



Foreningen af
KOMMUNALE BEREDSKABSCHEFER

Forsvarsudvalget (2. samling)
FOU alm. del - Bilag 115
Offentligt

Odense, den 22. august 2005

Forsvarsminister Søren Gade
Forsvarsministeriet
Holmens Kanal 42
1060 København K

Kære Søren Gade

Perioden for det nuværende beredskabsforlig er ved at løbe ud, og i den anledning ønsker Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB), at en række synspunkter tages med i overvejelserne vedr. den fremtidige organisering af beredskabet.

Foreningens holdning til hovedpunkterne i den netop udgivne nationale beredskabspolitik fremgår af det medsendte materiale.

Vi håber, at FKB's bemærkninger vil kunne indgå i det videre arbejde med det fremtidige beredskab, og vi står gerne til rådighed for eventuel uddybning af synspunkterne.

Med venlig hilsen

Peter Staunstrup

Kopi til : Forsvarsudvalget
Direktør Frederik Schydt, Beredskabsstyrelsen
Kommunernes Landsforening

Foreningen af Kommunale Beredskabschefer

Bemærkninger til den nationale Beredskabspolitik



FORENINGEN AF KOMMUNALE BEREDSKABSCHEFER

Ønsker til det fremtidige beredskab, august 2005

Regeringen udgav i foråret 2005 sin politik for beredskabet i Danmark i de kommende år. Målet med politikken er at skabe:

Et robust og sikkert samfund.

Foreningen af Kommunale Beredskabschefer (FKB) kan fuldt ud slutte op om denne målsætning, men gør også opmærksom på, at dette mål skal nås i en omverden, hvor et uforudsigeligt, komplekst, men også meget dynamisk trusselsbillede præger den internationale dagsorden – og hermed også den beredskabsmæssige udvikling i Danmark.

Netop uforudsigeligheden medfører efter vores opfattelse 4 hovedkrav til det fremtidige beredskab, som må prioriteres, såfremt det overordnede mål skal kunne opfyldes, nemlig:

- Systematiseret vidensindsamling og bearbejdning
- Hurtig omstillingsevne til at reagere på den indhøstede viden
- Tæt koordination og samordnet udvikling beredskabsmyndighederne imellem.
- Et robust dagligt beredskab, der gennem erfarent, veluddannet indsatspersonale og godt udstyr kan udgøre ryggraden i større komplicerede indsatser

Regeringen nævner følgende nøgleområder i politikken:

- *koordination af den operative indsats*
- *prioritere forebyggelse højt*
- *styrke beredskabsplanlægningen*
- *fastholde et velfungerende indsatsberedskab*
- *videreudvikle uddannelse og øvelser*
- *satse målrettet på vidensopbygning og analyse*
- *mere aktivt inddrage den internationale udvikling*
- *udbygge og videreudvikle CBRN-beredskabet*

Foreningen af Kommunale Beredskabschefer vil i det følgende gerne give sit syn på et mere konkret indhold til de nævnte nøgleområder.

Koordination af den operative indsats

En tæt koordination beredskabsmyndighederne imellem kræver som udgangspunkt, at respektive opgaver er kendt af alle deltagende aktører.

Hovedopgaverne er i dag kendt af alle, men f.eks. på områderne frigørelse af fastklemte ved trafikulykker, dykkerberedskab og søredning i kystnære områder eksisterer der gråzoner.

Herudover er der i de seneste år opstået uklarhed om Forsvarets, herunder Hjemmeværnets rolle i beredskabet. Der er behov for en klar rollefordeling – formuleret i termer, som beredskabets personale kan forstå.

De indsatstaktiske retningslinier og grundtankerne bag den tværfaglige ledelse må udgøre ledelsesværktøjerne ved enhver beredskabsmæssig hændelse. Da retningslinierne har en del år på bagen, anbefaler FKB, at de revideres, så de bringes ajour med udviklingen. I denne proces bør det overvejes, om der skal oprettes supplerende ledelsesorganisationer på det kommunale niveau,

således at de mange følgevirkninger af en større, kompleks hændelse også bliver behandlet i en forud etableret og trænet organisation.

Aktørerne må kunne kommunikere tværfagligt under indsats. FBK noterer med tilfredshed den fokus, der er på problemet med de forældede radiosystemer. Et nyt, sikkert, tværfagligt og smidigt ledelsesmæssigt kommunikationssystem til brug for alle komponenter ved alle beredskabsmæssige hændelser, har længe været et stærkt ønske.

Det nye kommunikationssystem skal efter FKB's opfattelse være offentligt ejet og drevet, og det er vigtigt, at den daglige drift ikke økonomisk – som f.eks. i Finland – vil belaste de i forvejen trængte kommunale beredskaber.

Vi undrer os i FKB over, at vi ikke er inddraget i udvalgsarbejdet omkring det kommende radiosystem, da netop de kommunale beredskaber vil være en af hovedaktørerne i det nye system.

Endelig er det efter vores opfattelse vigtigt at videreføre og udvikle ideen bag de regionale koordinerende stabe – der blev indført ved beredskabsforliget i 2001. Efter FKB's opfattelse vil de kommende nye og større politikredse kunne være omdrejningspunktet for en operativ koordination mellem myndigheder, forsyningsselskaber mv. De nuværende stabe er langsomt ved at få sat fokus på det daglige indsatsberedskab, men arbejdet præges i nogle stabe fortsat af det tidligere krigsmæssige totalforsvarssamarbejde.

Det er vigtigt, at koordinationen primært retter sig imod det daglige indsatsberedskab – herunder også mod de større og komplekse hændelser – men politi, ambulance/hospital og de kommunale beredskaber skal være hovedaktørerne, da disse myndigheder har opgaverne og dermed den daglige rutine i løsning af disse.

Prioritere forebyggelse højt

Forebyggelsesområdet har gennem mange år været præget af gode visioner og intentioner, men desværre har der ofte været langt mellem ord og handling – og de tiltag der er sket, er ofte foregået ukoordineret med øvrige myndigheder på området.

Området har ikke har stor vægt, hvilket også bl.a. fremgår af beredskabsloven, hvor det akutte, afhjælpende beredskab er ganske detaljeret reguleret, men hvor det forebyggende område kun er beskrevet i rimeligt overordnede målsætninger.

F.eks. har Sverige og Norge længe haft en langt større praktisk fokus på den generelle, offentlige forebyggelse, hvilket har givet området det nødvendige løft, som vi trænger til i Danmark.

Området burde forankres i en national forebyggelsespolitik, der kunne stille krav til bl.a. kommunerne om at gennemføre forebyggende uddannelsesaktiviteter over for bestemte målgrupper (orientering om beredskabet, korrekt alarmering, førstehjælp, elementær brandbekæmpelse, egenbeskyttelse etc.).

I dag gennemfører mange kommuner som den eneste forebyggende aktivitet kun de lovpligtige brandsyn og den brandtekniske byggesagsbehandling, hvilket langt fra skaber et robust samfund, hvor den enkelte borger kan tage vare på sig selv og sine nærmeste.

Derfor burde området analyseres og følges op af konkrete lovgivningsmæssige tiltag, så nødvendige forebyggende foranstaltninger bliver gennemført over hele landet – hvilket vil sikre den ønskede robusthed.

Styrke beredskabsplanlægningen

Sektoransvaret er et godt og bærende princip i det danske beredskabssystem, men denne opdeling medfører som en ulempe et stort koordinationsbehov. Således også på det

planlægningsmæssige område. En lang række myndigheder – statslige, amtslige og kommunale - er i dag pålagt at udføre beredskabsplanlægning – og en lang række private virksomheder og offentlige institutioner gør det af nødvendighed. Ofte mangler der desværre sammenhæng og koordination mellem disse planer pga. bl.a. strukturelle forhold, hvilket også er påpeget i Sårbarhedsudredningen.

De regionale koordinerende stabe ville efter FKB's opfattelse være det naturlige omdrejningspunkt for denne opgave, således at den nødvendige sammenhæng mellem myndigheders og private aktørers beredskabsplaner bliver sikret.

FKB konstaterer, at planlægningsekspertisen på beredskabsområdet er ved at svinde som følge af den ændrede udenrigspolitiske situation. Tidligere – under den kolde krig - blev der brugt mange kræfter på at uddanne planlæggere og udarbejde planer – kræfter der i den mellemliggende periode er blevet kanaliseret over i den daglige drift. En stor del af denne tidligere ekspertise er gået tabt, hvorfor FKB kan anbefale, at der sker en opprioritering af området, og at der indføres en pligtig uddannelse i beredskabsplanlægning for de nye, større kommuner efter kommunalreformen og for regionerne.

Det er ønskeligt, at det tages initiativer til generel styrkelse af kommunernes evne til krisehåndtering, jf. erfaringerne fra Seest-fyrværkeriulykken.

Fastholde et velfungerende indsatsberedskab

Det grundlæggende element i et effektivt redningsberedskab er et effektivt dagligt beredskab (politi, ambulancer/sygehuse og brandvæsen), der kan løse de almindeligt forekommende opgaver og kan trække på yderligere, specialiserede ressourcer, såfremt opgaven overstiger deres kapacitet (det niveaudelte beredskab).

Dette system hviler på to væsentlige forudsætninger for at kunne virke:

- det daglige beredskab skal være effektivt
- de ressourcer, der tilkaldes, skal komplementere ressourcerne i det daglige beredskab.

Det daglige beredskab

De kommunale brandvæsener er en væsentlig del af det daglige beredskab, og FKB skal ikke undlade at gøre opmærksom på, at i indeværende forligsperiode er rammen til de kommunale beredskaber blevet beskåret med mere end 100 mill. kr. – på trods af intentionerne i forliget om at forbedre beredskabet mod større, uforudsete hændelser.

De kommunale redningsberedskaber vil ved en voldsom hændelse være første sluknings-/redningsenhed på stedet, og effektiviteten af denne førsteindsats er, jf. udenlandske erfaringer, afgørende for, om den samlede indsats bliver vellykket, herunder for, om evt. overlevende bliver reddet. Derfor skal ressourcerne anvendes så langt nede i systemet som muligt, da det er her, at den afgørende indsats finder sted - både i det daglige og ved de store, sjældnere forekommende hændelser.

Uddannelsesniveaue for såvel ledere som mandskab bør generelt hæves, så det tilpasses det ændrede trusselsbillede. Men de kommunale beredskaber har i dag kun begrænsede ressourcer hertil.

Herudover kan der peges på behov for moderne kommunikations- og informationsudstyr, ledelsesstøtteværktøjer, moderne redningsudstyr og materiel til anvendelse ved CBRN-hændelser.

Assistanceberedskabet

Det niveaudelte beredskab er samfundsøkonomisk en hensigtsmæssig måde at organisere beredskabet på. Man skal dog til stadighed sikre, at de forskellige niveauer i beredskabet komplementerer hinanden.

Det primære indsatsberedskab (niveau 1) er gennem de seneste år blevet underkastet et antal analyser og reformer, senest ved overgangen til den risikobaserede dimensionering. I den kommende forligsperiode må der tilvejebringes den fornødne ro på området, så de kommunale beredskaber i højere grad kan koncentrere sig om beredskabstilpasningen som følge af kommunalreformen.

Generelt er der efter vores opfattelse etableret en hensigtsmæssig struktur for niveau 2-beredskaberne (de statslige og kommunale støttepunkter), men konceptet burde revurderes i lyset af den øgede terrortrussel og de kommende ændringer ved de kommunale beredskaber som følge af indførelsen af den risikobaserede kommunale dimensionering. Netop niveau 2-beredskaberne vil kunne bringes til at udgøre kernen i assistanceberedskabet, der med få midler vil kunne justeres således, at langt den overvejende del af opgaverne – også større og komplekse brande mv. – vil kunne løses med disse ressourcer.

Niveau 3-beredskabet (de statslige beredskabscentre) komplementerer de underliggende niveauer hensigtsmæssigt på især rednings- og miljøområdet, hvorimod der synes at være en overkapacitet af såvel materiel som uddannelsesaktiviteter på det brandmæssige område. En ændret ressourcefordeling kunne indebære en ønsket styrkelse af de statslige beredskabscentre på især CBRN-, rednings og ledelsesstøtteområdet.

Der er ved forskellige politiske tiltag blevet oprettet en række assistancemuligheder udover de allerede omtalte (to DFI'er, den kommunale indsatsstøttepulje, de funktionelle specialister, Forsvarets og Hjemmeværnets personale uddannes i brandslukning mv.). Efter FKB's opfattelse gives der ikke herved det nationale beredskab det ønskede løft, da disse støttmuligheder overvejende blot stiller nogle ressourcer og kompetencer til rådighed, som de underliggende niveauer har tilstrækkeligt af i forvejen. Udenlandske erfaringer peger klart på, at behovet ved større, komplicerede hændelser ikke er store kortvarigt uddannede mandskabsressourcer med almindeligt forekommende materiel, men derimod få, erfarne og højt specialiserede enheder med det rigtige specialudstyr.

Der bør derfor efter FKB's opfattelse gennemføres en analyse af behovet, art og omfang af de nationale assistanceenheder – i lighed med analysen af de kommunale beredskaber – så niveauerne i det nationale beredskab komplementerer hinanden i opgaveløsningen.

Videreudvikle uddannelse og øvelser

De danske branduddannelser på såvel manuelt som på lederniveau er i forhold til sammenlignelige lande karakteriseret af en meget kort varighed. Det har derfor længe været et velbegrundet ønske at få udbygget den nuværende indsatslederuddannelse, så den modsvarer de indsatsmæssige krav, som indsatslederen kan blive stillet over for.

Varigheden af den nuværende uddannelse (3 uger) giver ikke tilstrækkelige muligheder for at bibringe personalet de nødvendige kompetencer til effektiv opgaveløsning i et komplekst, tværfagligt og dynamisk indsatsmiljø, hvor opgaverne er svære at forudsige. Der må således findes flere ressourcer til uddannelsen.

FKB erkender, at uddannelsesbehovet kan variere fra kommune til kommune, hvorfor der bør etableres et uddannelsessystem, der kan honorere disse forskellige behov.

Netop derfor forestiller vi os et fleksibelt system, hvor alle kommende indsatsledere skal have en grundig og solid grunduddannelse, der indeholder alle de kompetencer på opgavetyper, som enhver indsatsleder – uafhængig af geografiske forhold – skal kunne løse. Denne

grunduddannelse skal så kunne suppleres med specialkurser i de færdigheder, som er krævet af den aktuelle risikoprofil i netop den kommune, hvor indsatslederen skal virke, således at kompetencerne stemmer overens med de mulige arbejdsopgaver.

Disse kompetencer bør løbende vedligeholdes og opdateres, så derfor bør der udvikles et obligatorisk efteruddannelsessystem, så indsatsledernes kvalifikationer til stadighed holdes ajour.

FKB anser ovennævnte problem for essentielt og akut, hvorfor det bør vises særlig opmærksomhed i den kommende forligsperiode. Vi er ligeledes opmærksomme på, at der knytter sig nogle ganske indviklede økonomiske beregninger til hele uddannelsesområdet, men finder det forkert, at netop dette særdeles vigtige område skal styres ud fra økonomiske betragtninger.

Øvelsesområdet er desværre også nødlidende. Netop de længerevarende, tværfaglige øvelser, hvor personalet på alle niveauer kan holde deres færdigheder ved lige, er et særsyn, og selv stabs- og procedureøvelser, hvor samarbejdet komponenterne imellem trænes, forekommer ganske sjældent.

Forklaringen på den manglende øvelsesaktivitet skyldes efter vores opfattelse primært økonomiske faktorer. Økonomien bag en tværfaglig øvelse kommer fra en lang række forskellige kasser (kommunerne: brandvæsen, amtet: ambulancerne og hospitalerne, staten (forskellige ministerier): politiet og det statslige beredskab), hvorfor det er yderst vanskeligt at skaffe enighed om en samlet økonomisk prioritering. Forholdet forstærkes af, at ingen "sidder for bordenden", så derfor strander velmente forsøg på at lave fælles øvelser ofte i ingenting. Der må derfor udvikles et fast øvelseskoncept, hvor komponenterne forpligtes til at deltage – og udvikles nogle nye, målrettede træningsværktøjer, der kunne mindske ressourceforbruget og øge udbyttet. De regionale koordinerende stabe kunne igen være det rette omdrejningspunkt, men aktiviteterne skal understøttes af de nødvendige forpligtende direktiver og/eller den nødvendige økonomi – ellers forbedres den nuværende uheldige situation ikke.

Satse målrettet på vidensopbygning og analyse

På trods af en øget indsats på forsknings- og analyseområdet fra Beredskabsstyrelsens side i indeværende forligsperiode vurderer FKB, at området fortsat er nødlidende. De ressourcer, der afsættes til området, er for små.

Den nødvendige udvikling på beredskabsområdet kan kun ske gennem en målrettet og systematisk vidensindsamling og bearbejdning, hvilket desværre ikke sker i dag primært grundet manglende ressourcefordeling.

FKB kan anbefale, at der etableres en uafhængig, beredskabsmæssig forskningsinstitution, der med baggrund i et egentligt akademisk miljø skal sætte fokus på vidensindhentning, -bearbejdning og udvikling på området. Seest-ulykken har understreget behovet for etableringen af en egentlig, uafhængig beredskabsmæssig "havarikommission", der skal foretage nødvendige undersøgelser ifm. større, komplekse ulykker mv., således at indsatsen kan blive evalueret på tværs af sektorområderne – og uvildigt af folk "udefra".

Kun gennem at lære af andres erfaringer – nationalt såvel som internationalt – kan beredskabet holdes ajour med udviklingen.

Mere aktivt inddrage den internationale udvikling

Som tidligere nævnt er der ikke nogen udtalt tradition for international erfaringsindhentning eller f.eks. uddannelsesmæssigt samarbejde. Derfor bør det internationale område prioriteres – især det nære samarbejde med de nordiske lande, Tyskland og England.

En systemiseret vidensudveksling kombineret med et godt uddannelsessamarbejde på især lederuddannelserne kunne tilføre området den dynamik, som er nødvendig.

Såvel ved nationale som internationale hændelser kunne den tidligere omtalte "havarikommission" tilføre området ny viden – noget vi mangler i dag, hvor selv alvorlige hændelser relativt tæt på Danmark (Madrid, London) ikke bliver analyseret på stedet af danske eksperter.

Ligeledes kunne et internationalt uddannelsessamarbejde eller "jobbytteordning" etableres for rimeligt beskedne midler, men området bør understøttes af de nødvendige nationale aftaler, da kommunerne ikke selv kan løfte denne opgave, så den får den ønskede effekt.

Udbygge og videreudvikle CBRN-beredskabet

De kommunale beredskaber håndterer i det daglige mange uheld med farlige stoffer og har derfor en stor ekspertise på dette område.

Anderledes ser det ud på CBRN-området, hvor en stor del af den kommunale ekspertise forsvandt med nedlæggelsen af det kommunale civilforsvar, og dette kombineret med terrortruslen bevirker, at områder fortjener en fornyet interesse.

Renseudstyr findes landet over, men i varierende omfang, og f.eks. i Storkøbenhavn er der kun en mindre renseenhed til umiddelbar rådighed.

CBRN-sporeudstyr findes ikke ved de primære beredskaber, men skal tilkaldes fra det statslige beredskab, hvilket forøger responstiden betydeligt.

Området bør derfor revurderes, således at de mest potentielle målområder får de nødvendige ressourcer – til at foretage en hurtig selvstændig og effektiv indsats.