

Niels Johan Juhl-Nielsen
Beredskabsforsker,
njohan@juhl-nielsen.dk
tlf. 26882926
Den 28. december 2004.

Til

Forsvarsminister
Søren Gade

Justitsminister
Lene Espersen

Indenrigs- og sundhedsministeren
Lars Løkke Rasmussen

Miljøminister
Connie Hedegaard

Uddybning af artiklen "Hvem evaluerer kommunens katastrofe?" (trykt i "Brandvæsen", december 2004 og vedlagt). Artiklen dannede grundlag for reportagen i Berlingske Tidende, den 26.12.04 og et indsalg i TV-avisen samme aften.

Man kan undre sig over, at Haverikommissions-modellen ikke er blevet anvendt ved tilrettelæggelsen af en undersøgelse af Kolding-katastrofen. Flere undersøgelser er enten foretaget eller på vej, men ingen vil forholde sig overordnet til katastrofen og besvare spørgsmålene om vort beredskab og den tilhørende lovgivning fungerer tilfredsstillende. Sverige har op til flere muligheder for at få foretaget uafhængige undersøgelser. Det bør Danmark også have. Forsvarsministeren – hvorunder beredskabet ligger - bør nedsætte undersøgelseskommissionen og der bør rapporteres til samme. Rammen for undersøgelsen bør fastsættes i et kommissorium, idet der dog bør gives kommissionen mulighed for selv at tage spørgsmål vedr. katastrofen op.

Uanset indholdet af den undersøgelse af Kolding-katastrofen, som er afleveret til politimesteren i Kolding den 17. december 2004, så bør der nedsættes en uvildig og uafhængig undersøgelseskommission til at se overordnet på samfundsberedskabets håndtering af katastrofen. Ansvarsspørgsmålet er kun én side af sagen, som bør suppleres med en vurdering af hele beredskabets krisehåndtering. Hændelsen bør give anledning til at få gennemlyst og kvalitetssikret vort beredskab.

Kommunen var først ude med sin egen specifikke undersøgelse af godkendelsespraksis for virksomheden i tidens løb. Politiet har så nu afsluttet en undersøgelse af hændelsen og håndteringen, bl.a. også af politiets egen indsats. Men lige så rigtig det er, at politiet – som de andre aktører i katastrofen i øvrigt - bør forholde sig til egen indsats, lige så forkert er det, at politiet skal vurdere den samlede indsats.

Vi ved af erfaring, at større hændelser efterfølgende kan få konsekvenser for indretningen af beredskabet, hvad der yderligere bør tilskynde til undersøgelsens uafhængighed. Vi så det efter Hafnia-branden i 1973 og vi så det efter branden på Dansk Sojakagefabrik i 1980. Selv om en grundig uvildig undersøgelse ikke er nogen 100% garanti for, at der ikke efterfølgende kan træffes forkerte dispositioner, f.eks. i form af lovinitiativer mhp. forebyggelse eller investeringer i materiel, så er risikoen reduceret og vi skylder også alle de direkte involverede (borgere, erhvervsliv som beredskab), at der bliver sat et punktum med en uafhængig undersøgelse. Og måske kan samfundsberedskabet endda som et resultat af en uvildig undersøgelse forbedres inden næste større hændelse indtræffer.

Yderligere en grund til at undersøgelsen må være uafhængig, er den internationale dimension. I princippet bør erfaringerne fra katastrofer være transparente og kunne stilles til rådighed for det internationale samfund, men det gøres kun ved, at uafhængigheden er sikret og ingen enkeltberedskabsaktør kan mistænkes for at have haft fingeren på vægten.

Hvad bør undersøges?

Der er nok af spørgsmål at tage fat på for en uafhængig undersøgelseskommission. Lad mig derfor i det følgende ledsage min opfordring til nedsættelse af en uafhængig kommission med at foreslå nogle fokuspunkter, der kan indgå i undersøgelsen. Fokus skal dog ikke hindre en kommission i selv at kunne tage initiativer i undersøgelsen.

Kortlægning af katastrofen

Hvordan kunne hændelsen overhovedet indtræffe? Hvilke godkendelser forelå og hvilken værdi kan de tilskrives? Havde der været mulighed for, at fyrværkerikatastrofen i 2000 i Enschede, Holland, kunne have bidraget til, at en tilsvarende hændelse ikke kunne ske i Danmark? Hvilken erfaringsopsamling fandt i øvrigt sted og hvilken praksis er der i Danmark for at indhøste erfaringer fra katastrofer i andre lande i øvrigt?

Alarmering og kommunikation

I dag står alarmcentralfunktionen i Danmark uden en egentlig lovgivning, der understøtter sammenhængskraften i beredskabet og samfundssikkerheden. F.eks. rummer alarmcentralen i Danmark ikke den funktion, der har ansvaret for ressourceoversigt ved indsættelse af køretøjer ved en større hændelse. Ville en sådan udbygget funktion kunne have understøttet indsatsberedskabet i Kolding? Hvad kan der siges om erfaringerne med alarmering og kommunikation ved Kolding-katastrofen? Hvorfor er der ikke for længst truffet beslutning om at indføre og sikre en sammenhængende ny digital kommunikationsplatform til det samlede beredskab både til dagligt brug og til de større katastrofer?

Undersøgelse af samarbejdet og koordinationen mellem de operative enheder

I Kolding var det tydeligt, at der gennem det lokale beredskabssamarbejde, herunder gennem øvelser, var udviklet gode rutiner. Alligevel var det tydeligt, at der var usikkerhed om henholdsvis alarmcentralens rolle, de regionale koordinerende stabes, den kommunale indsatsleders og den kommunale krisestyringsgruppes rolle og desuden relationerne imellem dem. Men er vor lovgivning og vort regelsæt nu også tilstrækkelig udviklet og differentieret på beredkabsområdet? Er det nu også gjort helt klart, at kommunen med områdeansvaret har en nøglefunktion i beredskabet, ikke kun, når det drejer sig om at varetage en krisestyring som er noget andet end varetagelsen af koordinationsopgaven vedr. det operative indsatsberedskab? Er det også tilstrækkelig præciseret, at indsatslederen er den centrale person på skadestedet uanset om et niveau 2 eller 3 indgår? Er den kommunale styrelseslov udtømmende, når det gælder behovet for under krisen at agere ledelse, herunder at kunne disponere budgetmæssigt over forskellige udvalgs budgetter? Kunne vi lære noget af svenskernes lov om ekstraordinære hændelser (der giver mulighed for nedsættelse af et kriseledelsesnævn med udvidede beføjelser)?

Vi har hidtil været forskånet for store ulykker og katastrofer i Danmark. Det er måske forklaringen på, at beredskabet gennem årene har udviklet sig ved "knopskydning" og på intet tidspunkt har fremtrådt som et helhedsorienteret, sammenhængende kriseberedskabssystem (vertikalt som horisontalt), der understøttes af en sikkerheds- og beredskabskultur som en dimension i al samfundsliv og med udgangspunkt i en udviklet sikkerhedskultur i den daglige praksis. I Danmark (f.eks. i Den nationale Sårbarhedsudredning, jan. 2004) adskiller man således katastrofer for sig og ser dem helt adskilt fra en sikkerhedskultur opbygget og udviklet i dagligdagen.

Undersøgelse af kommunens forvaltning af områdeansvaret i krisestyringsgruppen.

I beredskabet er det almindelig anerkendt, at følgende principper bør ligge til grund for indretning af et beredskab: et ansvars-, et ligheds-, og et nærhedsprincip. Ikke desto mindre, så er det i årenes løb blevet almindeligt, at Beredskabsstyrelsen i sine bidrag understreger, at vi i Danmark har et sektoransvarsprincip, bygget op på basis af, at hvert ministerium er ansvarlig inden for egen sektor og at Beredskabsstyrelsen koordinerer beredskabsplanlægningen for hele "den civile sektor beredskab". Hvordan kan det gå til, at man i de senere år har betonet et vertikalt sektoransvar, når det f.eks. ved en katastrofe som i Kolding var åbenbart, at det horisontale områdeansvar forvaltet af Kolding kommune på basis af en beredskabsplan (iht. Beredskabsloven) supplerede den operative indsats? Tilbagestår der ikke at sidestille et områdeansvar med sektoransvaret i den danske beredskabstænkning og -indretning?

Konsekvenser for fremtidig planlægning

Hvordan skal man karakterisere et plansystem (kommuneplan/regionplan), som har gjort ulykken mulig? Hvordan er det nu, at risikovirkomheder indgår i vore kommuneplaner? Hvorledes er det lovgivningsmæssigt sikret, at vore politikere er tilstrækkeligt oplyst om farerne ved eksistensen og ansvarspådragelsen ved godkendelsen af risikovirkomhederne i planlægningen? Er amtspolitikkerne tilstrækkeligt informeret, når regionsplanerne foreligger til vedtagelse? Og hvad vil konsekvenserne blive med den kommende kommunalreformen? Kan Kolding-katastrofen sige noget om, hvad den risikobaserede dimensionering af redningsberedskabet, med hovedvægt lagt på lokale risici, vil medføre? Har vi uddannede specialister, som kan fremlægge et underbygget beslutningsmateriale for kommunalpolitikkerne? Beredskabsstyrelsen er næppe rustet til at varetage denne opgave. Og hvem skal føre tilsyn?

Hvorfor er det - af alle vore risikovirksomheder - kun fyrværkerivirksomhederne, der får de nye sikkerhedsbestemmelser lagt ned over sig?

Konklusion

Der mangler således tilsyneladende en sammenhæng mellem risikoanalysen, forebyggelsesindsatsen, en generel sikkerhedskultur og en organisationsstruktur, der understøtter sammenhængskraften i samfundet organisatorisk, horisontalt som vertikalt. En uafhængig undersøgelseskommission suppleret med et fokuseret kommissorium vil kunne bidrage til at etablere den ønskede sammenhæng. Danmark har behov for at få beskrevet beredskabet – som det er tilfældet i Sverige - som **et sammenhængende kriseberedskabssystem**.

Med venlig hilsen

Niels Johan Juhl-Nielsen

Kopi til Folketingets forsvarsudvalg, retsudvalg, kommunaludvalg og miljøudvalg.

Bilag: "Hvem evaluerer kommunens katastrofe?", tidsskriftet Brandvæsen, december 2004.

Sektionsleder
Niels Johan Juhl-Nielsen
Københavns Brandvæsen
Beredskabskontoret
Den 24. november 2004.

BILAG

Efter Kolding-ulykken: Hvem evaluerer kommunens katastrofe?

Vi fulgte alle med i dagene under og efter Koldings "big-bang", i mediernes og ikke mindst på kommunens hjemmeside. Hvordan kunne dette ske i Danmark? Og så i Kolding, der i årevis har været kendt for sit beredskabsarbejde. Og havde vi da ikke lige for nogle få år siden været vidne til en tilsvarende ulykke i Holland?

En række spørgsmål står tilbage, hvor blot enkelte her skal nævnes: Hvad blev gjort for at omsætte de hollandske erfaringer til Danmark? Ulykken kunne vel også være hændt om fyrværkerivirksomheden havde ligget på heden – men hvordan var det muligt at en risikovirksomhed og beboelse pludselig lå side om side? Er andre risikovirksomheder også placeret i beboelsesnære områder og er sikkerhedsforanstaltningerne da tilstrækkelige? Hvordan fungerede kommunens krisestyringsgruppe, som blev nedsat iht. den kommunale styrelseslovs § 17? Og hvordan fungerede samarbejdet under indsatsen osv.?

Mange spørgsmål, mange mulige svar.

Spørgsmålene stilles "som du har forstand til". Forsikringsbranchen, politiet, beredskabsstyrelsen og kommunen vil givetvis have forskellige tilgange. Problematikkerne er forskellige og svarene vil have forskellige nuancer, grundlæggende bestemt af, hvor du kommer fra. Og det kan vel ikke være anderledes. Og selvfølgelig vil vi da alle være interesseret i at få del i forsikringsbranchens, politiets, beredskabsstyrelsens og kommunens mulige erfaringer fra hændelsen.

Men hvem evaluerer de forskellige instansers egenindsats, samarbejdet før, under og efter hændelsen? Hvem evaluerer, hvordan vi som samfund i en globaliseret verden tager ved lære af hændelser som den i Holland? Beredskabsstyrelsen? Hvilken instans undersøger f.eks. Madrid-katastrofen fra 11. marts og omsætter erfaringer til danske forhold?

Hvem tager stilling til om brandsynet på fyrværkerivirksomheden var gennemført i henhold til forskrifterne? Kommunen? Beredskabsstyrelsen?

Hvem tager stilling til om nedsættelse af en krisestyringsgruppe iht. den kommunale styrelseslov var den rigtige måde at gribe spørgsmålet om kriseledelse an på? Har vi brug for en understøttende lovgivning som i Sverige, der tydeliggør hvordan og hvem som nedsætter en kommunal kriseledelse? Er det politiet eller måske Kommunernes Landsforening, der skal undersøge det?

Rigspolitiet først ude

Evalueringskulturen efter store hændelser har været ude i et slemt blæsevejr i Danmark. Vi husker Nørrebro og orkanen. Med hændelsen i Kolding tyder noget på, at vi har mulighed for at tage stilling til en ny standard for evalueringer i Danmark.

Rigspolitiet har udpeget en projektgruppe med ren politirepræsentation til at systematisere hændelsesdata på et lokalt, et regionalt og et nationalt myndighedsniveau samt til at "belyse og fremkomme med forslag til nyttiggørelse og vidensdeling af den samlede indsats".

Fint! Men bør kommunen ikke (f.eks. i regi af KL) gøre det samme? Og hvad med Beredskabsstyrelsen? Forsikringsbranchen vil helt sikkert evaluere for sig selv. Men hver især vil undersøgelserne være præget af en sektororientering. Det er der ikke noget mærkeligt i.

Behov for en uafhængig undersøgelse?

"En undersøgelse koster penge. Vi har ikke ressourcer." Mange instanser er i disse år trængt. "Vi svarer på spørgsmål fra politiets undersøgelse". Men er det ikke skævt og ufuldstændigt? Ethvert beredskab i Danmark har udviklet egen evalueringspraksis. Men det samlede beredskab, ja samfundet har vel også et behov som "den lærende organisation".

Rigspolitiet og Beredskabsstyrelse rangerer på niveau i det statslige hierarki. Rigspolitiet HAR spillet ud. Beredskabsstyrelsen udfærdigede en mindre rapport efter orkanen i 1999. Beredskabsstyrelsen ofrede Silo-branden i Esbjerg stor opmærksomhed. Hvorfor ikke Kolding-katastrofen? Hvor har vi Forsvarsministeriet? Og i øvrigt: hvilken opmærksomhed har Kommunernes Landsforening viet Kolding-katastrofen?

Hvem andre end Folketinget skulle kunne sikre den samlede og samlende, uvildige, uafhængige undersøgelse af en større hændelse? Rigspolitiet?

/njohan

Artikel trykt i Brandvæsen, december 2004.