
Erfaringer med ny struktur i redningsberedskabet

Udarbejdet af:

Beredskabsstyrelsen

Datavej 16

3460 Birkerød

Telefon: 45 90 60 00

E-mail: brs@brs.dk

www.brs.dk

Februar 2017

Indholdsfortegnelse

Resumé	4
1. Indledning	6
1.1. Baggrunden for ændringer i redningsberedskabets struktur	6
1.2. Politiske aftaler bag redningsberedskabets nye struktur	7
1.3. Udmøntning af de politiske aftaler om redningsberedskabets struktur	7
1.4. Rapportens fokus og afgrænsning	8
1.5. Rapportens disposition	9
1.6. Rapportens udarbejdelse	10
2. Samarbejdsflader mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber	11
2.1. Redningsberedskabets struktur	11
2.1.1. Beredskabsstyrelsens opgaver, dimensionering og organisering	12
2.1.2. De kommunale redningsberedskabers opgaver, dimensionering og organisering	12
2.2. Samarbejdsflader på myndighedsområdet	14
2.3. Samarbejdsflader på det operative område	16
2.4. Samarbejdsflader på uddannelsesområdet	18
3. Det samlede risikobillede	22
3.1. Tre typer risici udgør det samlede risikobillede	22
3.2. Udviklingstendenser i det samlede risikobillede	23
3.2.1. Nationale risici	23
3.2.2. Det daglige hændelsesmønster	24
3.3. Etablering af et samlet risikobillede	25
3.4. Konklusion	26
4. Status for etablering af redningsberedskabets nye struktur	27
4.1. Rammer for etablering af fælleskommunale redningsberedskaber	27
4.2. Tidslinje for de fælleskommunale redningsberedskabers etablering	28
4.3. De kommunale redningsberedskabers karakteristika og økonomi	28
4.4. De fælleskommunale redningsberedskabers opgaver	31
4.5. De fælleskommunale redningsberedskabers styrelsesorgan	32
4.6. De fælleskommunale redningsberedskabers organisation	32
4.7. De fælleskommunale redningsberedskabers dimensionering	33
4.7.1. Ingen betydelige ændringer i antallet af brandstationer i den nye struktur	34
4.7.2. Vagtberedskabet reduceret i den nye struktur	34
4.8. Beredskabsstyrelsens organisationstilpasning	35
4.9. Kommunernes ansvar og opgaver på beredskabsområdet	37
4.10. Konklusion	37
5. Erfaringer med redningsberedskabets nye struktur	39
5.1. Det kommunale redningsberedskabs erfaringer med at tilrettelægge arbejdet	39
5.2. Nye udfordringer for kommunerne	40
5.3. Nye udfordringer for Beredskabsstyrelsen	40
5.4. En foreløbig vurdering af den operative samarbejdsflade	42
5.5. Videreudvikling af et fælles datagrundlag	44
5.6. Konklusion	44
6. Besvarelse af kommissoriets tre spørgsmål	45
7. anbefalinger	48

Resumé

Denne rapport belyser status og erfaringer med redningsberedskabets nye struktur med henblik på at vurdere, hvad den har betydet for arbejdstilrettelæggelsen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, organiseringen af redningsberedskabet samt anvendelsen af et samlet risikobillede. En fælles arbejdsgruppe med deltagelse af KL og Beredskabsstyrelsen har fået til opgave at komme med forslag til en eventuel justering af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab inden for redningsberedskabets samlede økonomiske ramme.

På få år er der gennemført en omfattende omlægning af redningsberedskabets struktur med henblik på at opnå effektiviseringer. 93 kommuner har samordnet deres beredskab med andre kommuner, således at det kommunale redningsberedskab i dag består af 19 fælleskommunale redningsberedskaber, 4 kommuner har sit eget beredskab, mens der arbejdes på et fælles ø-beredskab for Bornholm. Sammen med Beredskabsstyrelsen udgør disse 24 enheder i dag det samlede redningsberedskab i Danmark.

Status er, at alle de nye fælleskommunale redningsberedskaber har været i drift pr. 1. januar 2016 efter lokalt forankrede processer baseret på frivillige samordningsaftaler mellem kommunerne. De nye enheder fik overdraget de afhjælpende og forebyggende opgaver efter beredskabsloven. Flere steder er processen med at gennemføre effektiviseringerne endnu ikke afsluttet.

Erfaringsgrundlaget er begrænset i forhold til at anbefale justeringer af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Da hovedparten af de nye fælleskommunale redningsberedskaber kun har været i drift i under et år, har arbejdsgruppen således ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at fremsætte konkrete anbefalinger til ændringer i opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Arbejdsgruppen har i stedet valgt at fokusere på områder, hvor samarbejdsfladerne mellem Beredskabsstyrelsen

og det kommunale redningsberedskab kan udvikles yderligere, og hvor et tættere samarbejde kan understøtte, at det samlede redningsberedskab bedst muligt kan løse sine opgaver inden for de politisk vedtagne rammer.

Arbejdsgruppen finder, at en struktur med 24 kommunale redningsberedskaber muliggør en mere effektiv tilrettelæggelse og udvikling af samarbejdsfladerne mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Færre kommunale redningsberedskaber har betydet en faglig specialisering blandt medarbejderne i det kommunale redningsberedskab, stærkere faglige netværk samt en større grad af forståelse for fælles udfordringer i forhold til det samlede trusselsbillede. Dermed kan Beredskabsstyrelsen mere effektivt varetage sit ansvar for at koordinere den strategiske udvikling af redningsberedskabet. Det kan ske ved at gennemføre øvelser på tværs af det samlede redningsberedskab med henblik på at styrke samarbejdet under større indsatser. Endvidere kan det ske ved at facilitere et bredt samarbejde på uddannelses- og myndighedsområdet, eksempelvis i forhold til at anvende et samlet risikobillede samt nyttiggøre erfaringer og ny viden fra ind- og udland.

Arbejdsgruppen vurderer, at der i forbindelse med etableringen af de fælleskommunale redningsberedskaber har været et stort fokus på at opretholde et forsvarligt dagligt, operativt beredskab og på andre lovpligtige opgaver. I 2016 var den gennemsnitlige responstid for det kommunale redningsberedskab på niveau med tidligere år. Antallet af brandstationer er stort set uændret i den nye struktur, og effektiviseringer i det kommunale redningsberedskab er primært gennemført ved at reducere i antallet af fuldtidsmedarbejdere til ledelse, administration, forebyggelsesopgaver, planlægning m.v.

Arbejdsgruppen vurderer, at færre kommunale redningsberedskaber ikke ændrer rationalet for et statsligt redningsberedskab, der kan indsættes ved større og komplekse hændelser. De kommunale redningsbered-

skaber vil fortsat have varierende behov for statslig assistance til længerevarende, mandsskabskrævende eller komplekse indsatser.

Arbejdsgruppen vurderer, at kommunerne står over for nye udfordringer på beredskabsområdet som en konsekvens af det kommunale redningsberedskabs organisering i fælleskommunale redningsberedskaber. Der resterer en nærmere afklaring af visse lovgivningsmæssige snitflader til andre sektorer, som regulerer mulighederne for arbejdsdeling mellem de nye fælleskommunale redningsberedskaber og den kommunale forvaltning. Herudover forventes samarbejdsformer og -relationer mellem de fælleskommunale redningsberedskaber og deltagerkommunerne at blive udviklet og konsolideret over de kommende år. Endelig er der behov for at fastholde fokus på den generelle kommunale beredskabsplanlægning, som fortsat ligger i kommunen.

Arbejdsgruppen har otte anbefalinger på baggrund af erfaringer med redningsberedskabets nye struktur: 1) at redningsberedskabets opgaver planlægges i forhold til udviklingen i det nationale risikobillede, 2) at den risikobaserede dimensionering af det kommunale redningsberedskab udvikles, 3) at placeringen af visse af det statslige redningsberedskabs kapaciteter tilrettelægges mere systematisk under hensyntagen til blandt andet regionale udfordringer, 4) at Beredskabsstyrelsen faciliterer et øvelses-samarbejde mellem det kommunale og statslige redningsberedskab om større og mere komplicerede hændelser, 5) at der udarbejdes en fælles videns- og forskningsstrategi for redningsberedskabet, 6) at der udvikles et koncept for og gennemføres praksisundersøgelser af redningsberedskabets virksomhed, 7) at fokus på den generelle beredskabsplanlægning og krisestyring fastholdes i kommunerne, og 8) at visse lovhjemler afklares i forhold til de fælleskommunale redningsberedskabers opgaveløsning.

1. Indledning

Omdrejningspunktet for denne rapport er to politiske aftaler fra 2014 og 2016, der vedrører redningsberedskabets struktur. Efter de to aftaler er strukturen i redningsberedskabet fortsat todelt i form af et kommunalt redningsberedskab og et statsligt redningsberedskab.

Den 3. juni 2014 blev det besluttet at ændre organiseringen af det kommunale redningsberedskab. Det skete, da regeringen indgik en aftale med KL om kommunernes økonomi for 2015, hvor kommunerne forpligtede sig til at etablere større kommunale redningsberedskaber. Det fremgik af aftalen, at staten ville foretage strukturtilpasninger og effektiviseringer i det statslige beredskab, hvilket blev fastlagt i den efterfølgende aftale om en vækstpakke fra juni 2014. Imidlertid besluttede et flertal af Folketingets partier den 17. marts 2016, at Beredskabsstyrelsen fortsat skal have centre i alle dele af landet, og at der således ikke skulle ske ændringer i styrelsens operative struktur.

Denne rapport belyser de foreløbige erfaringer med redningsberedskabets nye struktur, der er et resultat af disse to aftaler, med henblik på at vurdere behovet for justeringer af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Rapporten er udarbejdet på baggrund af stemmeaftalen og med udgangspunkt i Forsvarsministeriets kommissorium af 30. juni 2016, se bilag 1. Af kommissoriet fremgår det, at rapporten endvidere skal belyse, hvad den nye struktur har haft af betydning for arbejdstilrettelæggelsen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, om den nye struktur understøtter princippet om et niveaudelt redningsberedskab, samt hvorvidt der er etableret og anvendes et samlet risikobillede.

Med henblik på at sikre en bredere forståelse for denne rapportes udgangspunkt samt rapportens fokus og afgrænsning bliver der i de følgende afsnit redegjort for baggrunden for

de to aftaler samt deres indhold og foreløbige udmøntning.

1.1. Baggrunden for ændringer i redningsberedskabets struktur

Den 12. november 2012 indgik den daværende regering (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og SF) en aftale om redningsberedskabet i 2013 og 2014 med Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Forligspartierne var enige om, at der i løbet af forligsperioden skulle gennemføres et udvalgsarbejde med henblik på at udarbejde et oplæg til en grundlæggende strukturændring af det samlede redningsberedskab.

I forlængelse heraf nedsatte forsvarsministeren i efteråret 2013 Redningsberedskabets Strukturudvalg med henblik på udviklingen af fremtidens redningsberedskab. Udvalget skulle blandt andet gennemgå og videreudvikle forskellige effektiviseringsforslag, der var fremsat af eksterne konsulenter fra Deloitte i forbindelse med en budgetanalyse i 2012.

Den 24. august 2014 fremlagde Redningsberedskabets Strukturudvalg sin rapport. Strukturudvalget beskæftigede sig især med de operative opgaver og organiseringen af redningsberedskabet. Der blev ikke stillet forslag til ændringer af organiseringen og arbejdsdelingen mellem staten og kommunerne på myndigheds- og uddannelsesområdet.

Strukturudvalget opstillede en rammemodel for fremtidens redningsberedskab, hvori der blev sondret mellem et "basis- og overbygningsberedskab" som analytisk ramme for forskellige modeller¹. Strukturudvalget vurderede, at redningsberedskabets organisering i små uafhængige enheder udgjorde en barriere for at effektivisere. Derfor blev udvalgets anbefalinger baseret på større kom-

1. Arbejdsgruppen finder, at beredskabslovens begreber "det kommunale redningsberedskab" og "det statslige redningsberedskab" er mest hensigtsmæssige, og disse anvendes derfor i rapporten, mens strukturudvalgets terminologi vedrørende sondringen mellem et basis- og overbygningsberedskab, som også anvendes i arbejdsgruppens kommissorium, alene er fastholdt de steder i rapporten, hvor kommissorium og strukturudvalgets rapport er omtalt eller citeret.

munale samarbejder i "basisberedskabet". Det åbnede efter udvalgets opfattelse samtidig mulighed for en mere effektiv dimensionering, større og mere velfunderede beredskabsfaglige miljøer samt bedre udnyttelse af redningsberedskabets kapaciteter.

De helt centrale variationsmuligheder var antallet af kommunale redningsberedskaber, størrelsen af det statslige redningsberedskab samt antallet af vagtcentraler. Herudover var en konsekvent indførelse af såkaldt fri disponering af det kommunale redningsberedskabs operative ressourcer et centralt element i den videre udvikling af et effektivt samlet redningsberedskab.

Udmøntningen af strukturudvalgets anbefalinger skulle ske ved politiske aftaler.

1.2. Politiske aftaler bag redningsberedskabets nye struktur

Regeringens aftale med KL om kommunernes økonomi for 2015, der blev indgået den 3. juni 2014, var den første aftale om at ændre redningsberedskabets struktur.

I aftalen var regeringen og KL enige om, at der kunne opnås betydelige effektiviseringsgevinster ved en forenklet organisering af beredskabsområdet, mens der fortsat var et højt serviceniveau for borgerne. Det kunne bl.a. ske ved at samle de daværende 87 kommunale enheder i større og mere bæredygtige enheder samt ved at sikre en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem det kommunale og statslige beredskab.

På den baggrund var der enighed mellem regeringen og KL om, at kommunerne senest 1. januar 2016 skulle etablere sig i nye, tværkommunale samarbejder i form af op mod 20 beredskabsenheder. Regeringen og KL var på den baggrund enige om, at det kommunale bloktilskud skulle nedreguleres med 50 mio. kr. i 2015 og 75 mio. kr. i 2016 og frem. Herudover var regeringen og KL enige om, at det vil være muligt at frigøre yderligere 100 mio. kr. i 2015 og frem.

Parallelt med de kommunale effektiviseringer blev der lagt op til, at der skulle foretages effektiviseringer i det statslige redningsberedskab. Det fremgik således af kommuneaftalen, at de nye større kommunale enheder betød, at kommunerne mest hensigtsmæssigt kunne varetage nogle af de mere specialiserede beredskabsfunktioner, der blev varetaget af staten. Det fremgik endvidere, at der fremadrettet skulle være en dialog mellem KL og staten om, hvordan der kunne sikres en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem det kommunale og statslige redningsberedskab.

I regeringens aftale med KL var forventningen, at den statslige ramme kunne reduceres med 25 mio. kr. i 2015, 75 mio. kr. i 2016 og 125 mio. kr. i 2017. Efterfølgende fik regeringen med "Aftale om en vækstpakke 2014" et flertal af Folketingets partier bag denne del af kommuneaftalen.²

Den 17. marts 2016 blev der indgået en stemmeaftale om udmøntningen af besparelserne i redningsberedskabet. Her fik regeringen (Venstre) bred politisk opbakning³ til en delvis tilbagerulning af besparelserne på det statslige redningsberedskab. Effektiviseringer i Beredskabsstyrelsen skulle dog fortsat reducere udgifterne til det statslige beredskab med 30 mio. i 2016 og 45 mio. i 2017 og frem. Med denne aftale var der politisk flertal for, at Beredskabsstyrelsen fortsat skulle have centre i alle dele af landet. Dermed blev det besluttet at fastholde strukturen for det statslige redningsberedskab, således at Beredskabsstyrelsen fortsat er organiseret med en central styrelse, to uddannelsessteder, et nukleart og et kemisk ekspertberedskab samt seks operative beredskabscentre fordelt over hele landet. Det blev samtidig besluttet, at der skulle gennemføres en analyse af erfaringerne med den nye struktur med fokus på samarbejdsfladerne mellem det statslige og det kommunale redningsberedskab.

2. Regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre), Venstre og Dansk Folkeparti.

3. Regeringens stemmeaftale blev indgået med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti.

1.3. Udmøntning af de politiske aftaler om redningsberedskabets struktur

Som opfølgning på regeringens aftale med KL om kommunernes økonomi for 2015 begyndte landets kommuner at samordne deres daværende 87 redningsberedskaber i færre og større beredskabsenheder. Disse sammenlægninger er sket ved frivillige aftaler i en komprimeret proces, og den etablerede struktur afspejler således lokalpolitiske beslutninger. Resultatet er i dag, at der er etableret 19 fælleskommunale redningsberedskaber, mens 5 kommuner har valgt at fortsætte med deres eget beredskab, herunder Bornholm.⁴

Udmøntningen af de politiske aftaler om redningsberedskabets struktur har således medført, at det kommunale redningsberedskab er organiseret i større og færre beredskabsenheder end tidligere, mens strukturen for det statslige redningsberedskab grundlæggende er blevet fastholdt, dog således at varetagelsen af Beredskabsstyrelsens administrative opgaver og visse andre funktioner fremover vil skulle varetages af kapaciteter inden for Forsvarsministeriets område.

Med stemmeaftalen af 17. marts 2016 har regeringen på vegne af et politisk flertal i Folketinget taget initiativ til at udmønte den del af aftalen med KL, der vedrører dialog om en hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem det kommunale og statslige redningsberedskab. Som et led i den dialog skulle en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Beredskabsstyrelsen og KL inden 1. februar 2017 udarbejde en rapport om erfaringerne med den nye struktur med henblik på at vurdere behovet for en eventuel justering af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, se afsnit 1.4.

1.4. Rapportens fokus og afgrænsning

I forlængelse af stemmeaftalen om udmøntning af besparelserne i redningsberedskabet og aftalen om kommunernes økonomi for 2015 udsendte Forsvarsministeriet den 30. juni 2016 et kommissorium for en rapport om erfaringerne med ny struktur for rednings-

beredskabet. Heraf fremgår det, at repræsentanter for Beredskabsstyrelsen (formand) og KL skal udarbejde en rapport, der belyser følgende spørgsmål:

- Hvordan er den nye struktur etableret, og hvilken betydning har det haft for arbejdstilrette-læggelsen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab?
- Understøtter den nye struktur princippet om niveaudeling i et basis- og overbygningsberedskab, herunder at ikke alle skal kunne alt?
- Er der med den nye struktur etableret et samlet risikobillede og anvendes det?

Det fremgår af kommissoriet, at arbejdsgruppens vurdering af erfaringerne så vidt muligt skal baseres på konkrete data fra den nye struktur, eksempelvis data fra registrerings- og indberetningssystemet ODIN.

Endvidere fremgår det af kommissoriet, at rapporten skal indeholde forslag til en eventuel justering af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Disse forslag skal opstilles inden for redningsberedskabets samlede økonomiske ramme.

Idet kommissoriet bredt set fokuserer på samspillet og samarbejdsfladerne mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, har arbejdsgruppen i sit arbejde valgt at tage udgangspunkt i en bred definition af redningsberedskabet. Arbejdsgruppen har valgt at fokusere på samspillet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab inden for myndighedsområdet, det operative område samt uddannelsesområdet. Dette afspejler redningsberedskabets forebyggende, begrænsende og afhjælpende opgaver samt fastlæggelsen og udviklingen af de særlige kompetencer, som kan være obligatoriske for at være ansat i redningsberedskabet, se kapitel 2 om redningsberedskabets struktur og organisering.

4. Som en udmøntning af stemmeaftalen arbejdes der på at samordne det statslige og kommunale redningsberedskab på Bornholm til et ø-beredskab.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at forståelsen af redningsberedskabet ofte afgrænses til at omhandle de afhjælpende opgaver, dvs. den operative del af redningsberedskabet. Der er imidlertid også betydelige samarbejdsflader mellem staten og kommunerne på myndighedsområdet (forebyggelse, beredskabsplanlægning, herunder dimensionering, og beredskabsudvikling) samt uddannelsesområdet. Disse områder er i stort omfang styrende for udviklingen og udførelsen af den operative opgavevaretagelse.

Arbejdsgruppen har i forlængelse af kommissoriet fokuseret på de områder, hvor der er samarbejdsrelationer mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab samt relevante forhold i relation hertil, herunder tilsynsopgaver, operative opgaver m.m.

Der er enighed i arbejdsgruppen om at fokusere på de områder, hvor der er konstateret ændringer i praksis som følge af den nye struktur. Arbejdsgruppen har således valgt at afholde sig fra at give anbefalinger på baggrund af formodninger om en udvikling, medmindre disse er fagligt velfunderede fra såvel kommunal som statslig side.

Processen hen imod den nye struktur har været drøftet i arbejdsgruppen. Redningsberedskabets struktur og interne arbejdsdeling har været genstand for indgående drøftelser i og uden for beredskabskredse. Arbejdsgruppen har i relation hertil valgt en fremadskuende tilgang, hvor der i arbejdet tages udgangspunkt i den nye struktur og fokuseres på de nye muligheder for samarbejde på tværs af aktørerne i redningsberedskabet.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at det af stemmeaftalen fra 2016 om udmøntningen af besparelserne i redningsberedskabet fremgår, at Beredskabsstyrelsen fortsat skal have centre i alle dele af landet, og at "Et stærkt kommunalt redningsberedskab suppleret af et stærkt statsligt overbygningsberedskab bidrager samlet til et stærkere

og mere robust dansk redningsberedskab". Arbejdsgruppen har desuden været opmærksom på, at der med aftalen om kommunernes økonomi for 2015 og de efterfølgende sammenlægninger i kommunerne er taget politisk stilling til antallet af de kommunale redningsberedskaber. Arbejdsgruppens rapport er udarbejdet inden for disse politisk fastsatte rammer for organisering af redningsberedskabet.

Det har været nødvendigt at foretage nogle afgrænsninger.

Der er gennemført en lang række ændringer og effektiviseringer i den måde, som det kommunale redningsberedskab organiseres. Herudover er der som følge af de seneste politiske aftaler om redningsberedskabet gennemført en lang række effektiviseringer i Beredskabsstyrelsen.

Det følger imidlertid af kommissoriet for denne rapport, at en række opgaver, principper, relationer m.m. inden for redningsberedskabet ikke er relevante at belyse, eksempelvis redningsberedskabets internationale opgaver, det statslige redningsberedskabs assistance til andre statslige myndigheder, indsatstaktiske retningslinjer m.m.

Endvidere bliver etablering af færre vagtcentraler ikke behandlet i denne rapport, da Forsvarsministeriet har nedsat en anden arbejdsgruppe til at analysere mulighederne for at effektivisere og sammenlægge vagtcentralerne i redningsberedskabet.⁵

1.5 Rapportens disposition

Rapporten består – udover dette indledende kapitel – af yderligere 6 kapitler.

I kapitel 2 skitseres samarbejdsflader mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber med udgangspunkt i redningsberedskabets struktur og organisering. I kapitel 3 skitseres det samlede risikobillede samt udviklingstendenser i det daglige hændelsesmønster og det nationale risikobillede. Rapportens kapitel 4 omhandler en beskriv-

5. Det fremgår således af kommissoriet for denne arbejdsgruppe: "Det centrale formål med analysen er at tilvejebringe et beslutningsgrundlag med henblik på en mere effektiv vagtcentralstruktur, der bl.a. kan understøtte den fri disponering på tværs af de kommunale redningsberedskabers tilstødende dækningsområder og sikre overblik over det samlede redningsberedskabs opgaver og ressourcer".

else af status for etablering af den nye struktur. Hvad er der sket i forhold til tidligere? Hvilke ændringer er udmøntet? Hvor langt er man? Kapitlet har hovedvægt på ændringerne i det kommunale redningsberedskab.

I kapitel 5 analyseres erfaringerne med den nye struktur med fokus på praksis i forhold til opgaveløsningen. Er virkningerne af den nye struktur slået igennem? Erfaringerne med den nye struktur holdes op mod kommissoriets spørgsmål.

Arbejdsgruppen besvarer i rapportens kapitel 6 de tre spørgsmål i kommissoriet, inden arbejdsgruppen opstiller sine anbefalinger i kapitel 7. Disse anbefalinger har en generel karakter og relateres til de enkelte hovedområder i redningsberedskabets struktur inden for kommissoriets rammer. Et hovedsigte for arbejdsgruppens anbefalinger har været, hvilke elementer Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab skal fokusere på for at sikre, at der også fremover vil være et stærkt samlet redningsberedskab.

1.6. Rapportens udarbejdelse

Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe med repræsentanter for Beredskabsstyrelsen og KL på grundlag af Forsvarsministeriets kommissorium for arbejdet.

Arbejdsgruppen bestod af følgende repræsentanter for Beredskabsstyrelsen: kontorchef for Viden og Analyse Bo Torp Henriksen (formand), kontorchef for Kom-

mune og Borger Henrik G. Petersen, kolonnechef og chef for Nationalt Beredskab Peter Kragh samt brigadecbef og chef for Center for Uddannelse Flemming Andersen. Som repræsentanter for KL deltog beredskabsdirektør og formand for Danske Beredskaber Jarl Vagn Hansen, beredskabsdirektør og næstformand for Danske Beredskaber Lars Røbetjé, chefkonsulent i Kalundborg Kommune Preben Christensen⁶ samt chefkonsulent i KL Anders Christiansen. Sekretariatet blev varetaget af specialkonsulent i Beredskabsstyrelsen Morten Sørensen med bidrag fra Beredskabsstyrelsens fagkontorer.

Arbejdsgruppen indledte sit arbejde i oktober 2016 og har afholdt i alt fem møder. Møderne har været anvendt til at identificere enkeltområder, som var særlig interessante i relation til kommissoriet, samt diskutere udkast til rapportens forskellige dele. Arbejdet har bestået i en vekselvirkning mellem drøftelser i arbejdsgruppen af bestemte emner og efterfølgende behandling i sekretariatet på den ene side og skriftlige oplæg fra sekretariatet til drøftelse i arbejdsgruppen på den anden side.

Arbejdsgruppen var enig om at arbejde med følgende kilder for arbejdet: vedtægterne for de fælleskommunale redningsberedskaber, budgetter, dimensioneringsplaner, ODIN, tidligere gennemførte analyser af beredskabsområdet, rapporten fra Redningsberedskabet Strukturudvalg samt medlemmernes faglige vurderinger.

6. Preben Christensen erstattede afdelingsleder i Holbæk Kommune Bo Runge-Dalager efter arbejdsgruppens første møde.

2. Samarbejdsflader mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber

Redningsberedskabets opgave er at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljø ved ulykker og katastrofer eller ved overhængende fare herfor. Redningsberedskabet løser således en række opgaver med henblik på at forebygge og begrænse konsekvenserne i tilfælde af ulykker og katastrofer. Hertil kommer den afhjælpende indsats, som redningsberedskabet yder ved ulykker og katastrofer.

Redningsberedskabets opgaveløsning er karakteriseret ved arbejdsdeling og samarbejdsrelationer, mellem stat og kommuner i forhold til både myndighedsmæssige opgaver, afhjælpende opgaver af operativ karakter samt den beredskabsmæssige uddannelse af redningsberedskabets personale. Ansvar for redningsberedskabets opgaver er placeret hos den statslige myndighed (forsvarsministeren og Beredskabsstyrelsen) eller hos den kommunale myndighed (kommunalbestyrelsen og de nye fælleskommunale redningsberedskaber)⁷.

I dette afsnit redegøres der først for baggrunden for redningsberedskabets struktur samt det statslige og kommunale redningsberedskabs respektive opgavesæt, dimensionering og organisering. Dernæst skitseres opgavesnit og samarbejdsrelationer mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab på tre områder: på myndighedsområdet, på det operative område og på uddannelsesområdet.

2.1. Redningsberedskabets struktur

I 1993 blev redningsberedskabets nuværende struktur fastlagt i kølvandet på det ændrede trusselsbillede efter den kolde krigs

afslutning, så ressourcerne på beredskabsområdet ikke skulle bruges på at forberede sig på opgaver under en krig, men kunne udnyttes mere rationelt i form af et enstrengt og integreret beredskab med fokus på opgaver, der skulle løses i fredstid.

Tidligere havde kommunerne ansvaret for brandvæsnet og det kommunale civilforsvar, der primært bestod af frivillige, mens staten havde ansvaret for det statslige civilforsvar (Civilforsvarskorpset). Staten finansierede størsteparten af de kommunale og de statslige civilforsvarsopgaver og dermed de opgaver, der skulle løses i tilfælde af krig. Denne opgavedeling blev ændret i 1993, da den nuværende struktur med en kommunal og statslig del blev etableret.

Samtidig blev Statens Brandinspektion, der havde haft ansvaret for blandt andet tilsynet med landets brandvæsner, og Civilforsvarsstyrelsen, der blandt andet havde været ansvarlig for bl.a. civilforsvaret, samlet i Beredskabsstyrelsen, der blev etableret til formålet. Rationalet bag beredskabsloven var, at det ville være samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt, hvis den enkelte kommune i højere grad prioriterede sine ressourcer til fordel for de almindeligt forekommende ulykker, mens det statslige redningsberedskabs kapaciteter skulle indsættes ved store, længerevarende og mere komplekse ulykker og katastrofer. Forsvarsministeren er øverste administrative myndighed for det statslige redningsberedskab og fører tilsyn med det kommunale redningsberedskab. Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber er redningsberedskabets centrale aktører.

7. Nordsjællands Beredskab har som eneste fælleskommunale redningsberedskab overført ansvaret for at godkende planen for dimensioneringen til den fælles beredskabskommission.

2.1.1. Beredskabsstyrelsens opgaver, dimensionering og organisering

Beredskabsstyrelsen består af en central styrelse⁸, seks regionale beredskabscentre⁹ samt to uddannelsessteder.¹⁰

Den centrale del af Beredskabsstyrelsen varetager på vegne af forsvarsministeren tilsynet med de kommunale redningsberedskaber, herunder tilsynet med kommunernes risikobaserede dimensionering, beredskabsplanlægning og forebyggelsesindsats, uddannelsesindsats m.v.

Endvidere varetager den centrale del af Beredskabsstyrelsen det regulerende arbejde inden for sektormrådet, herunder udarbejdelse af bekendtgørelser, uddannelsesplaner m.v. Opgavevaretagelsen omfatter desuden at udarbejde vejledninger og retningslinjer, eksempelvis om indsatsledelse på tværs af beredskabets aktører, om helhedsorienteret beredskabsplanlægning, ligesom styrelsen foretager kortlægninger og analyser, eksempelvis det nationale risikobillede (2017). Beredskabsstyrelsen indgår desuden i den nationale krisestyringsorganisation og udarbejder den nationale beredskabsplan.

På forebyggelsesområdet koordinerer og gennemfører den centrale del af Beredskabsstyrelsen en række kampagneaktiviteter, herunder med afsæt i den nationale forebyggelsesstrategi (2017), samt behandler en række brandtekniske og særligt risikobetonede sager i medfør af blandt andet Beredskabsstyrelsens tekniske forskrifter.

Beredskabsstyrelsens seks regionale, operative centre er placeret, så hele landet kan få assistance fra det statslige redningsberedskab inden for ca. 1-2 timer. Det statslige operative redningsberedskab yder assistance til det kommunale redningsberedskab, hvis den kommunale indsatsleder skønner, at det er påkrævet på grund af karakteren eller omfanget af en ulykke eller en katastrofe,

herunder terror- og krigshandlinger. Beredskabsstyrelsen bistår desuden andre offentlige myndigheder og virksomheder, der har ansvar for beredskab og indsats eller opretholdelse af centrale samfundsfunktioner i tilfælde af ulykker eller katastrofer, eksempelvis politiet, fødevaremyndighederne, Forsvaret m.fl. Udover de nationale beredskabsopgaver varetager Beredskabsstyrelsen ekspertberedskabet på henholdsvis det nukleare og kemiske område samt Danmarks forpligtelser i forhold til internationalt samarbejde, herunder det internationale beredskab, internationale indsættelser og myndighedssamarbejde. Disse enheder er organisatorisk placeret i den centrale del af Beredskabsstyrelsen.

Beredskabsstyrelsen uddanner holdledere, indsatsledere samt beredskabsofficerer, mellemledere og værnepligtige redningsspecialister.¹¹ Beredskabsstyrelsen har ansvaret for at udvikle uddannelserne på tværs af redningsberedskabet og fastsætter reglerne for uddannelse på forskellige niveauer. Beredskabsstyrelsens uddannelsesvirksomhed er også rettet mod øvrige offentlige myndigheder samt virksomheder med beredskabsmæssige opgaver.

Rammerne for Beredskabsstyrelsen besluttet af Folketinget. I beredskabsloven er der ikke 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 det statslige redningsberedskab. Disse vurderinger er med mellemrum gennemført i form af analyser, som efterfølgende har dannet udgangspunkt for en politisk beslutning om det ønskede serviceniveau. I de senere år er der eksempelvis sket en udvikling af de statslige kapaciteter, eksempelvis i forhold til håndtering af vejrrelaterede hændelser, indsats i Arktis og deltagelse i internationale missioner.

8. Den centrale del af Beredskabsstyrelsen er lokaliseret i Birkerød. Kemisk Beredskab, som organisatorisk er den del af den centrale styrelse, er lokaliseret i København.

9. Beredskabsstyrelsens fem beredskabscentre er placeret i Thisted, Herning, Haderslev, Næstved og Allinge. Hertil kommer Beredskabsstyrelsens frivilligcenter i Hedehusene.

10. Beredskabsstyrelsens Tekniske skole i Tinglev og Beredskabsstyrelsens kursuscenter i Snekkersten.

11. Omkring 420 værnepligtige gennemfører hvert år en ni måneder lang uddannelse. Det betyder, at der konstant er indkaldt en samlet styrke på 315 værnepligtige.

2.1.2. De kommunale redningsberedskabers opgaver, dimensionering og organisering

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for det kommunale redningsberedskab.

Dette ansvar omfatter en række opgaver af planlægningsmæssig og forebyggelsesmæssig karakter, primært brandsyn¹², sagsbehandling i medfør af Beredskabsstyrelsens tekniske forskrifter, lokale forebyggelseskampagner og risikobaseret dimensionering (planlægningsopgave), sikring af vandforsyning samt operativ ledelse og indsættelse. Herudover skal kommunen have en generel beredskabsplan – ofte benævnt som en plan for fortsat drift.

De kommunale redningsberedskaber skal kunne løse en afhjælpende indsats ved de almindeligt forekommende ulykker. Ved ulykker, der er omfattet af beredskabslovens opgavesæt for kommunerne, varetages den tekniske ledelse af det kommunale redningsberedskab, uanset ulykkens karakter og omfang. Det er holdlederen eller indsatslederen, der har ansvaret for den tekniske ledelse af indsatsen, herunder for at tilkalde assistance fra andre kommuner (mellemkommunal bistand) eller fra det statslige redningsberedskab.

De kommunale redningsberedskaber har endvidere ansvaret for, at de ansatte har gennemført de lovpligtige uddannelser i forhold til deres funktioner. Den enkelte kommunalbestyrelse har ansvaret for uddannelsen af brandmænd og eventuelle frivillige, og at der gennemføres den nødvendige, lovpligtige vedligeholdelsesuddannelse af brandmænd, holdledere og indsatsledere.¹³

De nærmere regler for det kommunale redningsberedskabs opgaver, organisation og dimensionering m.v. fremgår af bekendtgørelsen om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensioneringsbekendtgørelsen) fra 2005. Det centrale i denne bekendtgørelse er, at kommunalbestyrelsen skal dimensionere det kommunale redningsberedskab ud fra en vurdering og analyse af lokale risici, således at det kommunale redningsberedskab kan yde en forsvarlig indsats. I praksis udarbejder det kommunale redningsberedskab en plan med vurderinger og analyser samt det ønskede serviceniveau for redningsberedskabet. Et forslag til denne plan sendes til udtalelse i Beredskabsstyrelsen. Planen skal revideres efter behov, dog mindst én gang i hver kommunal valgperiode.

Det kommunale redningsberedskabs operative opgaver kan løses af kommunen selv, af fælleskommunale redningsberedskaber (samordninger), eller ved at kommunen indgår aftale herom med en anden kommune, et andet fælleskommunalt redningsberedskab, et privat redningsvæsen, Beredskabsstyrelsen eller et frivilligt brandværn.¹⁴

Typisk vil noglepersoner i det kommunale redningsberedskab løse planlægnings- og forebyggelsesopgaver (myndighedsopgaver) sideløbende med, at de varetager operative funktioner. Eksempelvis kan en indsatsleder, der har gennemgået den lovpligtige uddannelse som brandteknisk byggesagsbehandler, gennemføre brandsyn på virksomheder og offentlige institutioner m.v. Et andet eksempel er holdlederen, der nyttiggør sine operative erfaringer i undervisningssammenhænge eller i forebyggelseskampagner.

12. Der gennemføres årligt mere end 36.000 brandsyn på virksomheder og institutioner mv.

13. Beredskabsstyrelsen fastsætter indholdet i den årlige vedligeholdelsesuddannelse af indsatspersonalet, der består af i alt 12 øvelser af 2 timers varighed. Seks af øvelserne gennemføres efter Beredskabsstyrelsens beskrivelser. To af øvelserne har kommunerne visse valgmuligheder, idet øvelserne gennemføres efter Beredskabsstyrelsens beskrivelser. For fire af øvelserne er der lagt op til, at beredskabet tilrettelægger disse lokalt med afsæt i egen risikovurdering, eksempelvis ved at inddrage lokaliteter eller scenarier af særlig betydning eller stor kompleksitet. Over en periode på 5 år bliver alle kompetencemål for grund- og funktionsuddannelsen (brandmandsuddannelsen) således øvet og kontrolleret.

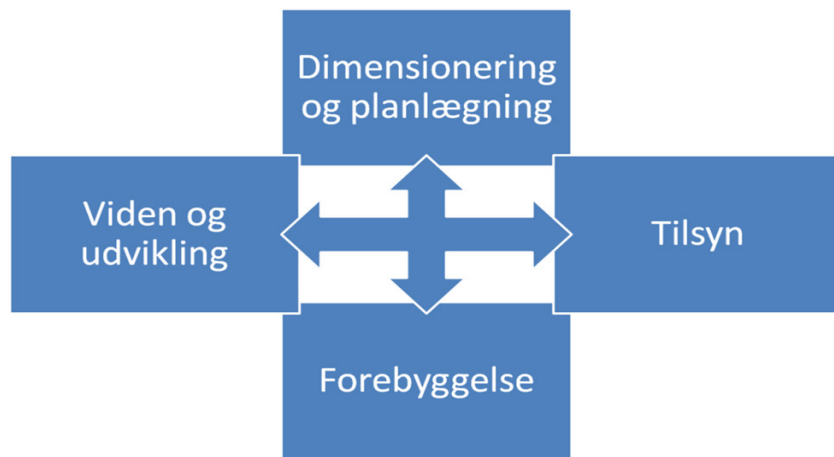
14. Aftaler med frivillige brandværn ses udelukkende i Sønderjylland.

2.2. Samarbejdsflader på myndighedsområdet¹⁵

Beredskabsstyrelsen varetager på vegne af forsvarsministeren de primære samarbejdsrelationer til de kommunale redningsberedskaber.

Som det fremgår af figur 1 nedenfor, udfolder disse relationer på myndighedsområdet sig primært i forhold til 1) Beredskabsstyrelsens tilsyn med det kommunale redningsbered-

skab, 2) kommunernes risikobaserede dimensionering og planlægning, 3) teknisk sagsbehandling i relation til brandfarlige virksomheder samt kampagner om brand m.v. på forebyggelsesområdet og 4) viden om og udvikling af redningsberedskabet. Disse respektive samarbejdsflader omfatter ikke isolerede aktiviteter, men forudsætter og indvirker på hinanden. Dette er forsøgt illustreret med pilene i figur 1.



Figur 1: Primære samarbejdsflader på myndighedsområdet

15. Uddannelsesområdet er også en del af myndighedsområdet, men behandles separat i afsnit 2.4.

Dimensionering af det kommunale redningsberedskab er en central myndighedsopgave for såvel Beredskabsstyrelsen som de kommunale redningsberedskaber. Denne samarbejdsflade har været karakteriseret ved, at kommunernes fokus primært har været på almindeligt forekommende hændelser samt særlige lokale risici. Beredskabsstyrelsen yder faglig, teknisk rådgivning til kommunerne i forbindelse med dimensionering af deres redningsberedskab. Dette sker i form af Beredskabsstyrelsens udtalelse over forslaget til kommunens risikobaserede plan for redningsberedskabet samt besvarelse af forespørgsler om udrykningsstatistik m.m. Desuden udarbejder Beredskabsstyrelsen generelle vejledninger, eksempelvis håndbogen for risikobaseret dimensionering af redningsberedskabet, retningslinjer for indsatsledelse og vejledning om indsatsjura.

På forebyggelsesområdet udvikler Beredskabsstyrelsen en række kampagne- og informationsmaterialer, der stilles til rådighed for de kommunale redningsberedskaber til brug for lokale tiltag og initiativer på området. Som et eksempel herpå kan nævnes Brandsikker Bolig. Endvidere er der udviklet undervisningsmaterialer, som stilles til rådighed for alle landets grundskoler i uge 40, når skolebørn undervises i brandforebyggelse.

På området for teknisk brandforebyggelse udsteder Beredskabsstyrelsen regler for virksomheder med produktion eller opbevaring af brandfarlige væsker eller brandfarlige gasser. Reglerne omhandler fortrinsvis teknisk brandforebyggelse (sikkerhedsinstallationer, afstandskrav m.v.), men kan også vedrøre krav til driften (forholdsregler i dagligdagen). Kommunalbestyrelsen udsteder godkendelser i medfør af reglerne, dog således at Beredskabsstyrelsen stiller vilkår for godkendelserne, når det drejer sig om meget store virksomheder. I praksis varetages den kommunale sagsbehandling af det kommunale redningsberedskab, herunder de nye samordnede beredskaber. Beredskabsstyrelsen yder i alle tilfælde rådgivning og vejledning på området til de kommunale redningsberedskaber.

Beredskabsstyrelsens tilsyn med det kommunale beredskab er traditionelt knyttet til gennemgangen af de kommunale dimensioneringsplaner og efterfølgende enkelt-sager, men er herudover målrettet enkelte udvalgte praksisser, eksempelvis hvorvidt de kommunale redningsberedskaber har gennemført de lovmæssige brandsyn. Dette udmønter sig hvert år i en oversigt over kommunernes gennemførte brandsyn på baggrund af kommunernes indberetninger herom.

Beredskabsstyrelsens tilsyn har endvidere omfattet enkelte praksisundersøgelser, der gennemføres med spørgeskemaer eller interviews. I 2015 undersøgte Beredskabsstyrelsen eksempelvis kommunernes praksis for gennemførelse af den obligatoriske vedligeholdelsesuddannelse af brandmandskabet. Undersøgelsen resulterede i anbefalinger om konkrete fokuspunkter til kommunerne, som de fremadrettet kunne orientere sig mod i deres planlægning og gennemførelse af vedligeholdelsesuddannelserne.

Endelig har Beredskabsstyrelsen ansvaret for den strategiske udvikling af redningsberedskabet i samarbejde med de kommunale redningsberedskaber. Det forudsætter en systematisk indsats af redningsberedskabets egne aktører at skabe viden om og overblik over det samlede redningsberedskabs opgavevaretagelse. Med henblik på at sikre et vidensbaseret grundlag for redningsberedskabets udvikling og dimensionering driver Beredskabsstyrelsen indberetnings- og registreringssystemet ODIN, hvor såvel de kommunale redningsberedskaber som Beredskabsstyrelsen er forpligtet til at indberette oplysninger om alle indsatser samt de enkelte beredskabers kapaciteter, kompetencer m.v.¹⁶ ODIN udvikles løbende i samarbejde med blandt andet de kommunale brugere.

Sideløbende med dataindsamlingen via ODIN faciliterer Beredskabsstyrelsen en række faglige mødefora med de kommunale redningsberedskaber med henblik på erfaringsudveksling samt input om de udfordringer, som de kommunale redningsberedskaber oplever.

16. Indberetningerne omfatter også formodede brandårsager m.v.

På myndighedsområdet udmønter relationerne mellem det kommunale redningsberedskab og Beredskabsstyrelsen sig således i rådgivning og generelle vejledninger, tilsynsbesøg og praksisundersøgelser, erfaringsudveksling, seminarer og møder, kommunernes indberetninger i ODIN m.m.

Omdrejningspunktet for disse aktiviteter er den centrale del af Beredskabsstyrelsen, der har til opgave at sikre en overordnet koordination og opfølgning.

2.3. Samarbejdsflader på det operative område

Det kommunale redningsberedskab iværksætter den umiddelbare indsats ved ulykker og katastrofer og varetager den tekniske le-

delse af indsatsen på et skadested. Ved større, længerevarende og mandskabskrævende hændelser eller hændelser, der kræver specialudstyr, kan kommunerne anmode om assistance fra Beredskabsstyrelsen. De operative samarbejdsflader mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab afspejler således beslutninger hos de kommunale indsatsledere.¹⁷

Samarbejdsfladerne udmøntes i forhold til fire hovedindsatstyper for redningsberedskabet: brand, redning, miljø/CBRN¹⁸ og særlige indsatser. Med udgangspunkt i disse fire hovedindsatstyper skitseres i nedenstående oversigt den grundlæggende arbejdstilrettelæggelse mellem det kommunale og det statslige redningsberedskab.

17. Det fremgår af beredskabslovens § 18, stk. 3: "Den tekniske leder af indsatsen på skadestedet skal tilkalde assistance fra en anden kommunes redningsberedskab, det statslige regionale redningsberedskab eller private redningsvæsener, hvis det skønnes påkrævet på grund af ulykkens karakter og omfang".

18. CBRN står for "chemical, biological, radiological and nuclear". CBRN dækker således over hændelser med kemiske, biologiske og radiologiske stoffer og materialer samt nukleare ulykker. I betegnelsen CBRNE, som også anvendes i mange sammenhænge, inkluderes Eksplosive stoffer og materialer.

Oversigt over redningsberedskabets operative samarbejdsflader

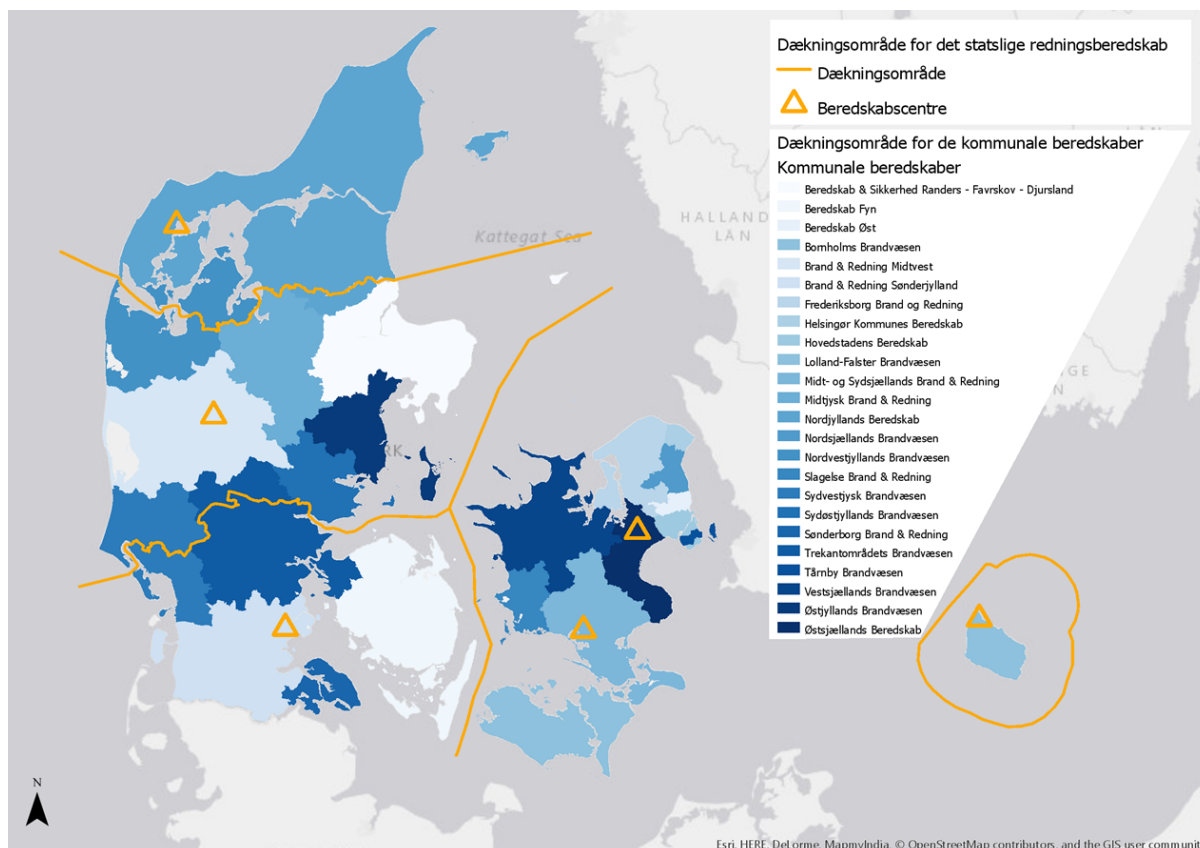
Indsats	Det kommunale redningsberedskab	Det statslige redningsberedskab
Brand	Kort responstid med henblik på at håndtere brande tidligt. Førsteudrykning består af standardmateriel som auto-sprøjter, tankvogne, stigevogne m.m. Dimensioneret til opgaver af korterevarende og kendt karakter.	Tilkaldes til brande, der har udviklet sig i omfang og kompleksitet, med henblik på at støtte, supplere og afløse. Udrykning med specialmateriel som højtrykskompessorer, redningskraner, slangegrupper m.m. samt standardmateriel som autosprøjter, tankvogne m.m. Dimensioneret til længerevarende, mandskabskrævende og særlige opgaver.
Redning	Førsteindsats ved eksempelvis trafikuheld med fastklemte. Indsatser i forbindelse med ekstremvejr.	Opfølgende indsats ved eksempelvis sammenstyrtninger eller risiko herfor. Indsatser i forbindelse med ekstremvejr.
CBRN	Mindre spild og uheld med farlige stoffer samt strandrensning efter havmiljøloven.	Større og komplekse uheld med farlige stoffer samt opgaver ved forurening af havmiljøet. HazMat-beredskab med specialmateriel til monitorering, sampling og analyse.
Særlige hændelser	Relativt få indsatser af denne type, eksempelvis nødstrøm.	Løser primært denne type opgaver for andre statslige myndigheder, eksempelvis politiet og fødevaremyndighederne.

Det statslige redningsberedskab er således dimensioneret til at kunne håndtere større ulykker og katastrofer, som tidligere skulle løses af blandt andet Civilforsvarskorpset, jf. også afsnit 2.1. Det bliver desuden nyttiggjort i forhold til længerevarende eller mindre omfattende hændelser, når den kommunale indsatsleder anmoder om støtte. Det statslige redningsberedskab er endvidere dimen-

sioneret med henblik på at kunne yde bistand til andre myndigheder med beredskabsansvar og ansvar for vigtige samfundsfunktioner.

Som det fremgår af nedenstående kort over de statslige beredskabscentres dækningsområder, kan de kommunale redningsberedskaber have samarbejdsflader til flere af styrelsens centre.

Redningsberedskabets dækningsområder



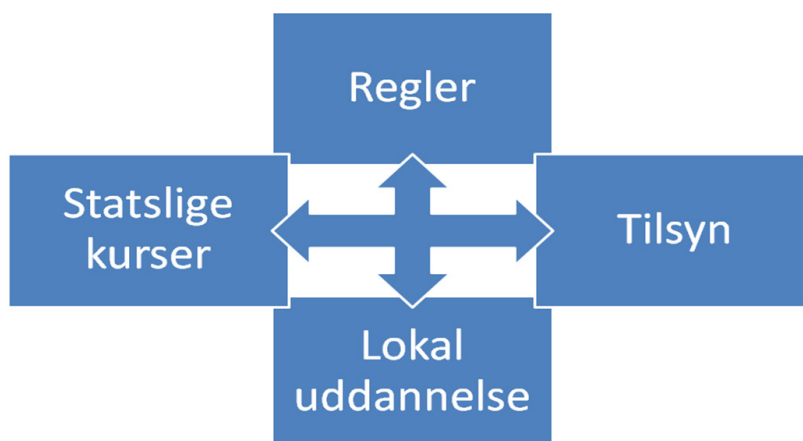
Det kemiske ekspertberedskab er forankret i den centrale del af Beredskabsstyrelsen og kan yde assistance til det kommunale redningsberedskab ved hændelser med kemiske stoffer. Der er desuden en døgnbemandet vagtordning, hvor det kommunale redningsberedskab kan få rådgivning om håndtering af hændelser med kemiske stoffer. Det nukleare beredskab er også forankret i den centrale del af Beredskabsstyrelsen, men har ingen større snitflade til det kommunale redningsberedskab.

2.4. Samarbejdsflader på uddannelsesområdet

På uddannelsesområdet afspejles samarbejdsfladerne mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber i fire

typer af relationer: 1) Beredskabsstyrelsen fastsætter regler for uddannelserne i redningsberedskabet, 2) Beredskabsstyrelsen fører tilsyn med redningsberedskabernes uddannelsesaktiviteter, 3) Beredskabsstyrelsen udbyder en række beredskabsfaglige uddannelser og kurser til mellemledere og ledere i det kommunale redningsberedskab, og 4) Beredskabsstyrelsens uddannelsesplaner udmøntes m.m. i lokal uddannelse.

Samarbejdsfladerne er illustreret med figur 2, idet Beredskabsstyrelsen kan siges at være omdrejningspunktet for de forskellige aktiviteter.



Figur 2: Samarbejdsflader på uddannelsesområdet

Alle kommunale brandfolk uddannes således efter uddannelsesplaner, der er fastlagt af Beredskabsstyrelsen.¹⁹ Udover de obligatoriske uddannelser fastsætter Beredskabsstyrelsen tillige indholdet af og bestemmelserne for redningsberedskabets øvrige uddannelser.²⁰

Udgangspunktet for alle personalekategorierne er, at personalet skal gennemgå den uddannelse, der er fastlagt for det niveau og for det funktionsområde, de pågældende skal virke indenfor. Beredskabsstyrelsens bestemmelser regulerer de obligatoriske uddannelser på manuelt niveau og på lederniveau, hvor der er fastsat regler om uddannelsen til brandmand, holdleder, instruktør, indsatsle-

der, brandteknisk byggesagsbehandler samt den årlige vedligeholdelsesuddannelse for brandmandskabet (brandmænd, holdledere og indsatsledere).

Den regelfastsættende del af Beredskabsstyrelsens relationer til de kommunale redningsberedskaber består i, at de kommunale redningsberedskaber uddanner brandmænd i overensstemmelse med Beredskabsstyrelsens krav til indhold, gennemførelse m.m. Kommunernes uddannelsesaktiviteter sker primært på en række regionale uddannelsessteder, men enkelte kommuner gennemfører også uddannelsen lokalt. Falck har på tilsvarende vis centraliseret uddannelsen ved tre uddannelsessteder. Bered-

19. Det lovmæssige grundlag for redningsberedskabets uddannelsesvirksomhed er beredskabslovens (LBK nr. 660 af 10. juni 2009 med senere ændringer) §§ 48 og 51, der bemyndiger forsvarsministeren til at fastsætte regler for uddannelse m.v. for redningsberedskabets personel. Redningsberedskabets personel omfatter både ansatte og frivillige i det statslige og det kommunale redningsberedskab. I medfør heraf fastlægges de nærmere rammer for uddannelsesvirksomheden i bekendtgørelse om personel i redningsberedskabet (BEK nr. 41 af 21. januar 1998 med senere ændringer). I personelbekendtgørelsen bemyndiges Beredskabsstyrelsen til at fastsætte det konkrete indhold af og bestemmelserne for gennemførelsen af redningsberedskabets uddannelser, herunder uddannelserne på lederniveau. Beredskabsstyrelsen har udmøntet denne bemyndigelse gennem fastsættelse af konkrete uddannelsesbestemmelser. For uddannelser på lederniveau har Beredskabsstyrelsen fastsat direktiver og andre bestemmelser vedrørende eksempelvis kursernes indhold, varighed, gennemførelse m.v. For uddannelserne på manuelt niveau er uddannelserne reguleret via egentlige planer for indhold, gennemførelse og læringsmål.

20. Redningsberedskabets uddannelser på manuelt niveau kan opdeles i obligatoriske og ikke obligatoriske uddannelser. Den obligatoriske uddannelse på manuelt niveau omfatter uddannelsen til brandmand (indsatsuddannelsen) og den årlige vedligeholdelsesuddannelse. De ikke obligatoriske uddannelser omfatter andre fagområder som redning, kommunikation samt indkvartering og forplejning.

skabsstyrelsen vurderer, at 11 uddannelsessteder årligt uddanner ca. 320 brandmænd svarende til ca. 74.000 kursustimer²¹. Hertil kommer ca. 200.000 timers obligatorisk vedligeholdelsesuddannelse.²²

Tilsynsbesøg på uddannelsesområdet tilrettelægges med henblik på eventuel rådgivning, hvis de kommunale redningsberedskaber selv efterspørger det. En anden del af Beredskabsstyrelsens tilsyn omfatter censorordningen for brandmandsuddannelserne, hvor eksamenerne gennemføres lokalt med censorer, der er udpeget af Beredskabsstyrelsen. Censorgruppen består af ansatte fra både de kommunale redningsberedskaber og fra staten, ligesom Beredskabsstyrelsen på flere områder ansætter

timelærere mv. fra det kommunale redningsberedskab.

Som kursusudbyder tilbyder Beredskabsstyrelsen en række beredskabsfaglige kurser i redningsberedskabet fra niveauet over manuelt niveau til indsatslederniveau.²³ Deltagerne på uddannelserne er personel fra kommuner, private redningsvæsner, det statslige redningsberedskab samt andre aktører og myndigheder, herunder politiet.

Bredden i kursistsammensætningen ved Beredskabsstyrelsens kurser fremgår af følgende tabel, der viser antallet af kursustimer fordelt på aktør i 2016:

Statslige kursustimer fordelt på aktør i 2016

Myndighed	Kommuner	Stat	Politi	Frivillige	Private og andre ²⁴	I alt
Kursustimer	29.937	22.459	4.184	9.092	36.341	102.013
Andel	29,3 %	22,1 %	4,1 %	8,9 %	35,6 %	100 %

21. Med udgangspunkt i udstedelsen af kursusbeviser vurderer Beredskabsstyrelsen, at der uddannes ca. 320 brandmænd årligt. En brandmands uddannelse er på i alt 232 timer og består af: grundlæggende førstehjælsuddannelse på 12 timer, grunduddannelse indsats på 72 timer samt funktionsuddannelse indsats på 148 timer.

22. Tallet stammer fra Beredskabsstyrelsens undersøgelse af kommunernes praksis for gennemførelse af vedligeholdelsesuddannelsen i 2015.

23. Redningsberedskabets uddannelser er opdelt i tre niveauer svarende til opgaver på manuelt, mellemleder- og lederniveau. Med henblik på at opnå den størst mulige ensartethed i den operative del af uddannelserne af mellemledere og ledere, er de som udgangspunkt målrettet en given funktion, uanset om denne funktion skal udfyldes i det statslige eller det kommunale redningsberedskab.

24. Kursister fra private entreprenører, der varetager brandslukningsopgaver i kommunerne, registreres som deltagere fra private virksomheder.

Beredskabsstyrelsens effektundersøgelser af kursusaktiviteterne viser, at den brede kursist-sammensætning på de fleste kurser styrker deltagernes faglige netværk, øger deres forståelse af det samlede redningsberedskab og bidrager til en styrkelse af det tværgående samarbejde imellem beredskabets sektorer. Udviklingen af eksisterende og nye uddannelser sker i tæt dialog imellem Beredskabsstyrelsen og relevante interessenter, herunder de kommunale redningsberedskaber.

Endelig yder staten et tilskud til kommunernes uddannelse af frivillige og ungdomsbrandkorps i redningsberedskabet i form af den såkaldte enhedstimebetaling. Tilskuddet er fastsat til at dække konkrete udgiftsområder knyttet til uddannelsen af frivillige. Det samlede årlige tilskud udgør ca. 8,3 mio. kr.

3. Det samlede risikobillede

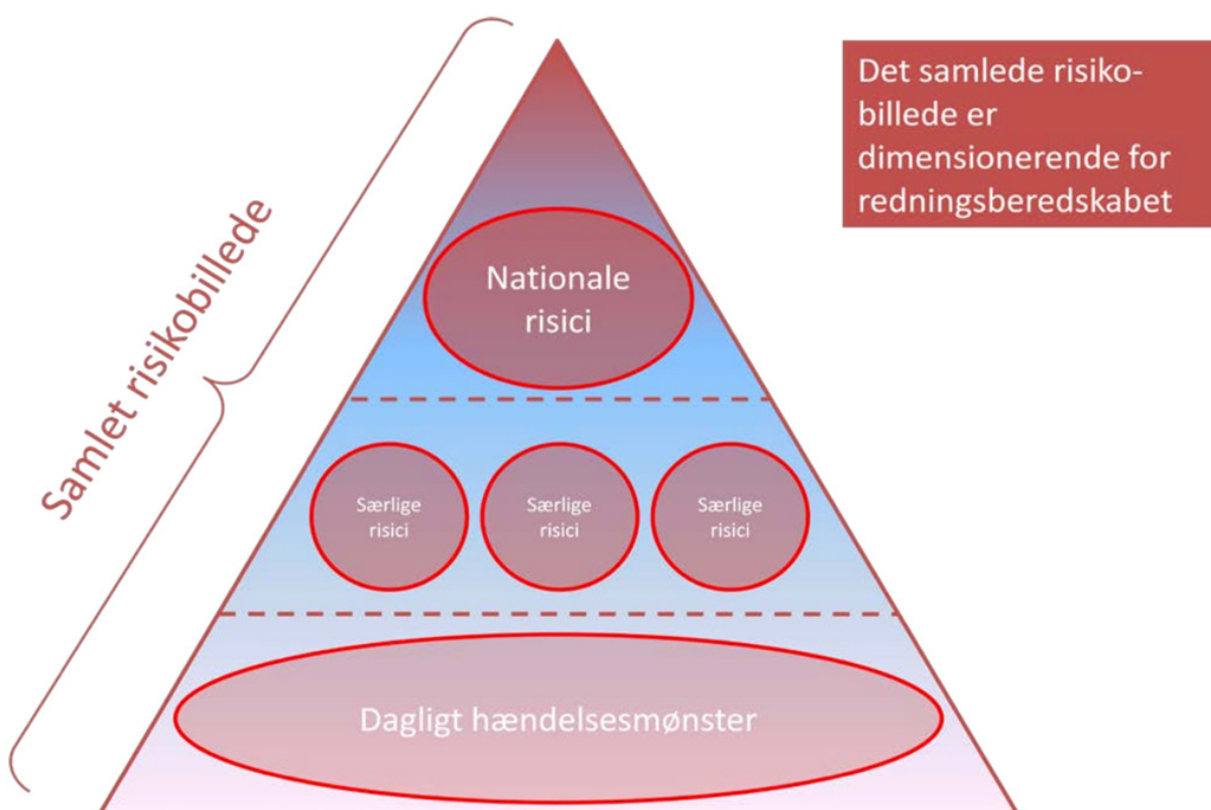
Redningsberedskabet skal være indrettet til at håndtere de risici, som samfundet står overfor. Både Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber har et ansvar for, at redningsberedskabets kapaciteter og kompetencer bliver tilpasset ændringer i det samlede risikobillede.

3.1. Tre typer risici udgør det samlede risikobillede

Der findes ikke en definition af et samlet risikobillede i beredskabsloven. Kommunerne har ansvar for at dimensionere det kommunale redningsberedskab efter lokale risici, mens det statslige redningsberedskab dimen-

sioneres efter risici, der ville kunne medføre store, sjældne, komplekse og mandsskabsskrævende ulykker. Denne praksis har betydet, at redningsberedskabets aktører ikke har haft tradition for at anvende eller koordinere en fælles forståelse af et samlet risikobillede.

Redningsberedskabets strukturudvalg lancerede i 2014 et samlet risikobillede bestående af tre typer af risici: det daglig forekomne hændelsesmønster af mindre og kendt karakter, særlige lokale risici samt nationale risici. Det samlede risikobillede blev illustreret med følgende figur.²⁵



25. Redningsberedskabets Strukturudvalg (2014):24

Det daglige hændelsesmønster blev defineret som de hændelser af mindre og kendt karakter, som redningsberedskabet typisk rykker ud til. Det kan være brandslukning, frigørelse af personer ved færdselsuheld eller opsamling af farlige stoffer. Langt størstedelen af det kommunale redningsberedskabs indsatser hører til disse kategorier.

Særlige risici blev defineret som de risici, der indgår i de enkelte kommuners risikobaserede dimensionering, og som i visse tilfælde kan udvikle sig til mere omfattende hændelser af national betydning. Det kan være alvorlige transportulykker, ulykker med farlige stoffer eller ulykker, der rammer samfundsvigtige funktioner.²⁶

Nationale risici blev defineret som de risici, der er nationale i deres natur, og som i beredskabsmæssig sammenhæng kan medføre de potentielt alvorligste konsekvenser for det danske samfund. Strukturudvalget pegede på de ti nationale risici, som Beredskabsstyrelsen havde identificeret i publikationen Nationalt Risikobillede i 2013.

3.2. Udviklingstendenser i det samlede risikobillede

Redningsberedskabets samlede risikobillede er generelt karakteriseret ved velkendte hændelsestyper. Over år kan disse imidlertid udvikle sig dynamisk og tage til eller aftage i hyppighed og omfang. Nedenfor redegøres for eksempler på sådanne udviklingstendenser i det samlede risikobillede, som har betydning for det samlede redningsberedskab.

3.2.1. Nationale risici

Beredskabsstyrelsen arbejder løbende med at kortlægge og analysere risici, der kan føre til hændelser og kriser af national betydning

og udfordre samfundets beredskabs- og krisestyringsressourcer. Dette arbejde udmønter sig i publikationen Nationalt Risikobillede, der blev udgivet første gang i 2013 og opdateret i 2017.

Aktuelt beskriver det nationale risikobillede følgende hændelsestyper²⁷: 1. orkaner og stærke storme, 2. oversvømmelser fra havet, 3. ekstremregn, 4. højvirulente sygdomme, 5. husdyrsygdomme, 6. vand- og fødevarebårne sygdomme, 7. nukleare ulykker, 8. ulykker med kemiske stoffer, 9. maritime ulykker, 10. transportulykker, 11. cyberhændelser, 12. terrorhandlinger og 13. rumvejr. Det er ikke alle disse hændelser, der medfører et pres på det samlede redningsberedskab, selvom andre dele af samfundet kan komme under et massivt pres.

For det samlede redningsberedskab har det især haft betydning, at klimaforandringer medfører havvandsstigning, ændrede vindmønstre og en hyppigere optræden af ekstreme vejr situationer. Således er redningsberedskabets redningsopgaver steget med 89,5 pct. siden 2006. Det er primært flere opgaver i forbindelse med vejrlig (oversvømmelse/storm/sne), der er årsag til denne stigning.²⁸

Andre hændelsestyper som terrorhandlinger har kun i begrænset omfang medført skader på liv, ejendom og miljø, der har krævet en større indsats fra det samlede redningsberedskab. Terrortruslen er dog et godt eksempel på en risiko, der er steget de senere år²⁹, og som fortsat udvikler sig dynamisk med potentielle konsekvenser for redningsberedskabet.

Center for Terroranalyse (CTA) vurderer i sin vurdering af terrortruslen mod Danmark,

26. Følgende eksempler på særlige risikoobjekter kan nævnes: Storebæltsforbindelsen i Slagelse og Nyborg kommuner, Øresundsforbindelsen, metroen i Københavns, Frederiksberg og Tårnby kommuner. Raffinaderierne i Fredericia og Kalundborg, oliehavnen i Aarhus og Prøvestenen i København samt områder med koncentration af risikovirkomheder, eksempelvis i Trekantområdet. Naturområder med risiko for forhøjet vandstand, vådområder og plantager. Kulturelle værdier som slottene Frederiksborg, Fredensborg eller Rosenborg, domkirken i eksempelvis Roskilde m.v. Hertil kommer trafikale knudepunkter.

27. En hændelsestype defineres som "et samlebegreb for hændelser, der deler en tilstrækkelig mængde karakteristika set i forhold til, hvordan de opstår og/eller hvad der kræves af os som samfund for at håndtere dem." En hændelse forstås som "et afgrænset forløb med betydelige og umiddelbare negative konsekvenser for samfundet, som medfører et akut behov for koordination og krisehåndtering indenfor Danmarks grænser, og på et niveau, der ikke blot er lokalt."

28. Redningsberedskabets Statistik 2016.

29. I 2010 ændrede Center for Terroranalyse vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra "generel" til "alvorlig".

at personer i Danmark kan blive inspireret af terrorangreb i andre vestlige lande til at gennemføre lignende angreb i Danmark³⁰. Sådanne terrorangreb i udlandet er ofte gennemført i hovedstæder, men ikke udelukkende. Det understøtter behovet for, at alle dele af redningsberedskabet planlægger for, at terrorhandlinger kan finde sted i deres dækningsområde, samt gennemfører øvelser og træning i forhold sådanne hændelser, der kan være komplekse.

Endvidere peger CTA på en øget trussel mod ubeskyttede civile mål, øget trussel fra simple angreb med større effekt, såkaldte serieangreb samt angreb med øget brutalitet, herunder selvmordsangreb. Dette kan karakteriseres som mål og fremgangsmåder, der

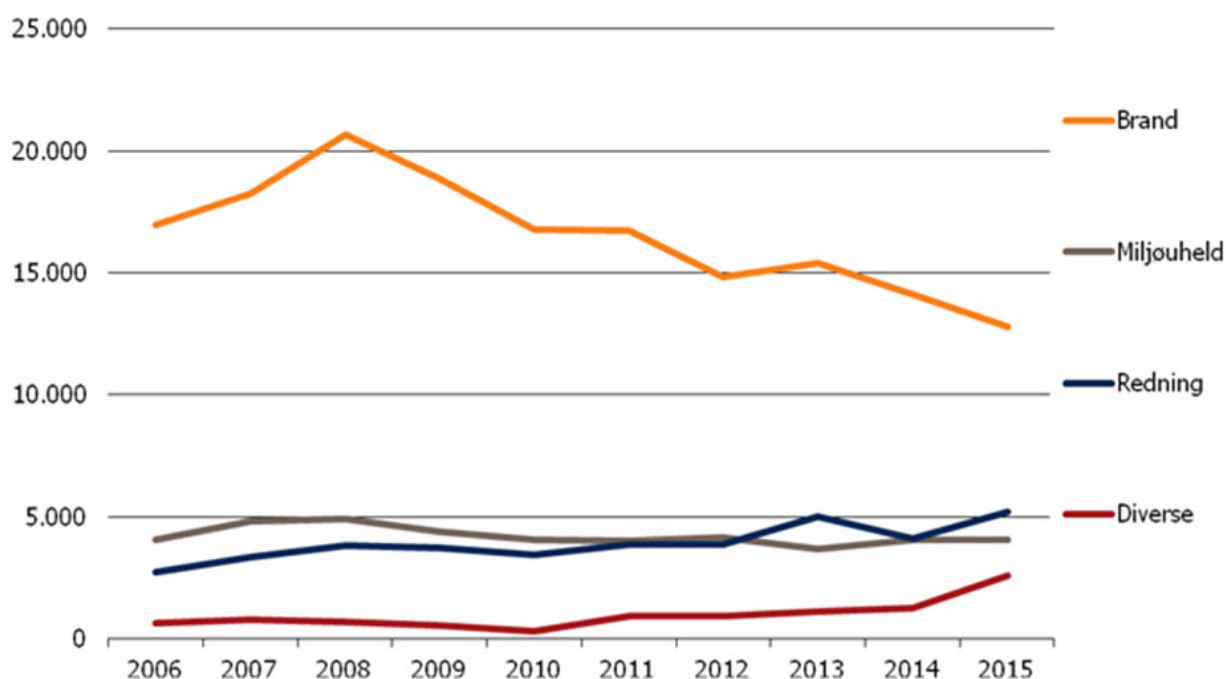
kan resultere i behovet for en omfattende indsats for redningsberedskabet.

3.2.2. Det daglige hændelsesmønster

De kommunale redningsberedskaber har i perioden 2012-2015 i gennemsnit løst mere end 24.000 opgaver hvert år. Antallet af opgaver har været relativt stabilt over perioden.³¹

Det daglige hændelsesmønster for det kommunale redningsberedskab har dog ændret sig over de senere år, så det kommunale redningsberedskab i dag løser færre reelle brandopgaver og flere redningsindsatser end tidligere.

Det kommunale redningsberedskabs reelle udrykninger fordelt på opgave



30. Vurdering af Terrortruslen mod Danmark af 28. april 2016.

31. Det kommunale redningsberedskab løste 23.779 opgaver i 2012, 25.152 i 2013, 23.572 i 2014 og 24.622 i 2015 (Redningsberedskabets Statistik 2015:8).

I 2015 fortsatte tendensen til, at de kommunale redningsberedskaber løser færre brandopgaver. Således var det kommunale redningsberedskabs udrykninger til brande i 2015 på det laveste niveau nogensinde³². Som det fremgår af tabellen nedenfor, kan der samtidig konstateres et fald i udrykninger til større brande.³³

Det kommunale redningsberedskabs udrykninger til større brande

Udrykning til brande	2012	2013	2014	2015
slukket med 2-3- rør	870	784	731	586
slukket med mere end 3 rør	452	612	555	403

Faldet i udrykninger til brande siden 2006 er en bred tendens. Der kan konstateres et fald i forhold til såvel beboelse som ikke-bygningsbrande. I 2015 ses en mindre stigning til bygningsbrande i erhverv.³⁴

Der er tale om eksempler på udviklingstendenser i det samlede risikobillede og dermed redningsberedskabet behov for at omstille sine kapaciteter og kompetencer.

3.3. Etablering af et samlet risikobillede

De skitserede ændringer i det samlede risikobillede indikerer, at hændelsestyper af national betydning i stigende grad vil få betydning for de opgaver, som det samlede redningsberedskab skal være klar til at løse. Overordnet gælder det for ændringer i hændelsestyper med national betydning, at det får betydning for både det kommunale og statslige redningsberedskab og dermed øger behovet for at koordinere et fælles planlægningsgrundlag og udvikle kapaciteter og kompetencer, der kan understøtte hinanden.

En sådan praksis for at dimensionere og udvikle redningsberedskabet står over for to udfordringer. For det første er det samlede

risikobillede i sin natur fragmenteret, idet det enkelte kommunale redningsberedskab alene har ansvar for at gennemføre analyser af lokale risici og det daglige hændelsesmønster. Beredskabsstyrelsen rådgiver kommunerne i forbindelse med kommunernes udarbejdelse af planer for risikobaserede dimensionering, men denne rådgivning har taget udgangspunkt i kommunernes egne risikoanalyser.

Beredskabsstyrelsen har ikke systematisk afdækket, hvordan de lokale risikobilleder udvikler sig på tværs af landet, eksempelvis hvordan risici knyttet til bestemte hændelsestyper og lokale risikoobjekter ændrer sig. For det andet er det nationale risikobillede et forholdsvis nyt planlægningsværktøj, der ikke kun er udviklet til brug for redningsberedskabet. En præmis for det nationale risikobillede er således, at vurdering af risici er kontekstafhængigt, og at den enkelte aktør derfor selv skal udlede, hvad de nationale risici betyder for organisationens eget risikobillede.

Det har i høj grad været overladt til kommunerne at vurdere, hvad de nationale risici konkret betyder for det trusselsbillede, som

32. Redningsberedskabets Statistik 2016.

33. En større bygningsbrand er her defineret som brand, der slukkes "med 2-3 rør" eller "med mere end 3 rør".

34. Redningsberedskabets Statistik 2016.

de skal dimensionere redningsberedskabet efter. Beredskabsstyrelsen har kun i begrænset omfang udviklet standarder eller generelle vejledninger til at understøtte denne proces i redningsberedskabet.

3.4. Konklusioner

Arbejdsgruppen er enig om, at anvendelsen af et samlet risikobillede kan være med til at sikre en stærkere sammenhængskraft i det samlede redningsberedskab.

Arbejdsgruppen vurderer, at anvendelsen af et samlet risikobillede kan styrkes ved

at skabe et bedre overblik og gennemføre analyser af generelle udviklingstendenser i det daglige hændelsesmønster samt forhold i relation til lokale risikoobjekter.

Endvidere er arbejdsgruppen enig om, at det nationale risikobillede udgør det mest relevante bud på nationale risici, som redningsberedskabet bør rette størst opmærksomhed mod. Derfor bør fokus rettes mod, hvordan det nationale risikobillede kan operationaliseres i forhold til arbejdet med at dimensionere det kommunale redningsberedskab.

4. Status for etablering af redningsberedskabets nye struktur

Formålet med dette kapitel er at gøre status for etableringen af redningsberedskabets nye struktur med henblik på at skitsere de nye rammer og vilkår for redningsberedskabets virksomhed og samarbejdsflader.

Det primære fokus er på det kommunale redningsberedskab, hvor de største forandringer er sket i form af kommunernes sammenlægning af deres beredskaber. Udgangspunktet for at gøre status på de kommunale ændringer er vedtægterne (samordningsaftalerne) for de fælleskommunale redningsberedskaber samt planerne for disse enheders risikobaserede dimensionering. Af vedtægterne fremgår blandt andet de opgaver, som det fælleskommunale redningsberedskab skal løse på vegne af de deltagende kommuner, hvem der indgår i enhedens styrelsesorgan samt økonomiske rammer for beredskabsenhedens virksomhed. Planerne for de kommunale redningsberedskabers risikobaserede dimensionering fastlægger blandt andet servicemål for antallet af stationer, vagtberedskabet, responstider, materiel m.m.

Til sidst skitseres Beredskabsstyrelsens organisationsforandring med særligt fokus på etablering af nye enheder, der er dedikeret til at forbedre samarbejdsfladerne til det kommunale redningsberedskab.

4.1. Rammer for etablering af fælleskommunale redningsberedskaber

Antallet af kommunale redningsberedskaber er reduceret fra 87 til 19 fælleskommunale redningsberedskaber, 4 kommuner med eget redningsberedskab (Sønderborg, Slagelse, Tårnby, Helsingør) samt Bornholm, hvor der som en udmøntning af stemmeaftalen arbejdes på at samordne det statslige og kommunale redningsberedskab.

De juridiske rammer for etablering af de nye fælleskommunale redningsberedskaber har været beredskabslovens § 10, stk. 1, der giver hjemmel til, at to eller flere kommuner kan samordne deres redningsberedskab. En samordning kan alene organiseres som et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse.

Etablering af fælleskommunale redningsberedskaber forudsætter, at de deltagende kommuner udarbejder vedtægter (en samordningsaftale) for samarbejdet, og at Statsforvaltningen godkender disse vedtægter.

Statsforvaltningen har oplyst til Beredskabsstyrelsen, at de har godkendt vedtægterne (samordningsaftalerne) for de fælleskommunale redningsberedskaber, idet få vedtægter dog er godkendt på betingelse af visse ændringer.

4.2. Tidslinje for de fælleskommunale redningsberedskabers etablering

Som det fremgår af nedenstående tidslinje, blev 14 af de 19 fælleskommunale redningsberedskaber etableret pr. 1. januar 2016, mens de øvrige blev etableret i løbet af 2015 og 2014.

Helsingør Kommune udtrådte af Nordsjællands Brandvæsen og etablerede sit eget brandvæsen i 2016.

Tidslinje for etablering af de fælleskommunale redningsberedskaber



4.3. De kommunale redningsberedskabers karakteristika og økonomi

Som det fremgår af oversigten nedenfor, er de kommunale redningsberedskaber karakteriseret ved betydelige forskelle i antallet af deltagerkommuner, geografiske dækningsområde og antallet af indbyggere i dækningsområde.

Oversigt over de kommunale redningsberedskabers karakteristika

Redningsberedskab	Areal (km ²)	Antal kommuner	Antal indbyggere
Beredskab & Sikkerhed Randers-Favrskov-Djursland	2.699	4	225.884
Beredskab Fyn	3.181	9	456.311
Beredskab Øst	135	5	276.662
Bornholms Brandvæsen	588	1	39.663
Brand & Redning Midtvest	3.524	3	186.423
Brand & Redning Sønderjylland	2.922	3	152.920
Frederiksborg Brand & Redning	1.046	6	251.038
Helsingør Kommunes Beredskab	66	1	62.554
Hovedstadens Beredskab	272	8	898.130
Lolland-Falster Brandvæsen	1.787	2	103.625
Midt- og Sydsjællands Brand & Redning	1.996	4	198.580
Midtjysk Brand & Redning	2.259	2	187.338
Nordjyllands Beredskab	7.878	11	587.421
Nordsjællands Brandvæsen	403	4	146.498
Nordvestjyllands Brandvæsen	2.232	4	146.218
Slagelse Brand og Redning	567	1	78.642
Sydvestjysk Brandvæsen	2.061	3	169.739
Sydøstjyllands Brandvæsen	1.070	2	135.158
Sønderborg Brand & Redning	496	1	74.762
Trekantområdets Brandvæsen	3.449	6	363.438
Tårnby Brandvæsen	118	1	43.043
Vestsjællands Brandvæsen	2.089	5	209.544
Østjyllands Brandvæsen	1.222	4	421.876
Østsjælland Beredskab	933	8	329.972

Som det fremgår af tabellen, har Nordjyllands Beredskab det største dækningsområde med 7.878 km², mens Helsingør Kommunes Beredskab har det mindste dækningsområde på 66 km². Hovedstadens Beredskab har med 898.130 personer det højeste antal indbyggere i sit dækningsområde, mens Bornholms Brandvæsen med 39.663 personer befolkningsmæssigt dækker færrest personer.

En række faktorer har haft betydning for de konkrete samordninger. Forskellene indikerer, at de lokale risikoprofiler varierer, og at der er forskellig geografi og demografisk sammensætning. Herudover kan der blandt andet peges på naturlige grænseflader, indtægter fra øvrige kommunale samarbejder, den politiske bevågenhed på beredskabsområdet m.m. Etableringen af de fælleskommunale

redningsberedskaber afspejler således lokalpolitiske forhold og prioriteringer rundt om i landet.

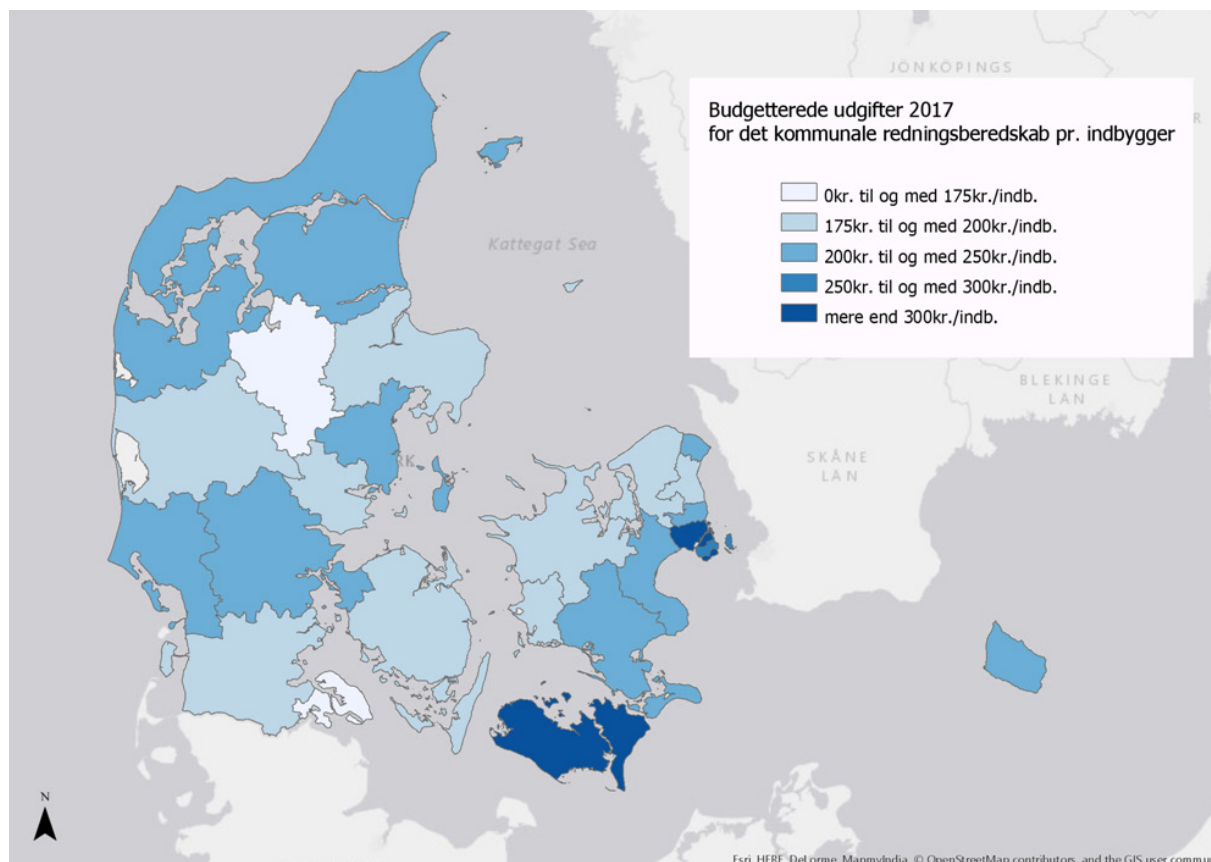
Forskellene i udgiftsniveau kan være udtryk for lokale prioriteringer og forskellig finansieringspraksis³⁵. Samtidig kan der være forskel på de økonomiske rammevilkår, som redningsberedskaberne får stillet til rådighed – eksempelvis om der betales husleje m.v. Derudover har en række af redningsberedskaberne overtaget kontraktmæssige forpligtelser fra de tidligere redningsberedskaber, hvilket kan påvirke det aktuelle udgiftsniveau.

Kortet på næste side viser gennemsnitlige nettodriftsudgifter til beredskab blandt kommunerne i de enkelte redningsberedskaber.³⁶

35. Det fremgår eksempelvis af vedtægterne for et enkelt fælleskommunalt redningsberedskab, at "udgifterne til ekstraordinære beredskabshændelser afholdes alene af den interessent, som er geografisk berørt af hændelsen". Det fremgår videre af vedtægterne, at en ekstraordinær beredskabshændelse er defineret ved, at udgifterne til at håndtere hændelsen i den geografisk berørte kommune overstiger en beløbsmæssig grænse på 0,5 mio. kr., samt at der i ikke-akutte tilfælde er indhentet forhåndsgodkendelse fra den pågældende kommunaldirektør. I sådanne tilfælde skal interessenten selv afholde alle udgifter til det fælleskommunale redningsberedskabs udgifter til den ekstraordinære beredskabshændelse, herunder de 0,5 mio. kr.

36. Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, tabel BUDK32 og FOLK1A samt egne beregninger. Opgjort som de budgetterede nettodriftsudgifterne på fkt. 0.58.95 Redningsberedskab 2017, indbyggertal opgjort pr. 4. kvartal 2016. Beregnet som de samlede udgifter for de kommuner, der deltager i et givent redningsberedskab divideret med det samlede antal indbyggere i de tilsvarende kommuner.

Gennemsnitlige nettodriftsudgifter til beredskab blandt kommunerne i de enkelte redningsberedskaber



4.4. De fælleskommunale redningsberedskabers opgaver

Vedtægterne (samordningsaftalerne) for alle de fælleskommunale redningsberedskaber omfatter de afhjælpende opgaver efter beredskabslovens kapitel 3 (blandt andet §§ 12-15 i beredskabsloven), herunder plan for den risikobaserede dimensionering og vandforsyning til brandslukning, samt opgaver i forbindelse med brandforebyggelse (beredskabslovens kapitel 7, §§ 34-37)³⁷. Således har samtlige fælleskommunale redningsberedskaber eksempelvis fået overdraget de forebyggende opgaver efter beredskabslovens §§ 34-37. I de forskellige vedtægter beskrives de konkrete opgaver i varierende detaljeringsgrad.

Det fremgår af så godt som alle vedtægter,³⁸ at det fælleskommunale redningsberedskab udarbejder udkast til eller på anden vis bidrager til udarbejdelsen af den generelle beredskabsplan (også kaldet plan for fortsat drift) for hver af deltagerkommunerne, hvorefter den skal vedtages af de enkelte kommunalbestyrelser.

Der er i 17 samordningsaftaler på forskellig vis indskrevet, at opgaver efter anden lovgivning (end beredskabsloven) kan blive overdraget, efterhånden som der skabes hjemmel til det. Pr. 1. juli 2016 er der skabt hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan henlægge sine beføjelser efter beskyttelsesrumsløven, havmiljølovens kapitel 11 og loven

37. De forebyggende opgaver nævnes ikke direkte i alle vedtægter. Hvor der i en vedtægt for et fælleskommunalt redningsberedskab står, at den samlede opgavevaretagelse efter beredskabsloven er overdraget, er der lagt til grund, at det naturligvis også omfatter de forebyggende opgaver efter lovens §§ 34-37.

38. Det fremgår på forskellig vis direkte af 18 vedtægter (samordningsaftaler), at det fælleskommunale redningsberedskaber bidrager eller kan bidrage til udarbejdelsen af en deltagerkommunes generelle beredskabsplan, hvilket dog også i praksis kan være tilfældet for det redningsberedskab, hvor det blot ikke er nævnt direkte i vedtægten.

om fyrværkeri og andre pyrotekniske artikler til en fælles beredskabskommission.

For sideordnede aktiviteter gælder det typisk, at de præcise vilkår for sådanne opgaveløsninger skal aftales mellem deltagerkommunen og det enkelte redningsberedskab. Området reguleres i øvrigt af kommunalretlige regler, herunder kommunalfuldmagten.

Aktiviteter med frivillige kun er meget sporadisk beskrevet.

4.5. De fælleskommunale redningsberedskabers styrelsesorgan

Hvert fælleskommunalt redningsberedskab har et styrelsesorgan, der er ansvarlig for enhedens virksomhed. I de fleste af de fælleskommunale redningsberedskaber bruges betegnelsen (fælles) beredskabskommission om dette styrelsesorgan, mens fire beredskaber anvender betegnelsen bestyrelse.³⁹

Valgperioden til beredskabskommissionen følger den kommunale valgperiode, som aktuelt dækker årene 2014 – 2017. Kun borgmesteren fra de respektive deltagerkommuner samt politidirektøren for de respektive politikredse i dækningsområdet er fødte medlemmer af beredskabskommissionen.⁴⁰

Antallet af medlemmer i styrelsesorganet for de respektive fælleskommunale redningsberedskaber varierer fra 7 til 17 medlemmer.⁴¹ Antallet af medlemmer afspejler ikke kun antallet af deltagerkommuner og dermed antallet af fødte medlemmer (borgmester og politidirektør)⁴². Flere enheder har valgt at inddrage kommunalbestyrelsesmedlemmer, medarbejdere og frivillige. Generelt har repræsentanterne for de frivillige og medarbejderne observatørstatus, men i otte

fælleskommunale redningsberedskaber er en repræsentant(er) for de frivillige og/eller medarbejderne stemmeberettiget medlem af den fælles beredskabskommission.⁴³

I fem beredskaber er der tildelt flere pladser i/medlemmer af den fælles beredskabskommission til nogle kommuner for at kompensere for større befolkningstal og større ejerandel af fællesskabet⁴⁴. Disse pladser er ikke personlige, men bliver ofte håndteret med stemmeaftaler, således at et medlem eksempelvis kan repræsentere to eller tre pladser/medlemmer.

Formandskabet for beredskabskommissionerne er reguleret på forskellig vis. Der er eksempler på, at beredskabskommissionen har en bestemt repræsentant (borgmester/rådmand) til at varetage formandskabet, at beredskabskommissionen selv vælger sin formand og næstformand, samt at beredskabskommissionen lader formandskabet gå på skift blandt deltagerkommunerne.

4.6. De fælleskommunale redningsberedskabers organisation

Samtlige fælleskommunale redningsberedskaber er organiseret som § 60-fællesskaber med en beredskabskommission som øverste ledelse.

De fælleskommunale redningsberedskabers organisering har i alt overvejende grad fået overdraget den samme type opgaver fra deltagerkommunerne, hvorfor der er lighedstræk mellem de respektive beredskabers organisering, men i øvrigt forskelle i forhold til størrelse, geografi m.v.

Med lokale variationer kan følgende organisationsdiagram opstilles for de fælleskommunale redningsberedskaber.

39. I denne rapport anvendes betegnelsen beredskabskommission for beredskabsenhedernes styrelsesorgan.

40. Det bemærkes videre, at det i nogle samordningsaftaler er nævnt, at politidirektøren udtræder af den fælles beredskabskommission, såfremt en lovændring muliggør dette. Herudover skal det nævnes, at politidirektøren ikke har stemmeret i kommunale bevillingsspørgsmål, jf. beredskabslovens § 10, stk. 2.

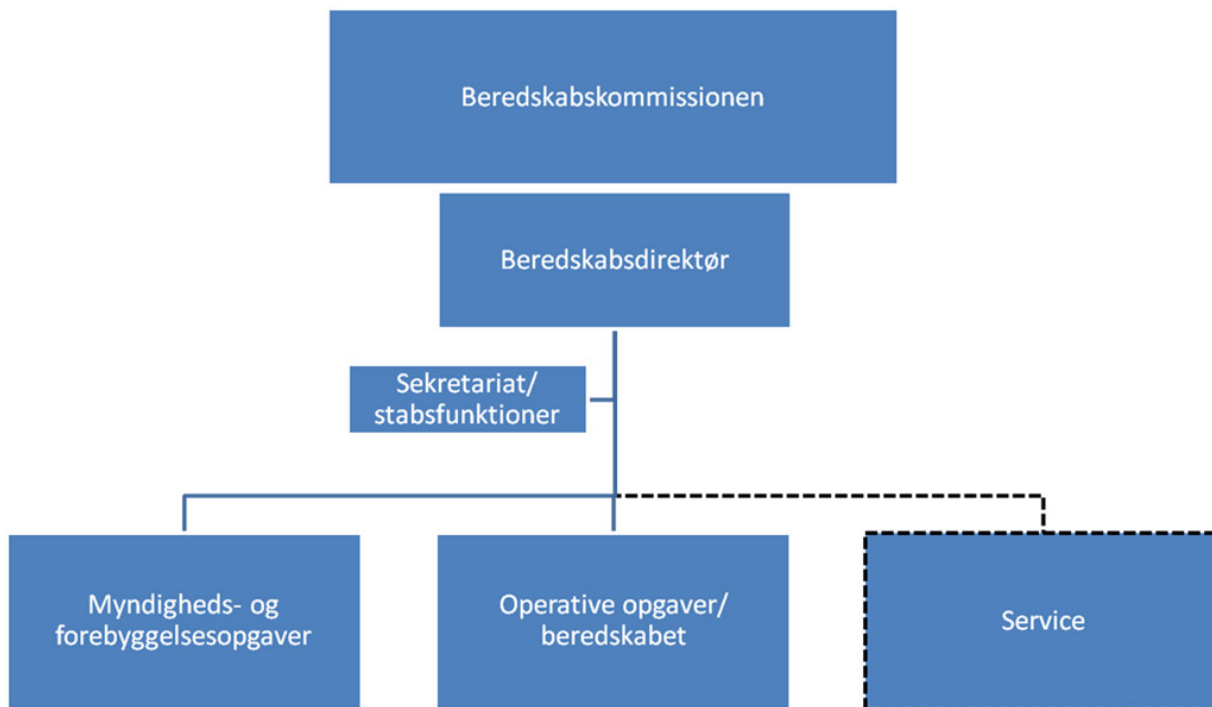
41. Disse tal er fraregnet observatører, som typisk vil være en repræsentant for de frivillige eller medarbejderne.

42. Politidirektørens medlemskab er ikke personligt, og den pågældende kan således lade embedet repræsentere af en anden medarbejder ved politikredsen. Dette er den typiske praksis.

43. Beredskab Fyn (en medarbejder), Brand & Redning Sønderjylland (tre frivillige), Frederiksborg Brand & Redning (medarbejder og frivillig), Lolland-Falster Brandvæsen (to frivillige), Midt- og Sydsjællands Brand & Redning (en repræsentant for fuldtidsansatte medarbejdere, en repræsentant for deltidsansatte medarbejdere, en repræsentant for de frivillige), Nordsjællands Brandvæsen (en medarbejder, en frivillig), Vestsjællands Brandvæsen (en medarbejder) og Østsjællands Beredskab (frivillig).

44. Brand & Redning MidtVest, Hovedstadens Beredskab, Trekantområdets Brandvæsen, Østjyllands Brandvæsen og Østsjællands Beredskab.

Typisk organisationsdiagram for et fælleskommunalt redningsberedskab



De fælleskommunale redningsberedskabers styrelsesorgan er den fælles beredskabskommission (nogle steder bruges betegnelsen bestyrelse), som består af deltagerkommunerne.

En beredskabsdirektør eller beredskabschef er ansvarlig for den daglige virksomhed og refererer til beredskabskommissionen. Beredskabsdirektøren støttes typisk af et sekretariat/ en stab, hvis opgaver varierer i omfang og indhold. Visse steder løser staben primært administrative opgaver, mens staben i andre steder løser opgaver i relation til eksempelvis driften, analyse-, planlægnings- og udviklingsopgaver m.m.

På afdelingsniveau ses typisk en blok for myndighedsopgaver (risikobaseret dimensionering, brandsyn, byggeteknisk sagsbehandling, forebyggelseskampagner) og en blok for operative opgaver. Disse blokke kan bestå af 1-2 afdelinger og/eller flere underafdelinger/kontorer med konkrete ansvarsområder.

Foruden beredskabsdirektøren er der typisk et ledelseslag på 3-4 personer med titel af stabschef, beredskabschef, forebyggelseschef, operativ chef m.m. Hertil kan der være en blok for serviceopgaver for den kommunale forvaltning m.v.

Organiseringen af de nye enheder er karakteriseret ved flere medarbejdere pr. enhed og flere personer i ledelseslaget, fastholdelse af kompetencer samt en tydelig opdeling af opgaver. Dermed er der skabt bedre rammer for specialisering og opbygning af ekspertviden i forhold til tidligere.

4.7. De fælleskommunale redningsberedskabers dimensionering

16 fælleskommunale redningsberedskaber og fire kommunale redningsberedskaber har fået godkendt deres planer for dimensioneringen i deres (fælleskommunale) dækningsområde⁴⁵. På baggrund af disse planer kan der gøres status på ændringer i det kommunale redningsberedskabs operative kapa-

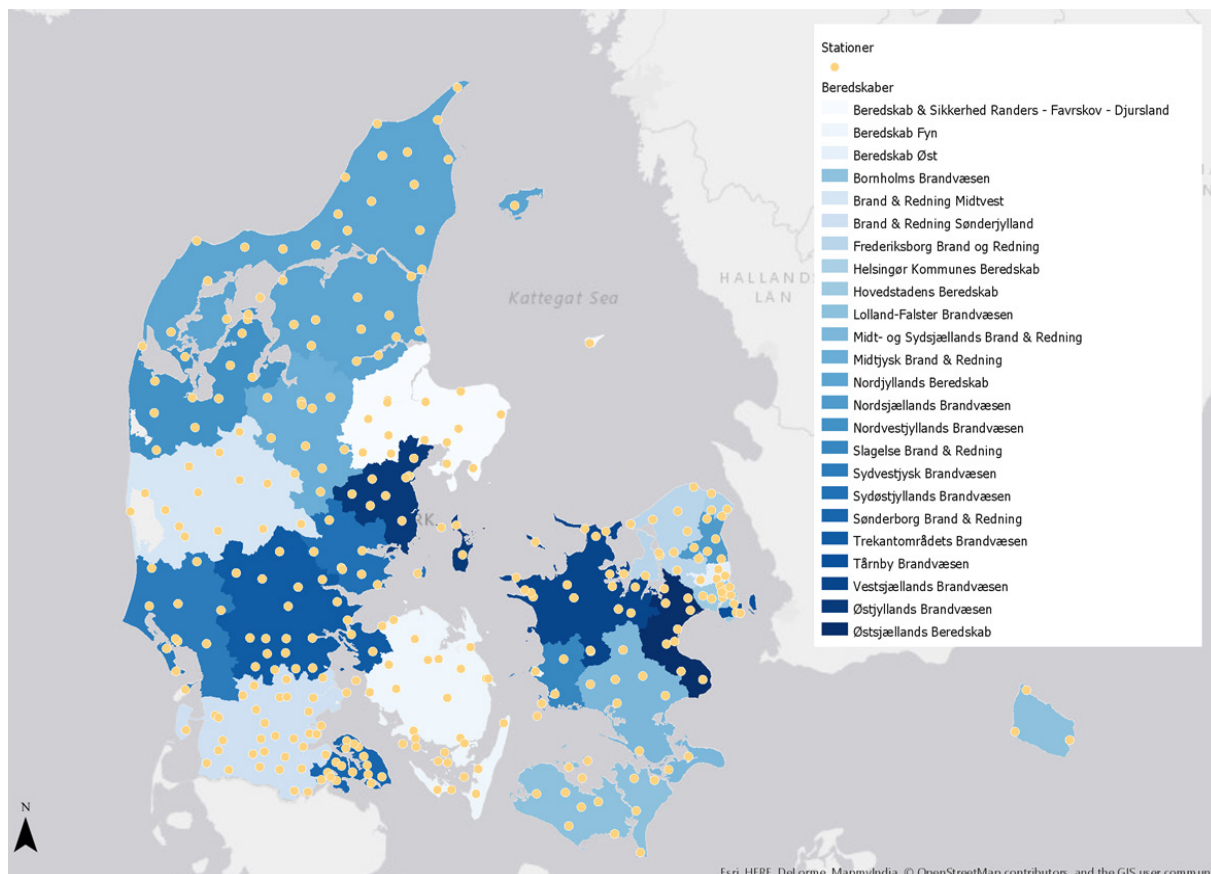
45. Planerne godkendes af deltagerkommunernes kommunalbestyrelser, jf. vedtægterne, og for et enkelt fælleskommunalt redningsberedskab i den fælles beredskabskommission.

citeter for så vidt angår antallet af brandstationer og vagtmandskabet.⁴⁶

4.7.1. Ingen betydelige ændringer i antallet af brandstationer i den nye struktur

Der er 239 kommunale brandstationer og 47 hjælpebrandstationer i Danmark, som det fremgår af nedenstående kort.⁴⁷

Brandstationer i Danmark



I forbindelse med udarbejdelsen af dimensioneringsplanerne for de nye fælleskommunale redningsberedskaber er der nedlagt én brandstation⁴⁸. Planer om at lukke yderligere to brandstationer er blevet udsat. I perioden 2009-2015 blev der nedlagt omkring tyve brandstationer og hjælpebrandstationer i hele landet.

4.7.2. Vagtberedskabet reduceret i den nye struktur

Vagtberedskabet er de personer, som er på vagt og har forpligtet sig til at rykke ud ved alarm. Vagtberedskabet består af indsatsledere, holdledere og brandmænd, der kan være fuldtidsansatte, deltidsansatte eller medlem af et frivilligt brandværn i Sønder-

45. Planerne godkendes af deltagerkommunernes kommunalbestyrelser, jf. vedtægterne, og for et enkelt fælleskommunalt redningsberedskab i den fælles beredskabskommission.

46. Kommunernes indberetninger til ODIN af såkaldt stamdata (ansatte, stationer, køretøjer, kompetencer m.m.) er ikke komplet for 2016. Derfor kan ODIN ikke bruges til at afdække ændringer i det kommunale redningsberedskab.

47. Redningsberedskabets Statistik 2015:4.

48. Station Dæmningen i Hovedstadens Beredskab, som vurderede, at det ikke ville få betydning for responstiderne.

jylland. Frivillige i resten af landet kan mobiliseres ved behov, men indgår ikke i vagtberedskabet.

Vagtberedskab i de kommunale redningsberedskaber består af 80 indsatsledervagter. 186 personer (37 holdledere og 149 brandmænd) er på døgnvagt, mens 1.799 personer (295 holdledere og 1.504 brandmænd) er på tilkald, og som kan afgå fra stationen indenfor fem minutter.⁴⁹

Etableringen af de fælleskommunale redningsberedskaber har medført reduktioner eller planer om at reducere i vagtberedskabet i 12 ud af de 16 fælleskommunale redningsberedskaber⁵⁰, idet tre fælleskommunale redningsberedskabers eventuelle reduktioner i vagtberedskabet ikke indgår i optællingen.⁵¹

11 enheder reducerer i antallet af indsatsledervagter.⁵² Tilsammen er der tale om, at 19 indsatsledervagter bliver nedlagt. Fire enheder halverer eller planlægger at halvere antallet af indsatsledervagter, mens reduktionerne er noget mindre de andre steder (mellem 10 % og 30 %). Som supplement til den generelle ledelseskapalet ved særlige hændelser har 8 redningsberedskaber desuden en chefvagt, der vil kunne kontaktes eller tilkaldes fra hjemmet udenfor normal arbejdstid.

Otte enheder har reduceret eller planlægger at reducere i brandmandskabet (manuelt niveau) med i alt 89 personer. For de otte beredskaber er der tale om reduktioner i brandmandskabet på mellem 6 % og 20 %.

Tre enheder⁵⁴ har tilsammen reduceret med 5 holdledere, mens Hovedstadens Beredskab har øget sit vagtberedskab med en holdleder. For de tre beredskaber er der tale om reduktioner i antallet af holdledere på mellem 4 % og 33 %.

De gennemførte og planlagte reduktioner i antallet af holdledere og brandmænd i vagtberedskab er henholdsvis ca. 1 % og ca. 5 % set i forhold til hele landets vagtberedskab, mens det samlede antal indsatsledervagter er reduceret med ca. 19 %.

4.8. Beredskabsstyrelsens organisationstilpasning

I efteråret 2016 gennemførte Beredskabsstyrelsen en organisationsændring som opfølgning på stemmeaftalen. Et fokuspunkt var blandt andet at etablere nye kontorer med henblik på at fremme samarbejdet med de kommunale redningsberedskaber. Strukturen for det statslige redningsberedskab blev fastholdt i overensstemmelse med stemmeaftalen om statslige beredskabscentre over hele landet.

49. Tallene er opgjort pr. 26. januar 2017 og kan ændre sig i takt med, at de kommunale redningsberedskaber implementerer en ny dimensioneringsplan.

50. De 12 beredskabsenheder er Beredskab Fyn, Beredskab & Sikkerhed – Randers, Favrskov, Djursland, Beredskab Øst, Brand & Redning Midtvest, Frederiksborg Brand & Redning, Midtjysk Brand & Redning, Nordjyllands Beredskab, Nordsjællands Brandvæsen, Sydvestjyllands Brandvæsen, Sydøstjyllands Brandvæsen, Østjyllands Brandvæsen og Østsjællands Beredskab.

51. Det drejer sig om Midt- og Sydsjællands Brand & Redning, Nordvestjyllands Brandvæsen og Trekantområdets Brandvæsen, jf. at planen for den risikobaserede dimensionering i redningsberedskabernes samlede dækningsområde afventes.

52. Beredskab Fyn, Beredskab & Sikkerhed – Randers, Favrskov, Djursland, Beredskab Øst, Frederiksborg Brand & Redning, Midtjysk Brand & Redning, Nordjyllands Beredskab, Nordsjællands Brandvæsen, Sydvestjyllands Brandvæsen, Sydøstjyllands Brandvæsen, Østjyllands Brandvæsen og Østsjællands Beredskab.

53. Disse otte beredskabsenheder er Beredskab Fyn, Beredskab & Sikkerhed – Randers, Favrskov, Djursland, Brand & Redning Midtvest, Frederiksborg Brand & Redning, Midtjysk Brand & Redning, Nordsjællands Brandvæsen, Sydøstjyllands Brandvæsen og Østjyllands Brandvæsen.

54. Beredskab Fyn, Beredskab & Sikkerhed – Randers, Favrskov, Djursland samt Nordsjællands Brandvæsen.

Nedenfor ses Beredskabsstyrelsens organisationsdiagram. Kerneopgaverne er i centrum, mens støttefunktioner er i cirkelens omkreds.

Beredskabsstyrelsens organisationsdiagram



En af ændringerne i Beredskabsstyrelsens organisation var den nye enhed Kommune og Borger, der blev oprettet for at fungere som kommunernes primære indgang til styrelsen i generelle sager. Kontoret varetager endvidere tilsynet med og rådgivningen af det kommunale redningsberedskab, herunder i forhold til den risikobaserede dimensionering, og samarbejder med kommunerne om den borgernære forebyggelsesindsats samt generelle spørgsmål om frivillige, herunder tilsynet med Beredskabsforbundet.

For det andet dedikerede Beredskabsstyrelsen en ny enhed (Viden og Analyse) til at fremme en vidensbaseret udvikling af beredskabet. Enheden skal gennem analyser og vidensformidling sætte fokus på muligheder og generelle udviklingstrends inden for redningsberedskabsområdet. I den forbindelse skal enheden arbejde tæt sammen med kommunerne om styrket brug af data og viden i forbindelse med den strategiske udvikling af beredskabet, herunder ny praksis. Den nye enhed modsvarer således de nye rammer for specialisering i de nye fælleskommunale redningsberedskaber.

4.9. Kommunernes ansvar og opgaver på beredskabsområdet

Med etableringen af de fælleskommunale redningsberedskaber er der overført en række opgaver fra de deltagende kommuner til de fælleskommunale redningsberedskaber, jf. vedtægterne (samordningsaftalerne) for de enkelte fælleskommunale redningsberedskaber. Som omtalt under afsnit 4.4 er det gennemgående de afhjælpende opgaver og forebyggende opgaver, der er overført fra deltagerkommunerne til det pågældende fælleskommunale redningsberedskab, idet der dog kan være besluttet forskellige snitflader mellem deltagerkommunerne og det fælleskommunale redningsberedskab, f.eks. i forbindelse med vandforsyning til brandslukning (beredskabslovens § 15)⁵⁵.

Desuden er det gennemgående, at kompetencen til at godkende den fælles plan for den risikobaserede dimensionering for et fælleskommunalt redningsberedskab for tiden er bevaret i de enkelte kommunalbestyrelser⁵⁶. Det vil sige, at kommunalbestyrelserne i deltagerkommunerne skal godkende planen for den risikobaserede dimensionering på baggrund af en indstilling fra den fælles beredskabskommission. På grundlag af den godkendte plan for det kommunale redningsberedskab er det myndighedsmæssige ansvar for det kommunale redningsberedskab i et fælleskommunalt redningsberedskab entydigt overført til den fælles beredskabskommission og i det daglige den fælles beredskabsforvaltning. For tiden er det alene i Nordsjællands Brandvæsen, at deltagerkommunerne har overdraget kompetencen til at godkende planen for den risikobaserede dimensionering til den fælles beredskabskommission.

Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en plan for kommunens beredskab, jf. beredskabslovens § 25, stk. 1. Ansvar for denne plan – ofte benævnt den generelle beredskabsplan eller plan for fortsat drift – kan ikke overføres fra deltagerkommunerne til den fælles beredskabskommission, idet der ikke i beredskabsloven er hjemmel hertil. Planen udarbejdet i medfør af beredskabslovens § 25, stk. 1, omfatter kommunens planlægning og beredskab i tilfælde af eksempelvis drikkevandsforurening, IT-nedbrud samt nedbrud og forstyrrelser i kommunale serviceområder i øvrigt.

4.10. Konklusion

Der er på kort tid gennemført en omfattende omlægning af det kommunale redningsberedskab. På frivillig basis er målet om at danne op til 20 kommunale redningsberedskaber stort set nået. Dette har medført, at de fælleskommunale redningsberedskaber er karakteriseret ved forskelle på geografisk dækningsområde, antallet af deltagerkommuner og antallet af indbyggere i dækningsom-

55. § 60-fællesskaber er at betragte som specialkommuner, hvor de kommunale medlemmer af bestyrelsen er underlagt instruktionsbeføjelser fra de respektive kommunalbestyrelser.

56. Der var ikke på tidspunktet for etableringen af de nye fælleskommunale redningsberedskaber hjemmel i beredskabsloven til at overføre kompetencen til § 60-fællesskabet. En hjemmel hertil blev tilvejebragt med virkning fra 1. juli 2016.

rådet. Endvidere kan det konstateres, at der er store forskelle på budgetterne for de nye enheder opgjort i udgifter pr. indbygger.

I stort set hele landet ligger det overordnede politiske ansvar for, at det kommunale redningsberedskab er indrettet forsvarligt, fortsat hos kommunalbestyrelserne. Kun i Nordsjællands Brandvæsen er den samlede opgave overført til den fælles beredskabskommission. Kommunalbestyrelserne er dog sikret afgørende indflydelse, idet borgmestrene er medlemmer af den fælles beredskabskommission. Det må forventes, at flere kommunalbestyrelser i de kommende år udnytter muligheden for også at overdrage kompetencen til at godkende planen for det fælleskommunale redningsberedskab til den fælles beredskabskommission, idet der i den hidtidige omstillingsproces har været et ønske om at bevare kommunalbestyrelsernes fulde indflydelse på det overordnede serviceniveau.

De nye fælleskommunale redningsberedskaber er organiseret med en beredskabsdirektør (eller beredskabschef), der kan lede via en række chefer med ansvar for konkrete områder (forebyggelse, planlægning, myndighedsopgaver, operative opgaver). Der er således skabt rammer for større specialisering i de nye fælleskommunale redningsberedskaber.

De gennemførte besparelser er primært gennemført på administration og ledelse, men det har også været nødvendigt at gennemføre besparelser i vagtberedskabet og antallet af slukningskøretøjer og andet materiel. Således er der reduceret eller planlagt reduktioner i vagtmandskabet i 12 af de fælleskommunale redningsberedskaber. Antallet af brandstationer er praktisk taget uændret i den nye struktur.

Reduktionerne i antallet af indsatsledervagterne er på ca. 19 %, mens reduktionerne for holdleder-vagter og brandmænd på vagt er på henholdsvis ca. 1 % og ca. 5 %. 11 enheder har reduceret eller planlægger at reducere i antallet af indsatsledervagter. Syv enheder reducerer i det manuelle niveau (brandmandskabet), mens tre enheder reducerer i antallet af holdledere.

Kombinationen af færre indsatsledere og større geografiske områder end tidligere vil medføre flere indsatser, hvor indsatslederen ankommer senere på skadestedet i forhold til den tidligere organisering af det kommunale redningsberedskab.

Dimensioneringen af de nye fælleskommunale redningsberedskaber er karakteriseret ved en tilpasning til dagligdagshændelser samt de krav, som sådanne opgaver stiller til robusthed, kompetencer samt sammensætning af førsteudrykningen. Robustheden i forhold til større og mere komplekse hændelser er blevet svækket som følge af nedskæringer i det samlede antal chefstillinger og i antallet af fuldtidsansatte medarbejdere til planlægning og analyseopgaver, forebyggelsesopgaver, administration m.m. Sådanne stillinger blev ofte varetaget af medarbejdere med kompetencer til at bemande ledelses- og stabsfunktioner i tilfælde af meget store hændelser, herunder ledelses- og stabsfunktioner i den kommunale forvaltning. Ved større hændelser, eksempelvis klimarelaterede hændelser, kan det gøre det vanskeligere at etablere og drive de ønskede ledelses- og stabsfunktioner, herunder for deltagerkommunerne i de fælleskommunale redningsberedskaber.

5. Erfaringer med redningsberedskabets nye struktur

I dette afsnit skitseres erfaringer med redningsberedskabets nye struktur, som arbejdsgruppen finder relevante for arbejdstilrettelæggelsen mellem Beredskabsstyrelsen, de kommunale redningsberedskaber og kommunerne.

Erfaringer med redningsberedskabets nye struktur skal vurderes i forhold til, at de fleste fælleskommunale redningsberedskaber har været i drift siden januar 2016⁵⁷, og at erfaringsperioden således er ganske kort. Desuden har den nye struktur for redningsberedskabet ikke ændret sig i forhold til redningsberedskabets opgaver samt organiseringen i et kommunalt og statsligt redningsberedskab. De grundlæggende samarbejdsflader mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber består således fortsat.

5.1. Det kommunale redningsberedskabs erfaringer med at tilrettelægge arbejdet

Etableringen af de nye fælleskommunale redningsberedskaber har været en omfattende og kompleks proces, hvor fællesskabsdannelsen har taget meget tid og ressourcer for de involverede aktører. I etableringen af de nye fællesskaber har der skullet tages højde for uklare rammer, forskelligartede lokalpolitiske forhold og interesser, komplicerede beslutningsprocesser i styrelsesorganerne og de betydelige administrative udfordringer, der må forventes ved sammenlægninger af flere selvstændige organisationer.⁵⁸

Det er vurderingen, at de kommunale redningsberedskaber samlet set har opretholdt et forsvarligt dagligt beredskab. En indikator for dette er den gennemsnitlige responstid⁵⁹, der er på samme niveau som tidligere år.

Responstid fra 2007-2016⁶⁰

År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gennemsnit	07:51	08:03	08:00	08:07	07:51	07:44	07:50	07:48	08:00	08:19

57. Midt- og Sydsjællands Brand & Redning, Nordvestjyllands Brandvæsen og Trekantområdets Brandvæsen har fortsat ikke udarbejdet ny samlet dimensioneringsplan.

58. Som eksempler på udfordringer og begrænsninger er der peget på fastlæggelse af nye forretningsgange, udvikling af egne IT-systemer samt lange opsigelsesvarsler på virksomhedsoverdragede medarbejdere og alle-rede indgåede aftaler med leverandører.

59. Responstid er defineret som "den tid, der går fra alarmcentralen har afgivet alarmer, til køretøjet er fremme på skadestedet."

60. Den gennemsnitlige udrykningstid for 2016 er trukket fra ODIN den 20. januar 2017, som er fristen for aflevering af rapporter for 2016. I tallet indgår ikke rapporter fra dele af Hovedstadens Beredskab (København og Frederiksberg), der har en hurtig responstid og dermed vil trække gennemsnittet for responstid ned. Erfaringen viser derudover, at flere beredskaber ikke har afsluttet alle deres rapporter før fristen.

De kommunale redningsberedskaber har endvidere haft fokus på, at alle lovmæssige opgaver på myndighedsområdet skulle løses på forsvarlig vis. Der har samtidig været anvendt betydelige ressourcer på den risiko-baserede dimensionering, mens udviklingen af forebyggelsesområdet samt det øvrige myndighedsområde i et vist omfang har haft mindre fokus.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der fremadrettet vil blive frigjort flere ledelses- og medarbejderressourcer til disse områder, således at de pågældende medarbejdere kan videreudvikle deres specialistkompetencer. Det er vurderingen, at der vil være flere af de kommunale redningsberedskaber end tidligere, som fremadrettet vil have mulighed for at afsætte ressourcer til faglig udvikling og analyse, idet der dog som hovedregel ikke i de nye enheder er etableret egentlige, dedikerede udviklings- eller analysefunktioner.

Større enheder giver også grundlag for en mere effektiv tilrettelæggelse af lokale uddannelser samt en udvikling af et mere rutineret instruktørkorps.

5.2. Nye udfordringer for kommunerne

Kommunernes position på beredskabsområdet har ændret karakter med redningsberedskabets nye struktur på kommunalt niveau. Tidligere var det kommunale redningsberedskab en integreret del af den kommunale forvaltning og kunne derfor rådgive det politiske niveau om beredskabsfaglige forhold, herunder bidrage til krisehåndteringen ved større hændelser.

Med etableringen af de nye fælleskommunale redningsberedskaber er kommunernes beredskabsfaglige kompetencer imidlertid overdraget til en fælleskommunal beredskabsenhed uden for den kommunale forvaltning. Derfor råder kommunerne i dag kun i begrænset omfang over beredskabsfaglige kompetencer i deres egen forvaltning, hvilket udfordrer kommunens handlerum på beredskabsområdet. Dette er i fuld overensstemmelse med hensigten bag samordningerne, idet der ikke skal etableres parallelle organisationer. Der vil dog givet være en periode, hvor relationerne mellem deltagerkommunerne og det fælleskommunale redningsberedskab skal falde nærmere på plads.

Den anden udfordring kan opstå i forbindelse med ulykker og hændelser, hvor kommunen får brug for at etablere en krisestyringsorganisation. Tidligere har det været udbredt praksis at bemande kommunens krisestab med medarbejdere fra kommunens eget redningsberedskab. Imidlertid kan det medføre bemandingsmæssige problemer, såfremt ulykkens omfang går på tværs af kommunegrænser, og flere deltagerkommuner etablerer krisestabe på samme tid. Herudover vil det kunne udfordre den ledelsesmæssige robusthed i redningsberedskabet, hvis ledende medarbejdere på én gang er disponeret til kommunernes stabsarbejde samtidig med, at redningsberedskabet bliver udfordret af større hændelser.

Herudover er der opstået en række snitfladeproblematikker i forhold til øvrig sektorlovgivning. Et kommunalt redningsberedskab kan som en del af kommunens enhedsforvaltning og efter intern delegation i kommunen varetage opgaver, som betegnes som myndighedsudøvelse på andre områder end efter beredskabsloven. Dette kan i en konkret indsatssituation være hensigtsmæssigt.

For fælleskommunale redningsberedskaber kræver det lovhjemmel at varetage myndighedsudøvelse, idet der ved etablering af fælles beredskabskommission er etableret en (ny) selvstændig myndighed uden for de involverede kommuner. Der kan være behov for at afklare, om der skal skabes lovhjemmel til at overføre visse opgaver efter miljø- og vejlovgivningen samt byggelovgivningen til den fælles beredskabskommission. En sådan hjemmel til at overføre opgaver er tidligere tilvejebragt vedrørende kommunalbestyrelsens opgaver efter havmiljølovens kapitel 11. KL har endvidere peget på, at der ønskes hjemmel til at kræve refusion af udgifter i forbindelse med en række af opgaver, som er knyttet til indsatsen, men som ikke løses som en del af beredskabsopgaven.

Disse forhold bør afklares i dialog med de respektive sektoransvarlige myndigheder.

5.3. Udfordringer for Beredskabsstyrelsen

Arbejdsgruppen vurderer, at de større faglige miljøer i de fælleskommunale redningsberedskaber udgør et godt grundlag for videreud-

vikling af redningsberedskabet. Alene det forhold, at der i dag er 24 kommunale redningsberedskaber, gør det i langt højere grad muligt at inddrage et bredt erfaringsgrundlag i beredskabsudviklingen. Samtidig vil det være nemmere at få formidlet, udbredt og indarbejdet ny viden i hele redningsberedskabet.

Dette nye udgangspunkt for samarbejde indebærer en række udfordringer for Beredskabsstyrelsen i forhold til at kunne bidrage til en realisering af potentialet heri:

Det enkelte kommunale redningsberedskab har alene et ansvar for eget område og egen udvikling. Beredskabsstyrelsen vil således – qua sit ansvar som national myndighed på beredskabsområdet – skulle varetage en central funktion i forhold til at styrke samarbejdet om indsamling af erfaringer og ny viden, formidling heraf samt omsætning til ny praksis gennem ændringer i regelsæt, uddannelser og eksisterende praksis.

Et centralt element heri er at inddrage de kommunale redningsberedskaber i de fornødne samarbejder og udviklingsprojekter for herigennem at nyttiggøre praktiske erfaringer og lokalt udviklet ekspertviden. Der er således megen viden forankret rundt om i de kommunale redningsberedskaber, hvor der på forskellig vis arbejdes med videnudvikling, bl.a. i forhold til ny indsats teknik -og taktik samt erfaringsopsamlinger.

Herudover deltager nogle kommunale redningsberedskaber sammen med uddannelsesinstitutionen Metropol i et flerårigt fælles ph.d.-forskningsprojekt, der skal belyse, hvordan indsatser kan måles kvalitativt med henblik på at forbedre opgaveløsningen. Beredskabsstyrelsen har tilsvarende fokus på indsamling af ny viden gennem bl.a. forsøg, evalueringer og deltagelse i en række større og mindre forskningsprojekter. Der er allerede i dag et samarbejde om mange af projekterne, men det vurderes, at udvælgelsen, igangsættelsen og gennemførelsen af sådanne projekter med fordel vil kunne koordineres mere effektivt med henblik på en bedre ressourceudnyttelse.

Behovet for fortsat videnudvikling og indarbejdelse af denne i redningsberedskabets prak-

sis, redningsberedskabets lovgivning, uddannelser mv. stiller skærpede krav til styrelsens tilsyns- og rådgivningsvirksomhed, herunder også i forhold til udvikling af et planlægningsgrundlag og metode for dimensionering af de kommunale redningsberedskaber. I dag dækker de fælleskommunale redningsberedskaber geografisk og risikomæssigt bredere områder end tidligere, og planlægningen og tilsynet med, om det kommunale redningsberedskab er forsvarligt indrettet, er mere komplekst end tidligere.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der på centralt strategisk niveau er skabt grundlag for en dialog mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber om den strategiske udvikling af redningsberedskabet med faste møder på direktørniveau mellem de kommunale enheder og Beredskabsstyrelsens direktion.

Herudover har der i en årrække eksisteret en række faglige samarbejdsudvalg og brugergrupper, eksempelvis på uddannelsesområdet, brandforebyggelse eller dataindsamling (ODIN), som har sikret en løbende dialog mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber. Sådanne fora må forventes at blive udviklet yderligere, bl.a. i lyset af, at der er etableret faglige samarbejdsnetværk på tværs af de kommunale redningsberedskaber, så specialisering og videndeling styrkes. Kommunerne er gået sammen i disse fora i regi af Danske Beredskaber, som er en forening og interesseorganisation for de 24 kommunale redningsberedskaber i Danmark. Herudover er der med de seneste ændringer i Beredskabsstyrelsens organisation skabt et afsæt for, at styrelsen i højere grad end tidligere skal kunne udvikle kompetencer i forhold til at kunne følge op på kommunale erfaringer og inddrage ny viden i udviklingen af redningsberedskabet.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at redningsberedskabets nye struktur har skabt et nyt udgangspunkt for samarbejde, hvor Beredskabsstyrelsen i større omfang end hidtil skal kunne fungere som facilitator for udviklingsorienterede projekter, blandt andet ved at skabe overblik over det kommunale redningsberedskabets praksis samt inddrage

viden, der er forankret såvel inden for som uden for redningsberedskabet, herunder hos andre statslige aktører eller udenlandske samarbejdsparter.

Hensigten med samarbejdet er i sidste ende, at Beredskabsstyrelsen som sektoransvarlig national myndighed på området får de bedst mulige betingelser for at omsætte ny viden til aktuel og relevant regulering på området, uddannelsesvirksomhed samt rådgivning på forebyggelses- og planlægningsområdet til gavn for det samlede redningsberedskab.

5.4. En foreløbig vurdering af den operative samarbejdsflade

Det kommunale redningsberedskab har ca.

40.000 udrykninger årligt. Der køres især til brandrelaterede opgaver. En anden hyppig opgave løses i forbindelse med færdselsuheld. Over halvdelen af udrykningerne er til reelle alarmer, mens resten af udrykningerne er til blinde alarmer, falske alarmer eller alarmer, hvor opgaven er løst før ankomst. Der har i de senere år været fokus på at nedbringe antallet af udrykninger til blinde alarmer, som binder redningsberedskabets ressourcer. I 2016 var den gennemsnitlige indsatstid i forbindelse med en reel alarm ca. 1 time og 40 minutter.⁶¹

Fra 2015 har Beredskabsstyrelsen opgjort sine assistancer til de kommunale redningsberedskaber i antallet af opgaver, der løses, se nedenstående tabel.

Antallet af opgaver fordelt på hovedopgaver, som Beredskabsstyrelsen har løst for kommunerne

Antal opgaver	2015	2016	Gennemsnit	Fordeling
Brand	155	313	234	61 %
Redning	115	64	90	23 %
CBRNE	24	31	27	7 %
Særlige	40	26	33	9 %
Hovedtotal	334	434	384	100 %

61. Indsatstiden er opgjort pr. 26. januar 2017 med udgangspunkt i ODIN-data. Indsatstiden beregnes som tiden, der går, fra det første køretøj ankommer til skadestedet, til det sidste køretøj frigives fra skadestedet.

Tabellen viser, at der fra 2015 til 2016 er en markant stigning i antallet af løste opgaver. Desuden kan der konstateres, at stigningen er i antallet af brandopgaver, der samtidig udgør det primære område for løste opgaver.

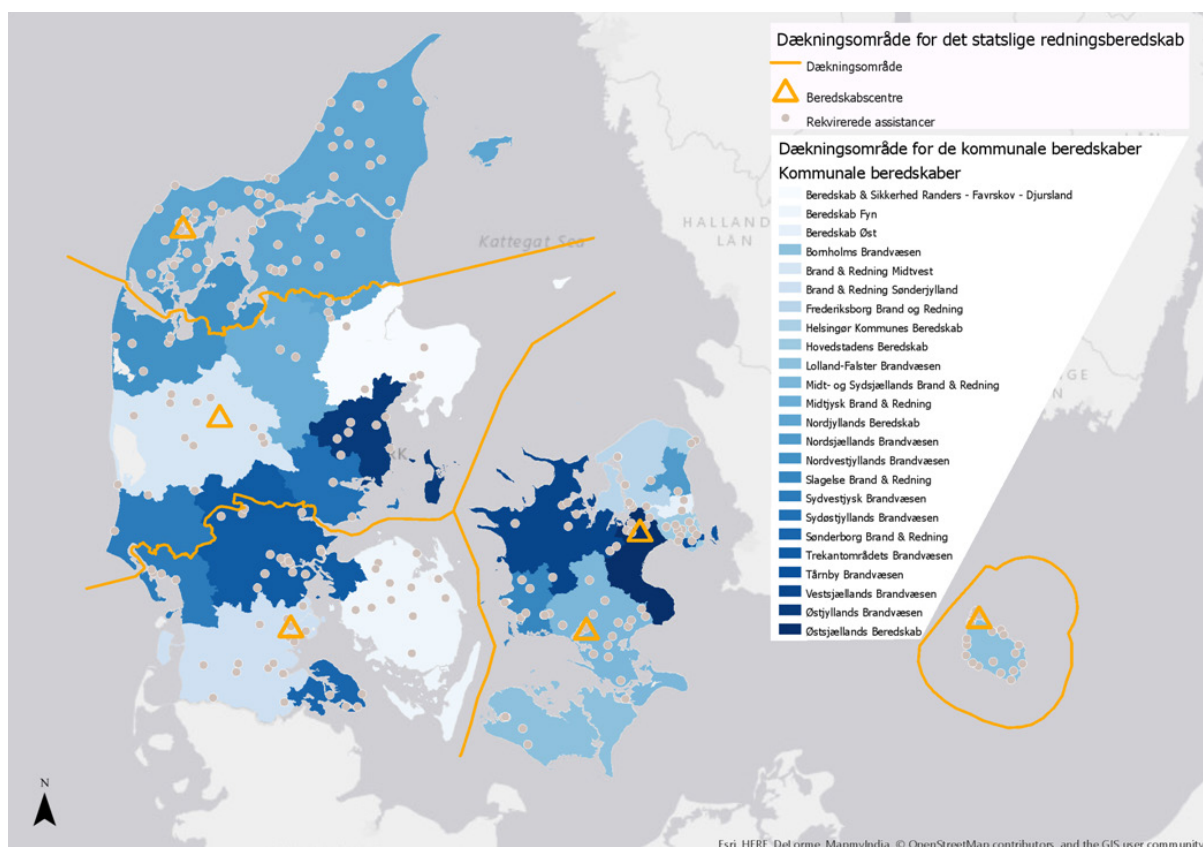
Der er erfaringsmæssigt store udsving mellem de enkelte år, og derfor skal udsving i forhold til brandopgaver vurderes over flere år, før der kan drages konklusioner. Arbejdsgruppen er enig om, at det nuværende erfaringsgrundlag i forhold til udviklingen af den operative samarbejdsflade efter etableringen af de fælleskommunale redningsberedskaber er begrænset.

Arbejdsgruppen vurderer, at kommunale redningsberedskaber i de statslige beredskabs-

centres nærområder i højere grad nyttiggør assistance fra det statslige redningsberedskab ved mindre hændelser, mens kommunale redningsberedskaber længere væk fra beredskabscentrene i højere grad tilkalder assistance ved større eller mere komplicerede og længerevarende hændelser.

Beredskabsstyrelsen assisterede eksempelvis i 2016 ved den meget omfattende brand på havnen i Fredericia, omfattende brande i industri- og lagerbygninger i bl.a. Aarhus, Aalborg, Juelsminde og i Taastrup, ligesom det statslige redningsberedskab assisterede ved branden i Svinkløv Badehotel, ved en række store gårdbrande og ved hændelser som følge af voldsomt vejr uden for beredskabscentrenes nærområder.

Hændelser, hvortil de kommunale redningsberedskaber rekvirerede bistand fra det statslige redningsberedskab



Det statslige redningsberedskab yder årligt ca. 30.000 indsatstimer til bistand for det kommunale redningsberedskab, idet der kan forekomme større udsving mellem årene i lyset af eksempelvis omfanget af klimarelaterede indsatser, der typisk er meget mandsskabskrævende.

5.5 Videreudvikling af et fælles datagrundlag

Oplysninger om redningsberedskabets indsatser og kapaciteter i form af materiel, stationer og personel fremgår af ODIN (Online Data- og Indberetningssystem), hvor såvel det kommunale som statslige redningsberedskab skal indberette data.

Der er fra primo 2015 indarbejdet en ny teknologisk platform og foretaget en justering af de data, som systemet skal indeholde. Det har været obligatorisk for det kommunale redningsberedskab at anvende det nye ODIN fra medio 2015.

Arbejdsgruppen har konstateret, at der fortsat er behov for en udvikling af ODIN på en række områder.

For det første kan der fortsat konstateres en række udfordringer i forhold til stabil drift og dermed adgang til systemet. For det andet skal der fortsat arbejdes på uddata-siden, så det bliver nemmere lokalt at trække relevante data til brug for den daglige ledelse og udvikling af redningsberedskabet. For det tredje er der behov for en bedre datadisciplin i forhold til, at de obligatoriske oplysninger er indberettet rettidigt og fyldestgørende. Og for det fjerde skal arbejdsgruppen pege på, at der bør etableres en samarbejdsstruktur – udover det eksisterende samarbejde på brugergruppeniveau – mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, som har fokus på den strategiske

anvendelse af ODIN, herunder hvilke oplysninger der har relevans for den fortsatte udvikling af redningsberedskabet.

5.6. Konklusion

Med redningsberedskabets nye struktur er der grundlag for at konkludere, at de færre kommunale beredskabsenheder giver mulighed for et mere koordineret og professionaliseret samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber.

De fælleskommunale redningsberedskaber kan i højere grad end tidligere dedikere stillinger til opgavetyper på myndighedsområdet og dermed opnå et fagligt løft i relationerne til Beredskabsstyrelsen og til andre kommunale redningsberedskaber. Erfaringsgrundlaget på dette område er dog begrænset, da de fælleskommunale beredskabsenheder i etableringsfasen primært har haft fokus på den operative opgaveløsning.

Arbejdsgruppen er enig om, at erfaringsgrundlaget på det operative område kan karakteriseres som et øjebliksbillede, fordi det alene bygger på praksis i 2016. Det kan således kun konkluderes foreløbigt på spørgsmålet om de kommunale redningsberedskabers brug af det statslige redningsberedskab, idet der ikke på nuværende tidspunkt er noget, der tyder på, at samarbejdsfladerne vil blive ændret grundlæggende.

Der er kommet nye samarbejdsflader mellem beredskabsfællesskaberne og deltagerkommunerne, der er karakteriseret ved, at kommunerne ikke længere råder over egne beredskabsfaglige kompetencer. Det vil kræve tid for disse relationer at falde på plads, men også rum for at det kan gøres forskelligt alt efter lokal tradition og behov.

6. Besvarelse af kommissoriets spørgsmål

I dette kapitel besvarer arbejdsgruppen de tre spørgsmål, der er opstillet i kommissoriet. Arbejdsgruppen er enig om svarene, og at svarene skulle have opsummerende karakter i forhold til den status og de erfaringer med redningsberedskabets nye struktur, som der er redegjort for i kapitel 4 og 5.

Spørgsmål 1:

Hvordan er den nye struktur etableret, og hvilken betydning har det haft for arbejdstilrettelæggelsen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab?

Arbejdstilrettelæggelsen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab er historisk udviklet på baggrund af et redningsberedskab med et kommunalt og statsligt redningsberedskab, en central statslig styrelse samt statslige beredskabscentre i hele landet.

Kommunernes etablering af fælleskommunale redningsberedskaber er den primære strukturelle nyskabelse i kølvandet på økonomiaftalen mellem KL og regeringen for 2015. Kommunerne har på kort tid gennemført en omfattende omlægning af redningsberedskabets struktur med henblik på at samordne de 87 enheder, der udgjorde det kommunale redningsberedskab i 2014. Alle de nye fælleskommunale redningsberedskaber var i drift pr. 1. januar 2016.

Kommunerne har overdraget de afhjælpende og brandforebyggende opgaver efter beredskabsloven til de fælleskommunale redningsberedskaber, der kunne etableres som § 60-fællesskaber indenfor det eksisterende lovgrundlag.

De fælleskommunale redningsberedskaber er etableret ved lokalt forankrede processer baseret på frivillige samordningsaftaler mellem kommunerne. Der har været tale om en omfattende proces, hvor de nye § 60-fællesskaber har skullet tage højde for forskel-

ligartede lokalpolitiske forhold, komplicerede beslutningsprocesser i styrelsesorganerne og de betydelige administrative udfordringer, der er ved sammenlægninger af flere selvstændige organisationer.⁶²

I dag er status på redningsberedskabets struktur, at 93 kommuner har valgt at samordne deres beredskab med andre kommuner. Det kommunale redningsberedskab består således af 19 fælleskommunale redningsberedskaber og 4 kommuner med eget beredskab, mens der arbejdes på et fælles ø-beredskab for Bornholm. Sammen med Beredskabsstyrelsen udgør disse 24 enheder det samlede redningsberedskab i Danmark.

Arbejdsgruppen vurderer, at der med 24 kommunale redningsberedskaber er etableret en samarbejdsplatform for en effektiv udvikling af det samlede redningsberedskab. Dette gælder primært samarbejdsfladerne på myndigheds- og uddannelsesområdet. På disse områder udmønter relationerne mellem Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber sig i udviklingsprojekter, rådgivning og generelle vejledninger, tilsynsbesøg og praksisundersøgelser, erfaringsudveksling, seminarer og møder, m.m.

Med færre kommunale redningsberedskaber er der skabt en samarbejdsplatform med højere beredskabsfaglighed som omdrejningspunkt, da de kommunale redningsberedskaber i forhold til tidligere kan karakteriseres ved en højere grad af faglig specialisering blandt medarbejderne, stærkere faglige netværk samt en større grad af forståelse for fælles udfordringer i forhold til det samlede trusselsbillede. Herudover er der med Beredskabsstyrelsens nye struktur skabt et afsæt for, at styrelsen i højere grad end tidligere kan udvikle kompetencer i forhold til at kunne følge op på kommunale erfaringer og inddrage ny viden i udviklingen af redningsberedskabet.

62. Som eksempler på udfordringer og begrænsninger er der peget på fastlæggelse af nye forretningsgange, udvikling af egne IT-systemer samt lange opsigelsesvarsler på virksomhedsoverdragede medarbejdere og allerede indgåede aftaler med leverandører.

Den strategiske udvikling af redningsberedskab samt udmøntningen af effektiviseringer i redningsberedskabet vil kunne føre til ændringer i det enkelte redningsberedskabs interne organisering og opgaveløsning, eksempelvis bemanning, udrykningssammensætning, materiellanvendelse, brug af indsatsledere og holdledere m.m. Arbejdsgruppen finder, at sådanne ændringer vil øge behovet for mere viden, analyse, evaluering, dokumentation, tilsyn, videndeling m.m. på tværs af redningsberedskabet med henblik på at tilvejebringe et beslutningsgrundlag for den strategiske og taktiske udvikling af redningsberedskabet.

Strukturens betydning i forhold til den operative arbejdstilrettelæggelse mellem det statslige og kommunale redningsberedskab behandles under spørgsmål 2.

Spørgsmål 2:

Understøtter den nye struktur princippet om niveaudeling i et basis- og overbygningsberedskab, herunder at ikke alle skal kunne alt?

Redningsberedskabets nye struktur ændrer ikke på redningsberedskabets organisering på det operative område. Et kommunalt og statsligt redningsberedskab løser fortsat redningsberedskabets afhjælpende opgaver. Dermed har den nye struktur ikke ændret på rationalet for et statsligt redningsberedskab, der kan støtte det kommunale redningsberedskab med materiel og mandskabsressourcer, når den kommunale indsatsleder anmoder herom. Dette rationale tilsiger, at alle ikke skal kunne det hele.

Arbejdsgruppen finder, at de kommunale redningsberedskaber er dimensioneret forskelligt som en konsekvens af bl.a. lokale risikoprofiler, demografi og geografisk udstrækning samt forskelligt valg af serviceniveau. Det følger heraf, at der fortsat vil være forskel på, i hvilken udstrækning kommunerne har behov for at trække på det statslige redningsberedskab.

Arbejdsgruppen vurderer, at det nuværende erfaringsgrundlag med den nye struktur er begrænset. Kombineret med de kommunale redningsberedskabers forskelligartede behov for statslig assistance finder arbejdsgruppen, at der ikke inden for de politisk fastlagte ram-

mer for organiseringen af redningsberedskabet er grundlag for at anbefale en justering af arbejdstilrettelæggelse mellem det statslige og kommunale redningsberedskab på det operative område.

Den operative samarbejdsflade mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab er karakteriseret ved statslige assistancer til hændelser, der kræver meget mandskab og/eller specialudstyr, samt assistancer til ofte større brande. Arbejdsgruppen vurderer, at Beredskabsstyrelsen fortsat vil blive tilkaldt til begge disse opgavetyper. På den baggrund finder arbejdsgruppen, at dette samarbejde med fordel kan videreudvikles. Herudover finder arbejdsgruppen, at den nuværende arbejdsdeling på uddannelsesområdet er både fagligt hensigtsmæssig og økonomisk effektiv.

Spørgsmål 3:

Er der med den nye struktur etableret et samlet risikobillede og anvendes det?

Beredskabsloven indeholder ikke en definition af et samlet risikobillede. Arbejdsgruppen har derfor defineret et samlet risikobillede som bestående af tre typer af risici: det daglig forekommende hændelsesmønster af mindre og kendt karakter, særlige lokale risici samt nationale risici.

Udviklingstendenser i det samlede risikobillede indikerer, at hændelsestyper af national betydning i stigende grad vil få betydning for det samlede redningsberedskab. Overordnet gælder det, at disse hændelsestyper har betydning for, hvordan både det kommunale og statslige redningsberedskab skal dimensioneres. Det øger behovet for at koordinere et fælles planlægningsgrundlag og udvikle kapaciteter og kompetencer, der kan understøtte hinanden.

Redningsberedskabets nye struktur er etableret uden ændringer i regelgrundlaget for redningsberedskabets dimensionering. Kommunerne skal fortsat dimensionere det daglige redningsberedskab i forhold til lokale risikoobjekter og det dagligt forekommende hændelsesmønster, mens Beredskabsstyrelsen løbende bliver dimensioneret i forhold til nationale risici, der kan føre til ulykker og katastrofer, som kan sætte sam-

fundsvigtige funktioner under pres. Denne arbejdstilrettelæggelse har medført, at Beredskabsstyrelsen og de kommunale redningsberedskaber ikke har haft tradition for at koordinere en fælles anvendelse af et samlet risikobillede.

Denne praksis er under udvikling med redningsberedskabets nye struktur. Hovedparten af de nye fælleskommunale redningsberedskaber planlægger for såvel scenarier, der knytter sig til lokale risikoobjekter og det daglige hændelsesmønster, som scenarier med udgangspunkt i nationale risici. Anvendelsen af det samlede risikobillede kan dog ikke karakteriseres som koordineret på tværs af de kommunale redningsberedskaber eller med Beredskabsstyrelsen. De respektive scenarier i dimensioneringsplanerne varierer i antal, opbygning, konsekvenser m.m.

De operative samarbejdsflader mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab påvirkes af udviklingen i det samlede risikobillede, hvilket kræver en bedre koordination for at sikre en yderligere sammenhængskraft i det samlede redningsberedskab. Arbejdsgruppen finder, at dimensioneringen af såvel visse af de statslige som kommunale kapaciteter i højere grad kan koordineres med udgangspunkt i en fælles forståelse og brug af det samlede risikobillede, og hvordan risici udmønter sig i dækningsområderne for de statslige beredskabscentre.

Arbejdsgruppen finder, at den nye struktur stiller større krav til medarbejdernes ana-

lytiske kompetencer, når de skal omsætte det samlede risikobillede til scenarier og en lokal risikoprofil. Færre kommunale redningsberedskaber betyder flere årlige udrykninger pr. enhed, større dækningsområder samt mere kompleks risikoprofil. Derfor er der brug for at udvikle nye metoder og tilgange for at fremme en mere systematisk tilgang på tværs af det samlede risikobillede.

Arbejdsgruppen vurderer, at anvendelsen af et samlet risikobillede kan styrkes ved at skabe et bedre overblik og gennemføre analyser af generelle udviklingstendenser i det daglige hændelsesmønster og i relation til lokale risikoobjekter. Arbejdsgruppen er enig om, at Beredskabsstyrelsens nationale risikobillede udgør det mest relevante bud på nationale risici, som redningsberedskabet bør rette størst opmærksomhed mod.

Etableringen af de fælleskommunale redningsberedskaber har betydet, at der skal udvikles nye relationer mellem kommunerne og §§ 60-fællesskaberne. Herunder skal de fleste kommuner i dag navigere i forhold til deres nye positioner som eksempelvis én blandt flere ejere af et beredskabsfællesskab. Der er samtidig behov for et fokus på håndteringen af kommunernes generelle beredskabsplanlægning, der fortsat er en opgave for kommunen, og som mange steder har været forankret i kommunens redningsberedskab. Arbejdsgruppen finder, at Beredskabsstyrelsen fortsat vil have en større samarbejdsflade til kommunerne i forhold til den generelle beredskabsplanlægning.

7. anbefalinger

Det fremgår af kommissoriet, at arbejdsgruppen skal komme med forslag til en eventuel justering af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, og at forslagene skal opstilles inden for redningsberedskabets samlede økonomiske ramme.

Erfaringsgrundlaget er begrænset i forhold til at anbefale justeringer af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Da hovedparten af de nye fælleskommunale redningsberedskaber kun har været i drift i under et år, har arbejdsgruppen således ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at fremsætte konkrete anbefalinger til ændringer i opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab. Arbejdsgruppen har i stedet valgt at fokusere på områder, hvor samarbejdsfladerne mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab kan udvikles yderligere, og hvor et tættere samarbejde kan understøtte, at det samlede redningsberedskab bedst muligt kan løse sine opgaver inden for de politisk vedtagne rammer.

På den baggrund har arbejdsgruppen nedenstående anbefalinger til at styrke samarbejdsfladerne mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab:

1. Arbejdsgruppen anbefaler, at redningsberedskabets opgaver planlægges i forhold til udviklingen i det nationale risikobillede.

Som grundlag for et mere sammenhængende redningsberedskab, hvor kapaciteterne udnyttes optimalt i håndteringen af komplekse hændelser, skal der i højere grad end i dag arbejdes på at omsætte det nationale risikobillede til mere erfarings- og vidensbaserede planlægnings-scenarier. På den måde sikres en fælles referenceramme for udvikling af redningsberedskabets kapaciteter, samarbejde og samtræning på tværs af det statslige og kommunale redningsberedskab.

2. Arbejdsgruppen anbefaler, at den risikobaserede dimensionering af det kommunale redningsberedskab udvikles.

Med fokus på en mere scenariepræget tilgang bør der i højere grad end i dag reflekteres over de kommunale opgaver i forbindelse med både dagligdagens hændelser og de større, mere komplekse ulykker, hvor det kommunale redningsberedskab løser opgaver i forbindelse med ledelse af indsatsen og indsatsen på manuelt niveau og ofte i samarbejde med Beredskabsstyrelsen, den kommunale forvaltning og andre myndigheder. Beredskabsstyrelsens tilsyn med det kommunale redningsberedskab skal udvikles i forlængelse heraf.

3. Arbejdsgruppen anbefaler, at placeringen af visse af det statslige redningsberedskabs kapaciteter tilrettelægges mere systematisk under hensyntagen til regionale udfordringer.

De kommunale redningsberedskaber er fortsat karakteriseret ved en stor indbyrdes forskellighed, der bl.a. afspejler, at der er forskellige beredskabsmæssige udfordringer knyttet til de enkelte dele af landet, forskellige kapaciteter og servicemål samt praksis for at anmode om bistand fra det statslige redningsberedskab. Den regionale placering af visse af det statslige redningsberedskabs operative kapaciteter og udviklingen heraf prioriteres under hensyntagen til de risici og den kapacitet, der afdækkes i de kommunale planer for risikobaseret dimensionering. Prioriteringen vil skulle gennemføres inden for rammerne af det statslige redningsberedskabs nationale karakter og opgaver, idet Beredskabsstyrelsens nationale operative beredskab fortsat primært skal orienteres mod nationale risici, ligesom styrelsen skal kunne løse opgaver for andre statslige og regionale myndigheder.

4. Arbejdsgruppen anbefaler, at Beredskabsstyrelsen faciliterer et øvelses-samarbejde mellem det kommunale og statslige redningsberedskab om større og mere komplicerede hændelser.

Det operative samarbejde mellem det kommunale redningsberedskab og Beredskabsstyrelsen ved større, længerevarende og mere komplekse hændelser bør udvikles yderligere gennem samarbejdsøvelser. Udgangspunktet for sådanne øvelser skal være et tilbud om deltagelse med udgangspunkt i scenarier, der opstilles ud fra nationale risici eller lokale risikoobjekter. Der kan være tale om fuldskalaøvelser, stabsøvelser og ledelse af indsatser, idet der i første omgang er fokus på kompetencer inden for egen sektor. Både politiet og sundhedsberedskabet samt evt. andre aktører vil naturligvis kunne inddrages. Beredskabsstyrelsen vil skulle udvikle øvelser knyttet til de forskellige scenarier, som med en lokal tilpasning vil kunne anvendes flere steder.

5. Arbejdsgruppen anbefaler en fælles videns- og forskningsstrategi for redningsberedskabet.

Der er behov for et mere vidensbaseret grundlag for udvikling af redningsberedskabet med henblik på at effektivisere løsningen af såvel dagligdagsopgaver som større, længerevarende og/eller mere komplekse hændelser, hvor forskellige aktører i redningsberedskabet samarbejder. Eksempelvis bør der arbejdes mere systematisk med udvikling på grundlag af best-practices, forsøg og inddragelse af relevante udenlandske erfaringer vedr. eksempelvis indfasning af ny teknologi, omfanget af følgeskader af forskellige indsatstyper og årsager til forskellige ulykkestyper. Arbejdsgruppen foreslår i første omgang, at der sættes fælles fokus på udvikling af ODIN og igangsættes et arbejde om udvikling af en fælles videns- og forskningsstrategi. En sådan strategi kan nærmere angive og prioritere, hvor en forstærket indsats vil kunne iværksættes med henblik på at indarbejde ny viden i redningsberedskabet.

6. Arbejdsgruppen anbefaler praksisundersøgelser af redningsberedskabets virksomhed.

Der udvikles i samarbejde mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab et koncept for systematisk analyse af praksis med henblik på udvikling af ny praksis. Herudover vil undersøgelserne kunne afdække udfordringer for god praksis og danne grundlag for en vurdering af, hvordan god praksis ville kunne udbredes via eventuelle ændringer i redningsberedskabets regelsæt, uddannelser, materielanskaffelser m.v. Praksisundersøgelserne skal koordineres og gennemføres af Beredskabsstyrelsen med en tæt inddragelse af det kommunale redningsberedskab.

7. Arbejdsgruppen anbefaler, at fokus på den generelle beredskabsplanlægning og krisestyring fastholdes i kommunerne.

Kommunerne i langt størstedelen af landet har overført de fleste redningsberedskabsopgaver til de fælleskommunale redningsberedskaber, men varetager fortsat en række væsentlige opgaver i forbindelse med kommunens generelle beredskabsplanlægning, krisestyring- og håndtering og som ejer af de nye enheder. Det anbefales, at Beredskabsstyrelsens kurser om beredskabsplanlægning, krisestyring- og håndtering, øvelses- virksomhed og evaluering i højere grad synliggøres for kommunernes medarbejdere, og at de udvikles – i lighed med den nuværende praksis – i et samarbejde med relevante aktører på området. Beredskabsstyrelsens rådgivning om planerne for risikobaseret dimensionering skal fortsat ske i forhold til det kommunale redningsberedskab, der i den forbindelse anses som den primære rådgiver af deltagerkommunerne.

8. Arbejdsgruppen anbefaler, at visse lovhjemler afklares i forhold til de fælleskommunale redningsberedskabers opgaveløsninger.

Arbejdsgruppen anbefaler, at visse lovhjemler i forhold til de fælleskommunale redningsberedskabers opgaveløsning afklares i dialog med de respektive sektoransvarlige myndigheder. Der kan blandt andet være behov for at afklare, om der skal skabes lovhjemmel til at overføre visse opgaver efter miljø- og vejlovgivningen samt byggelovgivningen til den fælles beredskabskommission. KL har endvidere peget på, at der ønskes hjemmel til at kræve betaling for udgifter i forbindelse med en række af opgaverne, som er knyttet til indsatsen, men som ikke løses som en del af beredskabsopgaven.

Bilag 1

FORSVARSMINISTERIET
DANISH MINISTRY OF DEFENCE



30. juni 2016

Kommissorium for rapport om erfaringerne med ny struktur i redningsberedskabet

Baggrund

Der skal i forlængelse af stemmeaftalen om udmøntningen af besparelserne i redningsberedskabet og aftalen om kommunernes økonomi for 2015 uarbejdes en rapport om erfaringerne med den nye struktur med henblik på at vurdere behovet for justeringer.

Fokus for rapporten er etableringen af den nye struktur og status herfor, herunder snitfladen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskabs opgaver.

Formål

Der etableres en arbejdsgruppe, der skal udarbejde en beredskabsfaglig rapport om de foreløbige erfaringer med den nye struktur i redningsberedskabet.

Arbejdsgruppen skal i arbejdet bl.a. belyse følgende spørgsmål:

- Hvordan er den nye struktur etableret, og hvilken betydning har det haft for arbejdstilrettelæggelsen mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab?
- Understøtter den nye struktur princippet om niveaudeling i et basis- og overbygningsberedskab, herunder at ikke alle skal kunne alt?
- Er der med den nye struktur etableret et samlet risikobillede og anvendes det?

Arbejdsgruppens vurdering af erfaringerne baseres så vidt muligt på konkrete data fra den nye struktur, eksempelvis ODIN data

Rapporten skal indeholde forslag til eventuel justering af opgavesnittet mellem Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab.

Forslagene opstilles inden for redningsberedskabets samlede økonomiske ramme.

Arbejdets organisering

I arbejdsgruppen indgår repræsentanter for Beredskabsstyrelsen (formand) og KL. Arbejdsgruppen kan efter behov inddrage relevante ressourcepersoner.

Beredskabsstyrelsen stiller sekretariat for arbejdsgruppen

Tidsplan

Arbejdsgruppens rapport skal være afsluttet inden 1. februar 2017.

