen.

Det er ligeledes DE DANSKE REDNINGSKORPS' opfattelse, at det ledelsesskift, der omtales i betænkningens afsnit VII, overhovedet ikke finder sted i praksis, og er udtryk for påpegning af et fiktivt problem.

DE DANSKE REDNINGSKORPS kan som hovedregel ikke være enig i, at den tekniske ledelse på et katastrofe-eller ulykkessted tillægges den lokale brandinspektør.

Denne manglende enighed fra DE DANSKE REDNINGSKORPS' side er overfor arbejdsgruppen motiveret på følgende måde:

1. Efter Statens Brandinspektions meddelelse nr. 49 udføres den lokale brandinspektørs funktioner af en "brandinspektørvagt", hvilket betyder, at ledelsen af et katastrofested i givet fald tillægges den person, der beklæder brandinspektørens funktion på det pågældende tidspunkt, f.eks. i tilfælde af brandinspektørens ferie, fravær eller sygdom m.v. Denne person er således ikke forudset uddannet i taktisk ledelse og kan eksempelvis i en given kommune være en vicebrandinspektør uden anden uddannelse eller erfaring end den brandmæssige.
2. Det forekommer ganske umotiveret at overdrage den tekniske ledelse af ambulance-og redningstjenesten på et katastrofested til en lokal brandinspektør, da denne efter korpsets opfattelse ikke har fornøden praktisk indsigt i eller rådighed over en egentlig redningstjeneste.

3. Da antallet af situationer, der efter betænkningens definitioner må betragtes som katastrofesituationer, vil være yderst begrænset, kan det betyde, at en brandinspektør, som teknisk leder på et ulykkessted, måske først kommer ud for en ledelsessituation, omfattende andet end brandsluknings-og forureningsulykker, adskillige år efter, at han har modtaget den fornødne uddannelse. Efter DE DANSKE REDNINGSKORPS' opfattelse vil den foreslåede uddannelse, omfattende samtlige brandinspektører, derfor ikke have nogen større betydning.

Det har været DE DANSKE REDNINGSKORPS' håb, at man under arbejdsgruppens drøftelser af nærværende betænkning ville nå frem til en fastholdelse af det nuværende system for afvikling af større ulykker og katastrofer i praksis, hvorefter hver enkelt faglig komponent møder op på ulykkesstedet med egne tekniske ledere og eget mandskab, og at de øverste tekniske ledere fra hver komponent samles under politiets koordinerende ledelse i et lederteam, der kan drage omsorg for en kvalificeret og hensigtsmæssig afvikling af katastrofestedet. Herved vil det blive sikret, at regional lederekspertise bliver anvendt fremfor en lokal brandinspektørs eller en stedfortræders ledelse.

De i betænkningen anførte positive henvisninger til de tre hovedstadskommuner, hvor brandinspektøren efter praksis er tillagt den tekniske ledelse af såvel ambulance- som redningsindsatsen, finder DE DANSKE REDNINGSKORPS irrelevante, idet korpset har flere eksempler på, at denne ordning ikke fungerer efter hensigten, som følge af brandinspektørens mange funktioner på skadestedet.

Til støtte for synspunktet, at hver enkelt fagkomponent møder frem med egne tekniske ledere, der ikke stilles under en lokal brandinspektørs/stedfortræders ledelse, kan der for DE DANSKE REDNINGSKORPS' vedkommende fremføres:

1. Falck's ambulance- og redningsmateriel tilhører FALCK, og kan efter korpsets opfattelse ikke stilles under andres kommando, med mindre der foreligger et landsomfattende kontraktsforhold eller en beslaglæggelse.

2. Falck's egne ledere har ikke alene et omfattende praktisk kendskab fra det daglige arbejde, men tillige gennem uddannelse og kursusvirksomhed et godt kendskab til såvel ambulance- som redningsarbejde samt til det materiel, der skal indsættes.
3. Falck har i henhold til overenskomst med Amtskommunerne gennem Amtsrådsforeningen fået overdraget at udføre den praktiske ambulancetjeneste i hele Danmark, dog undtaget København, Frederiksberg og Gentofte kommuner samt kommunerne omkring Roskilde, herunder ledelsen af denne tjeneste.
4. Efter Falck's opfattelse er redningstjenesten i Danmark med indsats af katastrofemateriel, kran- og bjærgningsvogne samt specielt redningsmateriel knyttet nærmere til ambulancetjenesten end til brandtjenesten.
5. Over for Falck's ledelse og medarbejdere vil det blive yderst belastende at overdrage ledelsen af deres indsats i forbindelse med ambulance- og redningstjeneste til en lokal brandinspektør eller en person, der udøver dennes funktion på et givet tidspunkt.

Som anført i arbejdsgruppens betænkning vil en overdragelse af den tekniske ledelse på et katastrofested til den lokale brandinspektør medføre en yderligere uddannelse under Statens Brandinspektions regie. Denne uddannelse vil i så fald omfatte samtlige primærkommuners brandinspektører og derfor være forbundet med meget væsentlige omkostninger, der efter DE DANSKE REDNINGSKOPRS' opfattelse ikke vil stå i et rimeligt forhold til den forventede betydning og effekt.

På baggrund af de anførte synspunkter vil Falck foreslå følgende to muligheder i forbindelse med indsatsledelse på et katastrofested:

1. De enkelte myndigheder, institutioner m.v., der indsættes til bekæmpelse af skader, har ledelsen af egen

indsats til løsning af de opgaver, der måtte påhvile dem i henhold til opgave- og ansvarsfordeling, eller efter ordre fra den overordnede koordinerende ledelse under politiets regie.

2. En teknisk indsatsledelse på regionsplan, forlods udpeget af Justitsministeriet.

Falck er iøvrigt af den opfattelse, at indsatsledelse i forbindelse med ulykker, herunder større ulykker og katastrofer, ikke kan gøres til genstand for motiverede forslag, medmindre alle ansvarlige myndigheder, herunder Amtsrådsforeningen i Danmark og Kommunernes Landsforening, har haft lejlighed til at ytre sig.

Som følge af foranstående vil Falck foreslå, at nærværende betænkning ikke vil medføre nogle umiddelbare ændringer i love eller bekendtgørelser."

B. Arbejdsgruppens øvrige medlemmer er enige om at tage afstand fra Falcks vurdering, men ønsker alene at påpege, at særudtalelsen bygger på forskellige urigtige opfattelser og misforståelser blandt andet med hensyn til ambulancetjenestens placering.