

*Betænkning
afgivet af Udvalget om
Katastrofeberedskab*

KATASTROFE BEREDSKAB

BETÆNKNING
NR. 1226

København 1991

Dokumentation af
1226
1226

*Publikationen kan købes i
boghandelen eller hos*

STATENS INFORMATION
Postboks 1103, 1009 København K



ISBN 87-503-9322-7 (bd. 1-2)
Schultz Grafisk A/S
In 00-389-bet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	<u>Indledning</u>	s.	1
1.1.	CF-forlig	s.	1
1.2.	Udvalgets kommissorium	s.	2
1.3.	Udvalgets sammensætning og arbejde	s.	3
1.4.	Resumé	s.	5
1.5.	Afgrænsning og forståelse af kommissoriet ..	s.	9
	a. Afgrænsninger	s.	9
	b. Oplæg	s.	13
	c. Forenkling og bedre koordinering	s.	13
	d. Bedre ressourceudnyttelse	s.	14
	e. Enstrenget	s.	14
	f. Integreret	s.	15
	g. Anvendelse i krig og fred	s.	16
2.	<u>udenlandske Katastrofeberedskaber</u>	s.	17
2.1.	Sverige	s.	17
2.2.	Tyskland	s.	26
2.3.	Holland	s.	28
3.	<u>Det danske beredskab</u>	s.	30
3.1.	Myndigheder i de danske beredskaber i fred .	s.	30
	a. Generelle beredskaber	s.	31
	b. Specifikke beredskaber	s.	32
3.2.	Ulykker og ansvarsfordeling i fredstid . . .	s.	33
	a. Brand/eksplosion	s.	34
	b. Sammenstyrtningsulykker	s.	35
	c. Uheld med farlige stoffer på landjorden	s.	35
	d. Uheld med farlige stoffer i søer, vandløb og havne	s.	36
	e. Togulykker	s.	37
	f. Flyulykker til lands	s.	38
	g. Skibulykker ved kaj	s.	38

h.	Uheld med farlige stoffer på havet.	s. 39
i.	Uheld i nukleare anlæg.	s. 40
j.	Naturkatastrofer.	s. 41
k.	Ulykker til søs.	s. 41
3.3.	Myndigheder i de danske beredskaber i krig .	s. 42
a.	Civilforsvaret.	s. 42
b.	Politiet.	s. 45
c.	Det civile beredskab.	s. 46
4.	<u>Faktorer, der påvirker den teoretisk optimale katastrofeberedskabsorganisation</u>	s. 49
4.1.	Indledning.	s. 49
4.2.	Hændelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed	s. 50
4.3.	Fredstid- og krigstidsberedskaber.	s. 53
5.	<u>Oplag til et kommende katastrofeberedskab</u>	s. 58
5.1.	Indledning.	s. 58
5.2.	Det kommunale beredskab.	s. 60
5.3.	Det regionale statslige beredskab	s. 65
5.4.	Det centrale statslige beredskab	s. 70
5.5.	Det videre arbejde.	s. 72

- Bilag 1 Beskrivelse af de nuværende fredstids-katastrofeberedskaber
- Bilag 2 Beskrivelse af de nuværende krigstidsberedskaber
- Bilag 3.1. Katastrofeberedskab i Sverige
- Bilag 3.2. Redningsuddannelser i Sverige
- Bilag 3.3. Sammenlægning af brandvæsen og civilforsvar i Sverige
- Bilag 3.4. Katastrofeberedskab i Vesttyskland
- Bilag 3.5. Katastrofeberedskab i Holland
- Bilag 4 Analyse af et fremtidigt katastrofeberedskab
- Bilag 5 Udtalelser fra berørte organisationer, myndigheder m.v.

1. Indledning.

1.i. CF-forlig.

Fra vedtagelsen af den første lov om civilforsvarslignende beskyttelsesforanstaltninger i 1938 og frem til slutningen af 1970'erne foregik planlægning og etablering af civilforsvarsforanstaltninger på de årlige finanslove.

I midten af 1970'erne blev det imidlertid klart, at flere af de større områder i civilforsvaret ikke længere kunne honorere de krav, der ville blive stillet i en krig.

I 1980 blev flere af civilforsvarets områder derfor af regeringen erklæret for "**nødlidende**". Det var bl.a. tale om kommunikation og varsling, kommandocentraler, beskyttelsesrum, den kommunale hjælpetjeneste og beredskabet mod kemiske kampstoffer.

Med henblik på at iværksætte flerårige investerings- og udbygningsplaner udarbejdede Civilforsvarsstyrelsen "**CF-redegørelse 82**", der beskrev planer for, hvordan de nævnte områder kunne udbygges over en flerårig periode.

Dette førte den 29. juni 1984 frem til indgåelsen af det første civilforsvarsforlig for perioden 1985-87. Grundtanken i dette forlig var, at de forebyggende foranstaltninger, så som varsling og kommunikation, beskyttelsesrum, beskyttelse mod kemiske kampstoffer, politiets CF-opgaver og de kommunale civilforsvar, skulle udbygges. Udbygningen skulle ske samtidig med, at der blev foretaget interne omprioriteringer, bl.a. en nedsættelse af manddage-forbruget i CF-korpset, samt tilført midler udefra.

I forligsperioden 1985-87 udarbejdede Civilforsvarsstyrelsen et beslutningsgrundlag for en kommende forligsperiode, "Programplan 90". Dokumentet indeholdt tre forskellige modeller for civilforsvarets videre udvikling, hver især med vægt på forskellige dele af civilforsvarets enkelte områder.

Den 29. juni 1989 blev der indgået et forlig om civilforsvarets ordning for perioden 1989-91. Forligspartierne var Socialdemokratiet, Det radikale Venstre, Det konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Venstre.

I forliget blev der taget udgangspunkt i den omstilling og de prioriteringer, der blev lagt til grund i forliget 1985-87, idet der dog i særlig grad blev taget hensyn til opbygningen af et nyt varslingsystem, gennemførelsen af en landsdækkende atomberedskabsplan samt en styrkelse af det personelle beredskab ved yderligere indkaldelser af værnepligtige til CF-korpset og kommunerne. Den økonomiske ramme fra forrige forlig blev fastholdt (506,3 mill. kr. i januar 1989 pris- og lønniveau).

1.2. Udvalgets kommissorium.

Der blev mellem forligspartierne opnået enighed om at nedsætte et udvalg med følgende kommissorium:

"Der nedsættes et udvalg med repræsentanter for Indenrigsministeriet, Sundhedsministeriet og Justitsministeriet, og det vil være nødvendigt at tilknytte sagkundskab fra Civilforsvarsstyrelsen, Civilforsvars-Forbundet, Statens Brandinspektion, Rigspolitechefen og Sundhedsstyrelsen samt Falcks Redningskorps A/S. Udvalget får til opgave at udarbejde et oplæg til forenkling og bedre koordinering og ressourceudnyttelse på det katastrofepåvirkende og beredskabsmæssige område, herunder bl.a. undersøge mulighederne for et enstrenget, integreret katastrofeberedskab til anvendelse i såvel fred som

krig, og i hvilket omfang erfaringerne fra det svenske beredskabssystem med fordel kan udnyttes i et tilsvarende dansk beredskab. Til udvalget kan der knyttes private konsulentfirmaer".

1.3. udvalgets sammensætning og arbejde.

Indenrigsministeriet nedsatte ved en skrivelse af 17. januar 1990 udvalget.

Formand for udvalget blev departementschef Ole Asmussen, Indenrigsministeriet.

Udvalget fik derudover følgende medlemmer: Kontorchef Johan Reimann og kontorchef Kaspar Linkis, begge Justitsministeriet, kontorchef Peter Bak Mortensen, Sundhedsministeriet og kontorchef, nu konstitueret kommitteret, Thorkil Juul, Indenrigsministeriet. Efterfølgende er kontorchef Jørn Olesen, Forsvarsministeriet, blevet udpeget som ad hoc medlem.

Kontorchef Peter Bak Mortensen blev fra 1. oktober 1990 erstattet af fuldmægtig Ulrich Horst Petersen, Sundhedsministeriet. Konstitueret kommitteret Thorkil Juul blev fra 1. april 1991 erstattet af afdelingschef Werner Willerslev-Olsen.

Udvalgets sekretariat fik følgende sammensætning: Kontorchef Johannes Qwist, Indenrigsministeriet (indtil 1. maj 1990), fuldmægtig Anders Nørregaard, Indenrigsministeriet (indtil 1. april 1990), sektionschef Ulrik Gjellerup, Civilforsvarsstyrelsen, fuldmægtig Lene Blichfeldt, Indenrigsministeriet, fuldmægtig Ole Græsbøll Olesen, Justitsministeriet og fuldmægtig Bjørg Søderberg, Sundhedsministeriet.

Som særligt sagkyndige har følgende været tilknyttet udvalget:

- fra Justitsministeriet m.v.:
Vicerigspolitichef **C.C.** Duus, Rigspolitichefen,
politidirektør P.Eefsen, Københavns Politi,
direktør Gunnar Haurum, Statens Brandinspektion,
- fra Indenrigsministeriet m.v.:
direktør Ole Forsting, Civilforsvarsstyrelsen,
korpschef Knud Bork Kristoffersen, Civilforsvarsstyrelsen.
- fra Forsvarsministeriet:
major Bo Brandt (indtil 31. december 1990).
major Lars Reinhardt Møller (fra 1. januar 1991).

Formanden har i foråret 1990 afholdt møder med Civilforsvarsstyrelsen, Statens Brandinspektion, Falcks Redningskorp A/S, Civilforsvarsforbundet og Rigspolitichefen.

Udvalgets sekretariat har i august 1990 besøgt følgende kommuner og kommunale beredskaber:

Københavns kommune (civilforsvaret), Holmegaard kommune (brandvæsen), Københavns kommune (brandvæsen), Korsør kommune (brandvæsen og civilforsvar), Næstved kommune (brandvæsen og civilforsvar), Roskilde kommune (brandvæsen og civilforsvar) samt Ølstykke kommune (brandvæsen og civilforsvar).

Udvalgets formand, flere medlemmer og sagkyndige samt udvalgets sekretariat har aflagt to besøg i Sverige. Dels besøgte man Statens Räddningsverk, Karlstad og SOS Alarmeringscentralen AB for Värmland, Karlstad, og dels besøgte man Räddningsskolan i Revinge samt brandvæsen, politi m.v. i Malmö.

Konsulentfirmaet Sant + Bendix, Odense, har i udvalgets første periode rådgivet udvalgets formand og sekretariat om struktureringen af **arbejdsgangen**, udarbejdelse af selve problemstillingen og rammerne for betænkningen.

Udvalget har afholdt 11 møder.

Efter udvalgets 10. møde, der blev afholdt medio juni 1991, blev et udkast til betænkning primo juli udsendt til de organisationer m.v., der i forbindelse **med** udvalgets nedsættelse og arbejde havde fremsat ønske herom. Herudover blev betækningsudkastet tilsendt myndigheder og deltagere i de beskrevne beredskabsområder i øvrigt.

Samtidig blev modtagerne af betækningsudkastet anmodet om at fremsætte skriftlige kommentarer til udkastet og inviteret til et møde med udvalgets formand. Dette møde skulle give alle berørte parter mulighed for at fremkomme med en supplerende mundtlig redegørelse. Mødet blev afholdt den 23. august 1991.

Alle de indkomne skriftlige svar fra organisationer m.v. er gengivet i Bilag 5. Dette bilag indeholder desuden en fortegnelse over alle deltagerne i mødet den 23. august, et stikordsreferat fra mødet og et resumé af de enkelte svar og de supplerende mundtlige redegørelser.

På udvalgets 11. møde blev de indkomne svar gennemgået, og der er i fornødent omfang foretaget korrektioner og justeringer i overensstemmelse med de fremsatte bemærkninger fra mødet den 23. august 1991.

1.4. Resumé.

Generelt

Med udgangspunkt i udvalgets kommissorium, der blev fastlagt den 29. juni 1989 ved indgåelsen af civilforsvarsforliget for 1989-91, har udvalget i første række beskæftiget sig med spørgsmålet om en ændring af de **afhjælpende** beredskaber, som idag udgøres af brandvæsen og civilforsvar.

Betænkningen er tænkt som grundlag for politiske principdrøftelser om et fremtidigt katastrofeberedskab.

Det er et grundlæggende synspunkt i betænkningen, at en forenkling, bedre koordinering og ressourceudnyttelse kan tilvejebringes ved at foretage ændringer i de nuværende civilforsvars- og brandberedskaber, så det i fremtiden bliver de opgaver, et beredskab skal løse i fredstid, der bliver retningsgivende for beredskabets organisation, størrelse og funktion. Det er udvalgets opfattelse, at dette bedst sker ved opbygning af et enstrengt, integreret katastrofeberedskab med kun én myndighed på kommunalt niveau, på regionalt niveau og på statsligt niveau. Disse beredskaber bør dannes med udgangspunkt i de nuværende beredskaber på hvert af de tre niveauer.

For udvalget har der ikke været tvivl om, at der på lokalt niveau er behov for et beredskab, som hurtigt kan indsættes til imødegåelse af de ulykker, som almindeligvis forekommer.

Udvalget har på den baggrund valgt at lægge sig fast på en model med et kommunalt og et regionalt beredskab til indsats i såvel fred som krig, samt en central styrelse til styring og planlægning af beredskabet og med ganske få operationelle opgaver.

Det er for udvalget vigtigt at pege på, at beredskaberne bør opbygges med udgangspunkt i løsningen af fredsmæssige opgaver, således at løsningen af de krigsmæssige opgaver opfattes som en naturlig overbygning på de fredsmæssige opgaver. Udvalget er dog opmærksom på, at der, specielt i det regionale beredskab, bør lægges stor vægt på uddannelse i løsningen af de krigsmæssige katastrofeberedskabsopgaver.

Det Kommunale beredskab

Det foreslås, at det skal være enhver primærkommunes ansvar at opretholde et beredskab, som er i overensstemmelse med

den til enhver tid gældende lovgivning.

Kommunen skal kunne vælge at opbygge et eget kommunalt fredstidsberedskab med kommunalt fastansat (heltids- eller deltids) personale og frivillige samt i krigstid værnepligtige.

Kommunen skal kunne vælge at indgå aftale med et privat firma om ydelse af den nødvendige beredskabsindsats. Kommunen skal også kunne vælge at indgå aftale med en anden kommune om, at denne anden kommunes beredskab varetager beredskabet i kommunen. Endelig skal kommunen kunne vælge at indgå aftale med den centrale beredskabsstyrelse om, at det regionale statslige beredskab yder kommunen den nødvendige beredskabsindsats.

Uanset i hvilken form, den enkelte kommune vælger at etablere sit beredskab, bør der efter udvalgets opfattelse fra centralt hold fastsættes nærmere generelle krav til beredskabets dimensionering.

Borgmesteren skal efter forslaget udpege den person, der er ansvarlig for etableringen og ledelsen af såvel den forebyggende som den **afhjælpende** indsats i kommunen. Den person, som af borgmesteren udpeges til at have ansvaret for fredstidsberedskabet, skal have det tilsvarende ansvar i krig.

Den enkelte kommune skal ifølge forslaget i samarbejde med politiet have ansvaret for at udarbejde en beredskabsplan for kommunens indsats ved ulykker i freds- og i krigstid. Planen skal tilgodese de krav, der centralt stilles til kommunens beredskab i fred og krig.

Det regional« beredskab.

Udvalget foreslår, at der etableres regionale beredskabscentre, hvorfra der kan indsættes mandskab til assistance i tilfælde af store, mandskabskrævende, sjældne eller komplek-

se ulykker. Beredskabscentre placeres så vidt muligt jævnt fordelt over hele landet.

De regionale beredskabscentre skal udover assistancen til de kommunale beredskaber kunne forestå uddannelsen af værnepligtige samt eventuelt uddannelsen af menige i de kommunale beredskaber.

Placeringen af de regionale statslige beredskaber bør ske på en sådan måde, at der som udgangspunkt vil være tale om en landsdækning med regional katastrofebistand inden for en samlet udrykningstid på ca. en time.

Når der skal tages stilling til, hvor de regionale beredskaber placeres, bør der tages udgangspunkt i den placering, de nuværende regionale beredskaber og andre beredskaber af en vis størrelse har.

Det centrale beredskab

Det foreslås, at ansvaret for det samlede beredskab lægges under én minister for at opnå en bedre koordinering af det samlede katastrofeberedskab.

Under dette ministerium foreslår udvalget, at der oprettes en styrelse, Beredskabsstyrelsen. Beredskabsstyrelsen tildeles det overordnede ansvar for alt katastrofeberedskab i fred og i krig i Danmark, samt varetager centrale vagtfunktioner og rådgivningsfunktioner for atom- og kemikalieberedskab.

Det er udvalgets opfattelse, at en ny centralstyrelse ikke kan skabes ved en sammenlægning af de to eksisterende centrale styrelser med deres forskellige organisationsstrukturer og arbejdsopgaver, men at det må ske ved opbygning af en helt ny central instans med en ny organisationsstruktur. Udvalget har herved lagt vægt på, at en ny centralstyrelse skal være overordnet myndighed for et integreret beredskab.

Det videre arbejde

En forudsætning for at kunne arbejde videre med planerne for et nyt beredskabssystems virke er, at ressortspørgsmålet afklares, medens Statens Brandinspektion og Civilforsvarsstyrelsen i første omgang videreføres uændrede under én minister.

Når dette er sket, kan de opfølgingsarbejdsgrupper, der gennem analysearbejde skal planlægge den konkrete gennemførelse af udvalgets forslag, nedsættes. I arbejdsgrupperne må den tilstrækkelige sagkundskab være til stede.

1.5. Afgrænsning og forståelse af kommissoriet,

a. Afgrænsninger.

Udvalget har taget udgangspunkt i de katastrofeberedskabsopgaver, der kan betegnes som **afhjælpende** og har fokuseret på de opgaver, som i det nuværende beredskabssystem i hovedsagen løses af brandvæsen og civilforsvar. Udvalget har derfor valgt generelt at se bort fra en behandling af de forebyggende beredskabsopgaver. For forhold i fredstid drejer det sig bl.a. om retningslinier i bygningsreglementet, færdselsloven, arbejdsmiljølovgivningen og diverse tekniske forskrifter fra Statens Brandinspektion. For forhold under krig er der bl.a. tale om varsling, evakuering, beskyttelsesrum samt information.

Det er udvalgets opfattelse, at en forøget ressourceanvendelse på de forebyggende foranstaltninger i første række kan medføre færre og mindre omfattende skader, men udvalget skønner det ikke muligt at vurdere, om en øget ressourceanvendelse på de forebyggende foranstaltninger tillige kan medføre et mindre behov for at opstille et beredskab til indsættelse, når et uheld er indtruffet.

v

Betænkningen indeholder derfor udelukkende overvejelser om de beredskaber, som indsættes, når et uheld er indtruffet.

Udvalget ønsker imidlertid at påpege betydningen af, at der fortsat anvendes ressourcer på forebyggende foranstaltninger, og at den myndighed, der har ansvaret for indsatsen i forbindelse med katastrofepåbudsberedelse, også forestår arbejdet med forebyggelse af de pågældende hændelser.

Set i lyset af den politiske udvikling i forholdet mellem øst og vest og baggrunden for udvalgets nedsættelse, har udvalget valgt at fokusere på katastrofepåbudsberedskaber, som har opgaver i fredstid. Udvalget har ikke foretaget en analyse af det militære og politiske, efterretningsmæssige planlægningsgrundlag.

Udvalget har drøftet spørgsmålet om ambulanceberedskabets placering, funktion og antal, og der er i sagen fremkommet to synspunkter. Det ene synspunkt lægger vægt på, at et ambulanceberedskab er en del af katastrofepåbudsberedskabet i øvrigt, og at det derfor organisatorisk bør tilnyttes andre deltagere i katastrofepåbudsberedskabet, hvilket f.eks. kan ske på brandstationerne, eller som tilfældet er på Falckstationerne. Ambulancerne udfører i katastrofepåbudsberedskabet transportopgaver, og der skal kunne foretages livreddende førstehjælp i ambulancen fra skadested til hospital. Ambulancerne bør derfor knyttes til den myndighed, der har ansvaret for det øvrige beredskab, f.eks. kommunen.

Det andet synspunkt, som bl.a. deles af Sundhedsministeriet, er, at ambulancevæsenet er en del af det almindelige sygehusvæsen, og at ansvaret derfor naturligt er placeret i amtskommunerne. Det er ligeledes Sundhedsministeriets opfattelse, at denne placering af ansvaret fungerer fuldt ud tilfredsstillende, og at der ikke er et aktuelt behov for en omlægning heraf. Tværtimod er den nuværende ordning til fordel for en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af samarbejdet mellem sygehusvæsen, praksissektor og ambulancevæsen. Derfor

har udvalget valgt ikke at behandle denne problematik yderligere.

For så vidt angår alarmeringsberedskabets placering og funktion, har udvalget haft lejlighed til at undersøge mulighederne for at indføre en anden alarmeringscentralstruktur end den nuværende, hvor det (uden for hovedstadsområdet) er de døgnbemandede politistationer, der varetager alarmeringsfunktionen. Der tænkes her især på den svenske model, hvor alle alarmeringsfunktioner varetages af et relativt færre antal alarmeringscentraler.

Udvalget er af den opfattelse, at den nuværende alarmeringsstruktur og -opbygning fungerer tilfredsstillende, samt at en overgang til færre centraler med et ændret opgavesæt vil kræve så væsentlige økonomiske investeringer og så store driftsomkostninger, at det næppe vil stå mål med udbyttet af en ændret alarmeringsstruktur.

Hertil kommer, at de forskellige enheder i beredskabet uanset en ny alarmeringsstruktur fortsat vil skulle bemande egne vagtcentralfunktioner, ligesom udvalgets sagkyndige repræsentanter for politiet har peget på, at såfremt der under den enkelte alarmeringscentral lægges større geografiske områder end i dag, vil det mindske centralens lokalkendskab.

En ændret alarmeringsstruktur i fredstid vil derfor efter udvalgets skøn ikke indebære en bedre ressourcenyttelse end den gældende, men vil tværtimod forudsætte en væsentlig investering og omkostningsforøgelse, som kun kan retfærdiggøres af et udvidet opgavesæt, som ligger uden for det traditionelle beredskabsområde, og som i dag for en del varetages af private firmaer. Udvalget er derfor af den opfattelse, at det vil være mest hensigtsmæssigt, at alarmeringsfunktionen uden for hovedstadsområdet fortsat befinder sig hos politiet.

Udvalget har ikke drøftet en ændret **alarmeringscentralstruktur** i relation til den krigsmæssige totalforsvarsregions-

struktur.

Udvalget er endelig af den opfattelse, at den nuværende fordeling af ledelsesansvaret i katastrofeberedskabet mellem brandinspektørerne og politiet i henholdsvis en teknisk og en koordinerende del er hensigtsmæssig.

Ledelsesansvaret er beskrevet i Justitsministeriets instruks af 4. januar 1983 for brandinspektører i kommuner med **brand-**eller beredskabskommission og betænkning om katastrofeledelse. Den tekniske ledelse omfatter indsatsen på skadestedet, medens den koordinerende ledelse begrebsmæssigt kan omfatte dels formidling eller understøttelse af indsatsen mod skader, dels beslutningstagning vedrørende spørgsmål, som ikke udelukkende henhører under den tekniske ledelse.

Udvalget har i den forbindelse med tilfredshed noteret, at der i de seneste år er igangsat et tværgående uddannelses-samarbejde mellem Københavns politi og Statens Brandskole, som tager sigte på at uddanne de polititjenestemænd, der skal fungere som koordinerende ledere, og udvalget anbefaler på den baggrund, at uddannelse af koordinerende ledere udstrækkes til at omfatte alle landets politikredse.

Udvalget har endeligt noteret sig, at der for så vidt angår det krigsmæssige samarbejde mellem civilforsvaret og politiet i adskillige år ved Civilforsvarets tekniske Skole i Tinglev har foregået et tæt uddannelsesmæssigt samarbejde i forbindelse med ledelse af krigsmæssige indsatser.

Udvalget har i betænkningen redegjort for den overordnede struktur for katastrofeberedskabet. Det betyder, at betragtninger om visse dele af de nuværende beredskaber i fred og i krig er udeladt i betænkningen, da udvalget ikke har haft til hensigt at løse spørgsmål om disse beredskabsforhold.

Derimod vil visse spørgsmål om øvrige beredskabsfunktioner og deres koordinering med det nye katastrofeberedskab først kunne behandles, når der er taget endelig stilling til

ressortspørgsmålet.

b. Oplæg.

Udvalget fremkommer med et beskrivende oplæg til en mulig udvikling for det danske katastrofeberedskab set i relation til de opgaver, som beredskabet skal løse, og de **ressource-**mæssige muligheder.

På baggrund af udvalgets sammensætning og kommissoriet har udvalget fundet det rigtigst at præsentere en model, som i skitse-mæssig form angiver de overordnede rammer for et nyt katastrofeberedskab. Udvalget finder, at det efterfølgende vil være nødvendigt, inden modellen eventuelt kan **virkelig-**gøres, at nedsætte opfølgingsgrupper, som på baggrund af egentlige analyser skal overveje den nærmere detaljerede gennemførelse af udvalgets anbefalinger og foretage de nødvendige økonomiske konsekvensberegninger af et fremtidigt katastrofeberedskab.

Nærværende oplæg er i første række tænkt som grundlag for politiske principdrøftelser om et fremtidigt katastrofeberedskab.

I betænkningens bilag 1 og 2 (beskrivelse af de nuværende fredstidskatastrofeberedskaber og krigstidsberedskaber) er der i **en** vis udstrækning medtaget oplysninger vedrørende de enkelte beredskabers økonomi og ressourcer (personel og materiel).

c. Forenkling og bedre Koordinering.

Udvalget har overvejet, om der findes eksisterende beredskaber, der er beslægtede i karakter og opgavesæt, og om en sammenlægning af disse kan føre til en forenkling og mere hensigtsmæssig strukturering af beredskabet.

Udvalgets overvejelser har i den forbindelse været koncentreret om brandvæsen og civilforsvar, men udvalget er opmærksom på, at der kan findes beredskabsområder, hvor det kan være hensigtsmæssigt at overveje, om der kan anvises veje til en bedre koordinering inden for de enkelte områder.

d. **Bedre ressourceudnyttelse.**

Overvejelserne om koordinering hænger snævert sammen med de ressourcemæssige forhold. Derfor har udvalget set det som sin opgave at udarbejde et oplæg til et nyt katastrofeberedskab, der giver den optimale udnyttelse af beredskabsressourcerne.

Mulighederne for en bedre ressourceudnyttelse er vurderet ud fra synspunktet om, at forskellige myndigheders opbygning af beredskaber, der kan indsættes mod nogenlunde samme typer beredskabsopgaver, bør minimeres, og at der kun i særlige tilfælde bør være ressourcer, som er specielt øremærket til anvendelse i enten freds- eller krigssituationer.

Af ressourcemæssige grunde er det efter udvalgets opfattelse endvidere væsentligt, at beredskaber, der primært er beregnet til anvendelse i krig, i videst muligt omfang opbygges som et supplement til eksisterende fredsberedskaber. Udvalget finder samtidig, at sådanne beredskaber i hensigtsmæssigt omfang bør søges udnyttet også i fredstid.

e. **Enstrenget.**

Udvalget opfatter princippet om et enstrenget katastrofeberedskab som et princip med kun én beredskabsmyndighed på et eller flere niveauer.

Udvalget finder, at et enstrenget beredskab bør opbygges på flere niveauer, idet indsatser mod store, sjældent forekommende og komplekse ulykker ikke bør løses i kommunalt regi

alene, men i samarbejde mellem kommunale og regionale beredskabsmyndigheder med det primære indsatsansvar lagt på det kommunale niveau. Det findes endvidere ikke hensigtsmæssigt at centralisere et område, som i dag fungerer tilfredsstillende i de enkelte kommuner. Hertil kommer, at langt de fleste ulykker er mindre, ukomplicerede og kræver hurtig indsats.

Endelig har udvalget valgt at se bort fra en model, hvor amterne har beredskabsansvar, der omfatter de nuværende brand- og civilforsvarsopgaver. Dette er bl.a. sket ud fra synspunktet om, at når der på såvel primærkommunalt som statsligt niveau allerede findes beredskabsstrukturer, vil det være samfundsøkonomisk u hensigtsmæssigt at opbygge helt nye organisationer på et tredje niveau, når såvel den kommunale som den statslige beredskabsstruktur efter udvalgets opfattelse vil kunne danne grundlag for et nyt enstrengt katastrofeberedskab.

Udvalget er dog opmærksom på, at amterne samt Københavns og Frederiksberg kommuner efter de gældende bestemmelser er ansvarlige for en væsentlig del af det fredsmæssige katastrofeberedskab og det krigsmæssige beredskab. Det påhviler disse myndigheder i medfør af sygehuslovens § 16 a at planlægge og gennemføre sådanne foranstaltninger, at der både under krigsforhold og under større katastrofer i fredstid kan ydes syge og tilskadekomne behandling på sygehus eller behandlingssteder uden for sygehusene.

f. Integreret.

Udvalget opfatter et integreret katastrofeberedskab som et beredskab, der løser opgaverne i såvel fredstid som krigstid byggende på det princip, at løsningen af alle katastrofeberedskabsopgaver tager udgangspunkt i de gældende fredstidsforhold, og at løsningen af en krigstidsopgave principielt er løsningen af den største af alle fredstidskatastrofer.

Udvalget er opmærksom på, at et opfølgende konkret arbejde kan vise, at det ikke kan lade sig gøre at lave et enstrenget og integreret beredskab på alle beredskabsområder.

g. Anvendelse i krig og fred.

På baggrund af ovenstående ser udvalget det som sin opgave at udarbejde en model for et nyt beredskabssystem, der tager sit udgangspunkt i fredstidsberedskabet, men som samtidig tager hensyn til de eksisterende beredskabsressourcer. Det bør tilstræbes, at de samlede beredskabsressourcer i højere grad end i dag søges nyttiggjort ved katastrofepåvirkelse i fredstid.

Den nuværende opdeling i fredstids- og i krigstidsberedskaber stammer fra perioden under og umiddelbart efter anden verdenskrig, hvor man fandt at måtte opbygge **civile** katastrofeberedskaber specifikt til brug i krig. Visse dele af krigsberedskabet har i dag opgaver af fredsmæssig karakter, medens andre dele har rene beredskabs- eller planlægningsopgaver. CF-korpset anvender således en del af sine ressourcer som supplerende beredskab til de kommunale brandvæsner, medens det kommunale civilforsvar kun udnytter sine ressourcer i meget ringe grad i fredsmæssig henseende.

København, september 1991.

Ole Asmussen

Kaspar Linkis

Ulrich Horst Petersen

Johan Reimann

Jørn Olesen

Werner Willerslev-Olsen

Lene Blichfeldt

Ulrik Gjellerup

Ole Græsbøll Olesen

Björg Søderberg

2. Udenlandske katastrofeberedskaber

2.1. Sverige.

Indledning.

Under anden verdenskrig opbyggede man et stort anlagt luftbeskyttelsesberedskab, hvor ansvaret for opgavernes løsning blev placeret i kommunerne. Politiet, der var en statslig myndighed, varetog ledelsen af CF-organisationen i kommunerne.

Efter krigen flyttedes ansvaret for civilforsvaret fra kommunerne til staten.

Det kunne imidlertid konstateres, at der i civilforsvaret (statsligt) og de enkelte kommuner blev udført dobbeltarbejde, og samtidig fandt man, at den myndighed, der havde ansvaret for løsningen af en opgave i fredstid, også skulle have ansvaret for løsningen af den tilsvarende opgave i krig.

Civilförsvarsstyrelsen og Kommunförbundet forhandlede derfor om og foretog en prøveplanlægning af en sammenlægning af brandvæsen og civilforsvar på kommunalt niveau.

I 1982 blev det besluttet, at kommunerne skulle varetage ledelsen af civilforsvaret på kommunalt niveau.

På centralt niveau blev der også forhandlet om en sammenlægning af de styrende myndigheder. Mange centrale institutioner havde ansvar for hver sin del af beredskabet. I 1984 blev det besluttet at foretage en sammenlægning af centrale

myndigheder på beredskabsområdet. Dette skulle ske bl.a. for at blive bedre til bekæmpelse af større ulykker.

Den 1. juli 1986 blev Statens Råddningsverk dannet ved sammenlægning af 4 myndigheder (Civilforsvarsstyrelsen, Statens Brandnämnd, Sprängämnesinspektionen og Riksnämnden för kommunal Beredskap).

Forhold før **omlægningen**.

Samfundets redningstjeneste i fredstid var en opgave for kommunerne. Den bestod af almindelig redningstjeneste omfattende indsats ved brand, olieforurening, sammenstyrtninger og oversvømmelser m.v. På regionalt niveau havde länsstyrelserne (statsamterne) ansvar for at lede og samordne den almindelige redningstjeneste. Central tilsynsmyndighed var Statens Brandnämnd (Statens Brandinspektion).

Den særlige redningstjeneste omfattede bl.a. fjeldredning, søredning, flyredning og ulykker ved atomanlæg. Her var ledelsesansvaret opdelt på flere statslige myndigheder, f.eks. Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket og Länsstyrelserne (i kernekraftlänene). Statens **Strålskydds-**institut skulle samordne beredskabsplanlægningen af beskyttelsesforanstaltninger mod atomulykker og var rådgivende organ for länsstyrelserne.

Som civilforsvar ansås den virksomhed, der blev udøvet, for i krig eller ved krigsfare at beskytte befolkning og ejendom mod skader som følge af fjentlige angreb, samt at redde overlevende efter sådanne angreb. Civilforsvarsstyrelsen udøvede den centrale ledelse af civilforsvaret. På regionalt niveau henhørte civilforsvaret under "**Civilbefälhaveren**" og länsstyrelserne. Länsstyrelserne stod også for en stor del af forberedelsesarbejdet, der i fredstid foregik på lokalt niveau. Et vist ansvar for at udføre dette arbejde påhvilede dog kommunerne.

Overvejelser.

Da samfundet i 1960-70'erne blev opfattet som mere sårbart end tidligere, måtte man, for at mindske ulykkernes omfang, stadig øge samarbejdet mellem de forskellige redningstjenesteorganer og øge samordningen i forbindelse med den forebyggende virksomhed. Civilforsvarets ressourcer burde således anvendes i fredsredningstjenesten.

Endelig burde forskning, udvikling og erfaringsudveksling i forbindelse med katastrofeberedskabet øges og komme alle beredskabsmyndigheder til gavn.

Ved at decentralisere ansvaret for det kommunale civilforsvar ville ansvaret for fredredningstjenesten, **civilforsvaret** og det kommunale civile beredskab blive samlet i kommunerne, og planlægningsvirksomheden for disse områder ville dermed blive integreret.

Fra kommunernes synspunkt var dette en stor fordel, da man tidligere havde haft at gøre med forskellige centrale myndigheder, der kunne have forskelligt syn på fredsredningstjenesten og på civilforsvaret.

Der kunne opnås rationaliserings- og effektivitetsgevinster ved at foretage en central samordning af ledelsen. Gevinsterne herved blev vurderet til at ligge i forbindelse med uddannelse, planlægning, skadeforebyggelse, information, forskning og udvikling.

Statens Rådningsverk (SRV).

SRV dannedes 1. juli 1986 ved sammenlægning af Civilforsvarsstyrelsen, Statens Brandnämnd, Sprängämnesinspektionen og Riksnämnden för kommunal Beredskap. Samtidig overførte man Strålskyddsinstitutets samordningsfunktion vedrørende beredskabsplanlægning og Sjöfartsverkets opgaver vedrørende

land- og sø-transport af farligt gods til den nye styrelse.

SRV fik følgende formål:

- tilsyn med den almene redningstjeneste
- samordning af fredsredningstjenesten, civilforsvar og civilt beredskab
- samordning af planlægning i spørgsmål om beskyttelse mod
- radioaktivitet
- ledelse af civilforsvaret
- samordning af forhold vedrørende transport af farligt gods.

SRV ligger i Forsvarsdepartementets ressort og ledes af en generaldirektør. SRV har 2 stabsfunktioner (information og planlægning) samt 5 liniefunktioner (befolkningsbeskyttelse, redningstjeneste, teknik, uddannelse og administration).

Den øverste styrende myndighed er redningsrådet, som ledes af forsvarsministeren. Rådet er et organ for samordning af samfundets redningsberedskab og har deltagelse af generaldirektørerne for SRV, ÖCB (**Överstyrelsen** för Civilt Beredskap), Televerket samt andre styrelseschefer med beredskabsansvar. Redningsrådet har ingen operativ kompetence. Rådet mødes mindst to gange om året og behandler ofte spørgsmål, som opstår på grund af mangel på koordination mellem myndigheder.

SRV tager stilling til langsigtede principielle og politiske spørgsmål og andre vigtige forhold som budget, organisation og arbejdsform.

Dannelsen af SRV førte til et forbedret beredskab på følgende områder:

- uheld med farlige stoffer
- radioaktive udslip
- kemiske ulykker
- risikoanalyser

Der lægges nu mere vægt på at udføre en **samordnende** rolle for samfundets redningstjenesteorganer og for den skadeforebyggende virksomhed. Endvidere har forskning og udvikling fået en mere fremtrædende rolle.

Selvom kommunerne ved dannelsen af SRV har overtaget ledelsen af civilforsvaret på lokalt niveau og det fredsmæssige planlægningsarbejde, er civilforsvaret stadig en statslig opgave og betales helt af staten. Staten har bibeholdt den overordnede ledelse af civilforsvaret.

Udgangspunktet for SRV er således de fredsmæssige hændelser. Beredskabsplanlægningen vedrørende disse opgaver danner grundlag for krigsplanlægningen for de tilsvarende typer hændelser.

uddannelse.

Efter dannelsen af SRV var det på uddannelsesområdet, at man først brugte civilforsvarets ressourcer på fredstidsopgaver. **Man** omdannede CF-skolerne til "**Räddningsskoler**". Derved kunne man uddanne mange flere brandmænd. Kurserne kunne gøres meget længere, hvilket man mente, var meget tiltrængt, da uddannelserne inden for brandområdet (fred) var få og korte og uden den nødvendige sammenhæng med andre beredskabsområder. Hertil kom, at mange brandfolk overhovedet ikke havde gennemgået nogen egentlig uddannelse.

I forbindelse med sammenlægningen blev alle uddannelser revideret, og et helt nyt uddannelsessystem, hvor fredstidsuddannelserne blev prioriteret højere end de krigsmæssige CF-uddannelser, blev indført.

Skolerne (i alt 4) har anskaffet nyere og mere moderne materiel til uddannelse, og kravene fra eleverne er store, da der er tale om erhvervsuddannelser. De svenske erfaringer har været, at det slider væsentlig mere på skolerne og mate-

riellet at have erhvervsuddannelser i fredsmæssig katastrofeindsats end at have uddannelser i løsning af civilforsvarsopgaver.

Den svenske stat betaler for selve den faglige del af uddannelserne, medens de enkelte kommuner betaler for brandmændenes kost og logi samt løn under kurserne.

Information om omlægningerne.

I forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af flere institutioner på beredskabsområdet brugte man mange ressourcer på at informere om planerne. Hovedbudskabet var, at det ikke var én organisation, der overtog en anden, men noget helt nyt, der blev dannet.

Det faglige hovedbudskab var, at omfanget og arten af civilforsvarsindsats ændres i takt med truslen mod samfundet, men at man som primært formål havde at beskytte borgerne i fredstid. Fredstidsplanlægningen bruges derfor som udgangspunkt for krigstidsplanlægningen.

Forskelle mellem det svenske og det danske beredskabssystem

Det svenske system adskiller sig fra det danske på bl.a. følgende områder:

I Sverige har der hidtil ikke været CF-værnepligt, som det kendes i Danmark. Man har i Sverige kun haft mulighed for at uddanne værnepligtige, som var blevet for gamle til forsvaret (ved 47-års alderen), og da kun i få dage om året. Svenskerne arbejder for tiden på at gennemføre en ordning, hvorefter 3000 værnepligtige om året efter en grunduddannelse (8 uger) skal udstationeres til en brandstation i 4 måneder.

I Sverige findes ikke et statsligt CF-korps, som i fredstid

har beredskabsopgaver.

I Sverige findes ikke et privat redningskorps som Falck, der løser væsentlige beredskabsopgaver for det offentlige.

I Sverige fandtes ingen "civilforsvarstanke¹¹ eller "-organisation" i kommunerne før omlægningen. Alt blev planlagt på centralt eller regionalt (länsstyrelses) niveau.

I Sverige er politiet ikke et særligt redningstjenesteorgan med selvstændige beføjelser og ansvar, bortset fra fjeldredningstjenesten.

I Sverige var brandforsvarsuddannelserne før omlægningen i de tilfælde, hvor de fandtes, væsentligt kortere end i Danmark, medens det modsatte nu er tilfældet.

I Sverige varetages alarmering af fredstidsberedskaberne af et særligt offentligt alarmeringsorgan, SOS Alarmering AB, som tillige varetager andre opgaver, der ikke har direkte betydning for brandvæsen og civilforsvar.

Store ("farlige") virksomheder skal, jf. redningstjenesteloven, sørge for særlige beredskaber, der kan sættes ind over for uheld på virksomheden. Virksomhederne skal efter kommunernes afgørelse selv betale for (en del af) beredskabet.

Indtryk fra udvalgets besøg i Sverige.

Med henblik på at analysere det svenske beredskabssystem har udvalget aflagt besøg ved følgende beredskabsenheder i Sverige:

Statens Räddningsverk (Karlstad)

SOS Alarmeringscentralen for Värmland (Karlstad)

Räddningsskolan i Revinge, Skåne

Brandkåren i Malmö.

Følgende synspunkter i relation til udvalgets kommissorium skal fremhæves:

Efter omlægningen synes den svenske beredskabsstruktur umiddelbart mere enstrengt og integreret end den danske. Men hvis man går lidt i dybden, er der på flere områder stadig tale om adskilte (flerstrengede) beredskaber.

Et af de formelle udslag af sammenlægningen er således, at rammeloavgivningen for alt katastrofeberedskab i Sverige nu er samlet i Rådningstjänstlagen. Men af denne fremgår det, at det i princippet kun er brandvæsen, civilforsvar og miljøberedskab til lands, der er samlet under SRV. Flyredning hører under Luftfartsverket, **Fjällräddning** under Rikspolisstyrelsen, Sjöräddning under **Sjöfartsverket**, Miljøberedskab til søs under Kustbevakningen, Kärnenergiberedskabet under länsstyrelserne (statsamterne) og sygetransporter under landstinget (amterne). Integrationen på centralt niveau er altså kun slået igennem ved brand, civilforsvar og miljøberedskab til lands.

Efter omlægningen er koordineringen af beredskaber på centralt niveau blevet bedre, idet redningsrådet som tidligere omtalt koordinerer de forskellige beredskabsmyndigheders aktiviteter.

På lokalt niveau har integrationen især givet sig udslag i, at branduddannelsernes kvalitative niveau er blevet hævet betragteligt på bekostning af civilforsvarsuddannelsernes kvantitative niveau. Alle ansatte i de kommunale brandvæsner har en dobbeltfunktion, idet de skal gøre tjeneste i de samme kommuners civilforsvar i lignende eller højere funktioner efter mobilisering.

Derimod skønnes den nye ordning med grunduddannelse af (unge) værnepligtige og en efterfølgende tjeneste på kommunernes brandstationer ikke at få større betydning, da de værnepligtige ikke vil få lov til at fungere som egentlige brandmænd. De er f.eks. ikke røgdykkeruddannede i modsætning til

i Danmark, hvor alle værnepligtige i CF-korpset uddannes som røgdykkere.

På ledelsesområdet er den svenske struktur på lokalt niveau forskellig fra den danske. I Sverige har den kommunale redningschef således det samlede ansvar for hele indsatsens afvikling. Redningschefen skal som grundlag herfor have en 3-4 års ingeniør- og beredskabsuddannelse bag sig.

Baggrunden for denne forskel er i høj grad historisk betinget. I realiteten er der næppe den store forskel mellem det svenske og danske ledelsessystem, idet politiet i Danmark i praksis aldrig blander sig i indsatsen på selve skadesstedet, men varetager de politimæssige opgaver rundt om skadesstedet, så som afspærring og regulering af færdsel samt information og evakuering.

Det er endvidere oplyst, at uddannelsen af civilforsvarspersonel på lokalt niveau er totalt adskilt fra de fredsmæssige brandberedskabsaktiviteter, og at den normalt foregår i week-ender.

Den organisatoriske omlægning i Sverige blev fulgt op af en ressourcereallokering, hvor midler fra det forebyggende **civil forsvarsarbej** de (specielt beskyttelsesrum) blev flyttet til det **afhjælpende** fredstidskatastrofeberedskab (specielt branduddannelserne). Omlægningen i Sverige havde dermed ikke karakter af besparelser, men var derimod en flytning af midler til områder, hvor der var en aktuel efterspørgsel.

Det er den svenske erfaring, at inden omlægningerne gennemføres, må hver enkelt detalje være planlagt nøje, således at gennemførelsen kan ske som en glidende og naturlig proces. Specielt på finansieringssiden i forholdet mellem staten og kommunerne er det vigtigt, at byrdefordelingen er endeligt afklaret.

Selv om der er store og afgørende forskelle på forholdene i Sverige og i Danmark, er det udvalgets opfattelse, at en

sammenlægning af krigs- og fredstidsberedskabet åbner muligheder for at få et bedre og måske også et billigere beredskab i Danmark.

Det er udvalgets opfattelse, at følgende erfaringer fra det svenske system kan anvendes ved opbygningen af en ny dansk beredskabsmodel:

- detaljeret planlægning af omlægningen inden en ny beredskabsmodel indføres
- reallokering af økonomiske midler fra områder, hvor der i fredstid er lille efterspørgsel (egentligt krigsmæssigt civilforsvar) til områder, hvor der i fredstid er stor efterspørgsel (løsning af katastrofeberedskabsopgaver i fredstid)
- en satsning på udvikling af fælles beredskabsuddannelser
- en central samordning af beslægtede beredskabsområder (brand, miljø og civilforsvar)

2.2. Tyskland.

Katastrofeberedskab i fredstid er en opgave for de enkelte delstater, medens beskyttelse af befolkningen i krig er en opgave for **forbundsstaten**.

Forbundsstaten og delstaterne arbejder tæt sammen for at koordinere ressourceanvendelsen til katastrofeberedskabet i fred og befolkningsbeskyttelsen i krig.

Delstaternes fredsmæssige opgaver fortsætter i princippet uændret i krigstid. Forbundsstaten, der har ansvaret for befolkningsbeskyttelsen i krig, efterkommer denne forpligtelse ved at forstærke og udvide delstaternes katastrofeberedskabsorganisationer med personel (uddannet og udrustet af staten) og materiel.

Dette supplement justeres generelt i overensstemmelse med det trusselsniveau, som Tyskland er stillet overfor.

Retningslinier for det tidligere Vesttyskland er af **Bundes-**ministerium des Innern fastsat, således at katastrofeberedskabets personelle styrke svarer til 1% af befolkningen, (der var på ca. 60 mio. mennesker).

Af disse 600.000 hjælpere er de 200.000 den forstærkning, som forbundsstaten rekrutterer, uddanner og udruster. Status er 143.000. De resterende 400.000 skal rekrutteres, uddannes og udrustes af delstaterne.

Enhver form for fredsmæssigt delstatsbrandværn (og katastrofebeskyttelse i øvrigt) reguleres af de enkelte delstaters indenrigsministerier.

Ledelsen af hele indsatsen på brand- (skade-) stedet varetages af lederen af brandvæsnet i den kommune, hvor indsatsen foregår. Brandvæsnerne er endvidere berettiget til at træffe alle nødvendige sikkerhedsforholdsregler for at kunne arbejde uhindret på et brand- (skade-) sted.

De enkelte brandværn er ofte suppleret af en eller flere andre katastrofeberedskabsorganisationer (Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Rote Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst og Deutsche Lebens-Rettungs Gesellschaft).

Som egentligt krigsmæssigt supplement med enkelte fredsmæssige opgaver findes **THW**, Technische Hilfswerk. På grund af sin specialiserede udrustning har THW siden 1968 haft følgende opgaver i det fredsmæssige katastrofeberedskab:

- redning af mennesker, dyr og værdier i forbindelse med sammenstyrtninger og oversvømmelser
- reetablering af forsyningsledninger for vand, el, gas, olie og kloak i samarbejde med de ansvarlige offentlige myndigheder eller private virksomheder.
- civilforsvarsopgaver i fredstid (nødvandsforsyninger og tilsyn med beskyttelsesrum)
- indsats i udlandet (ved jordskælv o.lign.).

THW blev dannet i 1950. THW er (som **CF-korpset** er det i Danmark) en statsligt finansieret organisation. THW er organiseret på statsligt (landsledelse), delstatsligt (delstatsledelse) og kommunalt niveau ("Ortsverbände" = indsatsenheder). Forskellen er imidlertid, at THW i meget stor udstrækning baserer sig på frivillige, og at THW har færre, men teknisk mere specialiserede opgaver end CF-korpset.

Disse statsligt finansierede THW-Ortsverbände på kommunalt niveau er de eneste egentlige lokale krigsmæssige indsatsstyrker.

Der findes altså i Tyskland ingen egentlige (finansielt og organisatorisk) kommunale civilforsvarsenheder. De eneste kommunale enheder, der findes i krig, bygger på de almindelige fredstidsbrandvæsners materiel og personel, omend disse udvides i størrelse.

2.3. Holland.

I Holland er den enkelte kommune det administrative udgangspunkt for brandvæsnet. Hver kommunes byråd regulerer organisation, ledelse og opgaver for brandvæsnet. Borgmesteren har den overordnede, koordinerende ledelse af brandslukning og andre hændelser, hvor brandvæsnet er indsat. Dette gælder også, hvor andre ikke-kommunale styrker er indsat.

Brandvæsenernes opgaver er generelt fastlagt i brandloven, der er administreret af Indenrigsministeriet. Disse opgaver omfatter brandforebyggelse, brandbekæmpelse og andre **nødhjælps** indsatser.

Til indsats ved større hændelser, som den enkelte kommunes brandvæsen ikke er dimensioneret til, er kommunerne grupperet i 51 regionalt organiserede brandvæsener. Disse regioners opgaver omfatter bl.a. dannelsen af regionale katastro-

fecentre, indkøb af fælles materiel, rådgivning til kommuner samt dannelsen af et gensidigt hjælpenetværk for de kommunale brandvæsener i regionen.

Til supplement af de regionalt organiserede brandvæsener er der mulighed for at anvende specielle hæreneheder (kolonner), der er uddannet og udrustet til indsats ved store katastrofer.

Staten giver lovene vedrørende brandvæsenet og er dermed garant for en vis grad af ensartethed og minimumskvalitet for beredskaberne. På vegne af indenrigsministeren rådgiver brandinspektionen om alle brandspørgsmål samt koordinerer og fremmer alle aktiviteter om kommunal og regional brandtjeneste.

Virksomheder, der frembyder en særlig fare i tilfælde af brand eller anden ulykke på virksomheden, kan af borgmesteren pålægges at opbygge sit eget brandværn.

Det hollandske civilforsvar, der blev etableret i årene under og lige efter anden verdenskrig, havde intet udstyr til deltagelse i fredstidsulykker, var bureaukratisk opbygget og havde ingen forbindelse til den fredsmæssige rednings- og ambulancetjeneste.

På denne baggrund blev der på centralt niveau i 1985 vedtaget en katastrofeberedskabslov, der gav borgmesteren det overordnede ansvar for og ledelsen af katastrofeberedskabet (i fred og krig). Eksisterende beredskaber som brandværn, ambulancetjeneste og Røde Kors skulle samarbejde med henblik på at sikre et betryggende beredskab i såvel fred som krig. Brandvæsenerne skulle udgøre kernen i dette samarbejde.

Som følge af denne lov blev civilforsvaret nedlagt i 1986, hvorefter en tilfredsstillende katastrofeindsats i krig bygges på samarbejde mellem de eksisterende beredskabsorganisationer i fred.

3. Det danske beredskab.

3.1. Myndigheder i de danske beredskaber i fred.

På det statslige niveau kan flere forskellige ministerier direkte eller indirekte være involveret i løsningen af beredskabsopgaver, hver med deres dispositionsenheder. Typisk drejer det sig om:

- Justitsministeriet med brandvæsen og politi,
- Indenrigsministeriet med civilforsvar,
- Sundhedsministeriet med ambulancer og sygehuse.

Derudover har flere ministerier og styrelser sjældnere forekomne opgaver i forbindelse med katastrofepåvirkning, f.eks.

- Miljøministeriet med Miljøstyrelsens havberedskab (havforurening),
- Forsvarsministeriet med militære enheder og faglige myndigheder,
- Industriministeriet, hvor Søfartsstyrelsen har til opgave at kontrollere og rådgive om brandsikkerheden på civile skibe,
- Trafikministeriet, der omfatter myndigheder, der støtter løsningen af katastrofepåvirkningsopgaver, f.eks. Meteorologisk Institut og Statens Luftfartsvæsen.

Da der er myndigheder **med** delvist overlappende beredskabsopgaver, har udvalget valgt kort at nævne de forskellige funktionelle beredskaber, der er nødvendige i relation til løsningen af forskellige typer af katastrofepåvirkning.

a. Generelle beredskaber:

- **Alarmeringsberedskab**; Hvorledes skabes kontrakten mellem borgerne/ulykkesstedet og indsatsstyrkerne, og hvordan disponeres der ved tilkaldelsen af indsatsstyrkerne.

- **Brandberedskab. Beredskab ved uheld med farlige stoffer på landjorden. Redningsberedskab** og **Ambulanceberedskab**: Hvorledes sammensættes styrkerne, og hvordan er ledelsesforholdene på skadestedet. Brandberedskaber anvendes til bekæmpelse af brande, redningsberedskaber i forbindelse med bl.a. trafikuheld og sammenstyrtninger og ambulanceberedskaber ved opgaver for de øvrige beredskaber samt ved transport af syge og tilskadekomne i øvrigt.

På lokalt niveau har primærkommunerne ifølge brandloven en forpligtelse til at opretholde et brandvæsen, som kan indsættes i tilfælde af brand/eksplosion. Endvidere indsættes brandvæsenerne i tilfælde af uheld med farlige stoffer samt andre ulykker, som f.eks. sammenstyrtningsulykker og trafikulykker.

Kommunens forpligtelse til at opretholde et brandvæsen kan opfyldes ved at oprette et kommunalt brandvæsen, indgå aftale med et andet kommunalt brandvæsen, et privat brandvæsen (Falck eller de frivillige sønderjyske brandværn) eller med Civilforsvarsstyrelsen. I tilfælde af ulykker med behov for ekstra indsatsstyrker tilkaldes assistance fra nabokommuners brandvæsener eller fra Civilforsvarskorpset.

Fælles for de generelle beredskaber er, at de ofte kommer i aktion, og at de løser de fleste af de **katastrofeberedskabsopgaver**, der opstår.

For de nuværende kommunale brandvæseners (og de eksisterende private entreprisebrandvæsners) vedkommende gælder ens dimensioneringsregler i fredstid, som også omfatter materiellet til indsats ved uheld med farlige stoffer på

landjorden.

En af de væsentligste parametre i dimensioneringen af brandvæsenet er befolkningstallet i udrykningsområdet, idet mange års statistiske opgørelser udviser visse konstante træk ved antallet af brande pr. 1000 indbyggere.

På andre områder er beredskabets størrelse afpasset efter de økonomiske muligheder.

b. Specifikke beredskaber;

- Nukleart beredskab (Indenrigsministeriet (Civilforsvarsstyrelsen)), der anvendes i forbindelse med udslip af radioaktive stoffer fra atomreaktorer (atomkraftværker, satellitter, skibe),
- Havforureningsberedskab (Miljøministeriet (Miljøstyrelsen)), der bekæmper olie- og kemikalieforurening til havs,
- Eftersøgnings- og redningstjeneste (SAR) (Industriministeriet/Trafikministeriet/Forsvarsministeriet (Søværnet/Flyvevåbnet m.fl.)), der løser opgaver i forbindelse med assistance til nødstedte skibe, luftfartøjer og havanlæg.
- Rådgivningsberedskab (Kemikalieberedskabsvagten/Statens Brandinspektion/Civilforsvarets Analytisk-Kemiske Laboratorium/Rigshospitalets Giftinformationscentral/ Statens Institut for **Strålehygiejne/Amternes** miljøvagter). Rådgiver indsatte styrker om forhold i forbindelse med uheld med farlige stoffer m.v.
- Informationsberedskab (information af befolkningen) (Danmarks Radio). Der er tale om redigerede meddelelser om hændelser, der ikke har direkte betydning for befolkningens sikkerhed, samt om myndighedsmeddelelser om, hvad befolkningen skal foretage sig, hvis den udsættes for en nærmere defineret risiko.

- Gasrensingsberedskab (Bornholms Marinedistrikt (Bornholms Værn/Bornholmske CF-kolonne)). Rensning af kuttere, der har opfisket gasammunition i Østersøen.
- Stormflodsberedskab. Beredskab specielt i Tønder, Ribe, Varde og Holstebro politikredse med deltagelse af civilforsvar, politi og militær samt kommuner i området.
- Ammunitionsrydningsberedskab: (Hæren (Farum og Randers), søværnet og politiet)). Uskadeliggørelse af suspekt ammunition og sprængstof, herunder "terrorbomber"¹¹.

3.2. Ulykker oa ansvarsfordeling i fredstid.

Fredstidskatastrofer og -ulykker der løses af beredskabet kan inddeles i følgende funktionelle hovedgrupper:

- a. Brand/eksplosion.
- b. Sammenstyrtningsulykker.
- c. Uheld med farlige stoffer på landjorden.
- d. Uheld med farlige stoffer i søer, vandløb og havne.
- e. Togulykker.
- f. Flyulykker til lands.
- g. Skibsulykker ved kaj.
- h. Uheld med farlige stoffer på havet,
- i. Uheld i nukleare anlæg,
- j. Naturkatastrofer,
- k. Ulykker til ses.

Udvalget har ikke fundet det nødvendigt at anvende en funktionel hovedgruppe omfattende "**Trafikulykker**". Langt de fleste trafikulykker har elementer omfattende en eller flere af de under a.-k. nævnte hovedgrupper. Der kan være tale om brand, eksplosion, fastklemte ("sammenstyrtningsulykker") eller uheld med farlige stoffer på landjorden.

Det skal i øvrigt bemærkes, at den anvendte opdeling i

katastrofer og ulykker efter udvalgets opfattelse også som udgangspunkt vil kunne anvendes i krigstid.

ad a. **Brand/eksplosion.**

Denne gruppe omfatter brand under alle former. Der kan f.eks. være tale om brande i bygninger, i køretøjer og i naturen. Der kan endvidere være tale om brande i faste stoffer, væsker og i luftarter.

I samme forbindelse kan der være tale om eksplosioner, dvs. meget hurtige forbrændinger. Ofte vil skadebilledet i forbindelse med en eksplosion være et andet end det, der ses i forbindelse med en egentlig brand. Der kan være tale om et stort antal tilskadekomne og/eller fastklemte samt omfattende materielle ødelæggelser efter en eksplosion.

I forbindelse med egentlige brande vil der ofte være tale om eksplosionsfare på grund af ødelagte gasinstallationer eller opvarmning af brandfarlige væsker i beholdere eller af trykflasker.

Ved såvel brande som eksplosioner kan der være tale om at redde mennesker, der er kommet til skade eller i fare på grund af den pågældende hændelse. Hvis dette er tilfældet, vil første-indsatsen være redning af mennesker (eller dyr) i fare. Herefter vil der være tale om at hindre branden i at brede sig og slukke selve branden.

Endelig omfatter indsatsen mod brande og eksplosioner også det forhold at være opmærksom på mulige skadelige følgevirkninger. Der kan være tale om forurenede slukningsvand (efter brande i kemikalier), om farlig røg- eller gasudvikling, der truer mennesker uden for selve indsatsstedet, eller om korrosion i maskiner og tekniske installationer som følge af udvikling af saltsyre i forbindelse med brand i plastmaterialer.

Ansvar for at lede den tekniske indsats ved bekæmpelse af brande påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. De indsatsenheder, der kan tilkaldes, omfatter kommunens eget brandvæsen (kommunalt brandvæsen eller entreprisbrandvæsen), samt nabobrandvæsener og/eller CF-korpsets udrykningsvagt. Den koordinerende ledelse udøves af politiet i tilfælde af flere myndigheders samtidige indsats inden for et geografisk begrænset område.

ad b. Sammenstyrtningsulykker.

Denne gruppe omfatter hændelser opstået som følge af sammenstyrtning i f.eks. huse, kloakker, broer og i naturen (jordskælv og sammenstyrtninger i miner).

Førsteindsatsen vil typisk dreje sig om at udfri inde-spærrede og om at sørge for, at ulykken ikke udvikler sig yderligere, hvilket vil sige, at der skal foretages afstivning for at forhindre yderligere sammenstyrtninger. Selve den manuelle oprydning efter sammenstyrtningen er ikke en opgave, der varetages af enheder i fredstidskatastrofeberedskabet, medmindre særlige **miljømæssige** forhold taler herfor. Oprydning foretages normalt af entreprenørfirmaer eller lignende.

Ansvar for at lede den tekniske indsats påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. Det materiel, som kommunernes eget brandvæsen kan stille til rådighed, er imidlertid som oftest utilstrækkeligt, hvorfor opgavernes løsning ofte baserer sig på materiel fra private entreprenørfirmaer, Falck og CF-korpset. Den koordinerende ledelse udøves af politiet, når flere myndigheder er indsat inden for et geografisk begrænset område.

ad c. Uheld med farlige stoffer på landjorden.

Området omfatter enhver form for uheld med farlige stoffer,

hvorved der udover kemikalier og brandfarlige væsker forstås andre flydende, luftformige eller faste stoffer, som i den konkrete situation er til fare for omgivelserne i forbindelse med produktion, oplagring, transport og forbrug af de pågældende farlige stoffer.

Beredskabets primære indsats sigter mod at redde tilskadekomne og at hindre, at skaden udvikler sig yderligere. I forbindelse med disse indsatser stilles i visse tilfælde store krav til det beskyttelses- og indsatsudstyr, som mandskabet skal betjene sig af. Der skal også ofres megen opmærksomhed på mulige følgevirkninger af uheldene i forbindelse med udbredelse i luften (giftige dampe) og i kloakker, vandløb osv.

Ansvar for at lede den tekniske indsats påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. Slår kommunens eget kemikalieuheldsbekæmpelsesudstyr ikke til, kan der rekvireres assistance fra bl.a. nabobrandstationer, CF-korpset eller private entreprenørfirmaer. Endvidere kan rådgivning fås ved Kemikalieberedskabsvagten, som i visse tilfælde tillige kan yde assistance i form af laboratorieundersøgelser. Den koordinerende ledelse udøves som i andre tilfælde af politiet.

ad d. uheld med farlige stoffer i søer, vandløb og havne.

Inden for dette hovedområde drejer det sig om farlige stoffer, dvs. primært kemikalier og brandfarlige væsker, der på grund af uheld er kommet ud i søer, vandløb og havne. Uheldene kan være sket i forbindelse med produktion, oplagring, transport og forbrug af de pågældende stoffer. Ved sådanne uheld vil **der.kun** i sjældne tilfælde være tale om, at mennesker er i fare, hvorimod fauna og flora ofte er truet i forbindelse med uheld med farlige stoffer i søer, vandløb og havne.

Beredskabets primære opgaver omfatter indsats, der tager

sigte på at hindre, at ulykken breder sig yderligere og at opsamle og tilintetgøre den mængde af farlige stoffer, der er sluppet ud.

Ansvar for indsatsen mod denne form for forurening, som ofte finder sted i forbindelse med transport af farlige stoffer, påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. Indsatsen foretages af enheder fra såvel brandvæsen som CF-korpset. Ofte kræver selve opsamlingen af de farlige stoffer specielt beskyttelsesudstyr optagemateriel osv. Den koordinerende ledelse påhviler politiet.

ad e. Togulykker.

Som togulykker opfattes alle ulykker, hvor et tog er impliceret. Der kan være tale om ulykker, hvor ét tog afsporer, om ulykker, hvor to tog støder sammen, eller om ulykker, hvor tog påkører andre transportmidler eller personer.

I forbindelse med togulykker vil der ofte være tale om en eller flere af de øvrige typer af ulykker, der er beskrevet foran. Som følge af en togulykke kan der opstå brande, der kan være fastklemte, og farlige stoffer kan slippe ud fra togvogne, der transporterer de pågældende stoffer.

Ansvar for ledelsen af den tekniske indsats i den første fase af et togheld påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. Der kan være tale om indsats af flere forskellige beredskaber, som f.eks. kommunens brandvæsen, Falcks ambulancer, CF-korpsets udrykningsvagt og amtets sygehuse. Den koordinerende ledelse varetages af politiet. I tilfælde af togheld uden personskade, brand og udslip af farlige stoffer varetages indsatsen af personel og materiel fra DSB. **DSB's** personel og materiel sørger for selve oprydningen.

ad f. Flvulykker til lands.

Denne kategori af ulykker omfatter hændelser, hvor et fly, uanset størrelsen, forulykker. Dette kan ske i forbindelse med kørsel på jorden eller som et egentligt flystyrt over land.

Ofte vil der i forbindelse med flyulykker til lands optræde andre af de ulykker, der allerede er beskrevet. Der kan forekomme brande og udslip af farlige stoffer (brandfarlige væsker), og der vil endvidere kunne være tale om indespærrede personer. Indsatsen tager sigte på at redde indespærrede personer og at forhindre brandfare i forbindelse med udslip af flybrændstof, og der skal være rådighed over indsatsværktøj og -udstyr, der kan bearbejde de materialer, som et fly er fremstillet af. Indsats i forbindelse med flyulykker, hvor militære fly er involveret, stiller særlige krav til de sikkerhedsforhold, der skal iagttages under indsatsen, bl.a. på grund af muligheden for ammunition i de pågældende fly.

Ansvaret for indsats ved flyulykker påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. Hvis uheldet finder sted inden for en civil flyveplads eller militær flyvestations område, påhviler ansvaret den pågældende flyveplads/flyvestations redningsleder, indtil kommunens brandinspektør ankommer. Den koordinerende ledelse varetages af politiet.

ad g. Skibsulykker ved kaj.

Som skibsulykker ved kaj defineres enhver ulykke på et skib, som er fortøjet til en kaj i en havn. Der kan være tale om brand, eksplosion, sammenstyrtning eller uheld med farlige stoffer på skibet.

Beredskabets primære opgave er - efter at have reddet mennesker i fare - at hindre skadens yderligere udbredelse, dvs. at slukke branden, afstive skibsdele eller lasten for at hindre yderligere sammenstyrtning eller udbedre skaden,

og hvis farlige stoffer breder sig at opsamle eller tilintetgøre de farlige stoffer.

Ansvar for indsatsen påhviler den pågældende kommunes brandinspektør. Der vil ofte være tale om langvarige indsatser med deltagelse af enheder fra forskellige organisationer så som nabobrandvæsener, Falck, CF-korpset og havnevæsenet. Den koordinerende ledelse varetages af politiet.

ad h. **uheld med farlige stoffer på havet* herunder fjorde og kystnære områder.**

Denne kategori omfatter uheld med farlige stoffer på havet, dvs. typisk kemikalier og brandfarlige væsker i forbindelse med produktion, oplagring, transport og forbrug af de pågældende farlige stoffer.

Indsatsen omfatter dels handlinger, der skal hindre skadens udbredelse og dels handlinger, der skal opsamle og borttransportere eller tilintetgøre de stoffer, der er sluppet ud i havet.

Ansvar for indsatsen mod farlige stoffer på havet påhviler Miljøstyrelsens Havberedskab. Der samarbejdes med bl.a. Søværnets Operative Kommando (SOK), når det drejer sig om indsatsen til søs, og med enheder fra CF-korpset, når det drejer sig om forurening i kystnære områder, hvor opgaven med selve forureningsbekæmpelsen udføres af CF-korpset. Når forureningen har nået kysten, påhviler ansvaret for forureningsbekæmpelsen kommunens brandinspektør; opgaven udføres af kommunens tekniske forvaltning, entreprenører eller i særlige tilfælde, enheder fra CF-korpset. Dog kan miljøministeren i tilfælde af særligt alvorlige og omfattende forureninger bestemme, at bekæmpelsen ledes af **Miljøstyrelsen.**

ad i. Uheld i nukleare anlæg.

Denne type uheld omfatter hændelser, der medfører eller kan medføre, at radioaktive stoffer spredes til det omkringliggende miljø. Der er her tale om hændelser på nukleare anlæg, dvs. kernereaktorer, ikke om uheld under transport af radioaktive stoffer. Sidstnævnte klassificeres som et uheld med farlige stoffer, hvor skaden ofte vil være begrænset til et geografisk begrænset område.

Uheld i nukleare anlæg kan have virkning over geografisk meget store områder. Der vil være tale om spredning af radioaktive stoffer, der udsender ioniserende stråling af forskellig art og styrke.

Indsatsen vil i første række bestå i at identificere strålingens art og styrke samt det område, der allerede er ramt af stråling eller er truet af at blive det. Herefter kan der blive tale om varsling af truede befolkningsgrupper, sporing og rensning af personer, køretøjer og miljø.

Der findes i Danmark kun meget små og få nukleare anlæg, og danske farvande passeres kun i få tilfælde af atomdrevne skibe.

Endelig er der konstateret en vis risiko for nedstyrtning af atomdrevne satellitter, hvorved dele af det nukleare anlæg kan blive spredt over et meget stort område.

Ansvar for at iværksætte beredskab og foranstaltninger, som sættes ind i forbindelse med uheld i nukleare anlæg med deraf følgende spredning af ioniserende stråling, påhviler Civilforsvarsstyrelsen. I ledelsesgruppen indgår i øvrigt andre myndigheder, hvis dispositionsenheder har opgaver i det pågældende beredskab. Det gælder bl.a. Rigspolitichefen, Forsvarskommandoen, Forskningscenter Risø m.fl. Denne særlige struktur skal ses på baggrund af, at atomberedskabet retter sig mod hændelser, der har landsdækkende karakter (områdeskader).

ad j. Katurkatastrofer.

Danmark ligger ikke i et område, hvor jordskælv, tropiske storme og oversvømmelser hører til dagens orden.

De naturkatastrofer og deres følger virkninger, der kan finde sted i Danmark, omfatter:

- storme med deraf følgende skader på el-nettet, huse og skove
- snevejr med isolering af områder og lukning af veje
- oversvømmelser langs åer og søer i forbindelse med **regn-** eller tøvejr
- stormflod med risiko for digebrud og oversvømmelse i lavtliggende områder.

Skovbrande er henført til gruppen af brande, kategori a.

Ansvarsfordelingen i forbindelse med indsats over for naturkatastrofer er afhængig af, hvilken type katastrofe, det drejer sig om. Stormflodsberedskabet i Sønderjylland ledes af politiet, og indsatser i forbindelse med snekatastrofer koordineres af politiet i samarbejde med de myndigheder, der løser opgaver i en sådan situation. Politiet har i alle tilfælde den koordinerende ledelse.

ad k. **Ulykker** til søs.

Som ulykker til søs opfattes hændelser til søs, der medfører risiko for tab af eller skade på liv eller værdier, og som ikke vedrører uheld med farlige stoffer på havet.

Der kan være tale om savnede **joller/fartøjer**, drukne- eller arbejdsulykker, havarier på skibe, brand på skibe eller boreplatforme, kollisioner, grundstødninger eller flystyrt til søs.

Eftersøgnings- og redningstjenesten aktiveres normalt allerede, når der hersker uvished om et skib/luftfartøj og de ombordværendes sikkerhed. Søværnets operative kommando i Århus leder eftersøgnings- og redningstjenesten i forbindelse med nødstedte skibe og havanlæg. Flyvertaktisk Kommando i Karup leder eftersøgnings- og redningstjenesten i forbindelse med nødstedte luftfartøjer.

Politiet koordinerer indsatsen i land. Denne indsats kan bl.a. dreje sig om etablering af helikopterlandingspladser og koordinering af ambulancetransport af tilskadekomne, der er bragt i land med helikopter eller skib.

3.3. Myndigheder i de danske beredskaber i krig,

a. Civilforsvaret.

Under krigsforhold etablerer Civilforsvarsstyrelsen en civilforsvarskommando, bestående af en landskommando, 2 landsdelskommandoer og 7 regionskommandoer.

Civilforsvarets landskommando har ansvaret for den taktiske ledelse af det statslige civilforsvar. Landskommandoen ledes af civilforsvarsdirektøren.

Civilforsvarets landsdelskommandoer træffer beslutning om indsættelse af CF-korpsstyrker og den statslige ambulancetjeneste, når en koordinering af indsats i to eller flere regioner er nødvendig.

Civilforsvarsregionerne formidler indsats af fjernhjælp og ambulancetjeneste inden for den pågældende CF-region, formidler signaler mellem CF-korpsets styrker og civilforsvarets landsdelskommandoer samt varetager samarbejdet med de øvrige totalforsvarskomponenter på regionalt niveau.

Hvis kommunikationsforbindelserne mellem landskommando,

landsdelskommando eller regionskommandoer bliver afbrudt, overgår beføjelserne til nærmest underliggende niveau.

Ifølge civilforsvarslovens § 1 skal civilforsvaret ved forebyggende og **afhjælpende** foranstaltninger tilvejebringe en civil beskyttelse af liv og ejendom mod følgerne af krigshandlinger. Opgaverne kan opdeles i forebyggende foranstaltninger, som omfatter varsling, evakuering, etablering af beskyttelsesrum og information, samt **afhjælpende** foranstaltninger, der bl.a. omfatter brandbekæmpelse, redning og rydning.

Ifølge § 18, stk. 1, i civilforsvarsloven skal samtlige landets kommuner kunne modtage, indkvartere og forpleje evakuerede. Kommuner med bymæssigt bebyggede områder skal ifølge civilforsvarslovens § 18, stk. 2, endvidere have bl.a. en brandtjeneste, en redningstjeneste og en rydningstjeneste, som øjeblikkeligt kan indsættes til bekæmpelse af krigsskader.

Det kommunale civilforsvar indsættes som de første styrker til løsning af brand-, rednings- og rydningsopgaver, mens civilforsvarskorpsets kolonner udgør den ekstra regionale statslige fjernhjælp, der kan indsættes ved omfattende krigsskader, hvor de kommunale ressourcer ikke slår til.

Det kommunale civilforsvar ledes i krigstid af borgmesteren, der udøver sine beføjelser gennem civilforsvarslederen. I byer med bymæssigt bebyggede områder er der etableret kommandocentraler, hvorfra det lokale civilforsvar incl. politiets **CF-opgaver** ledes.

Med hjemmel i Civilforsvarslovens § 5 har Indenrigsministeriet indgået aftale med Civilforsvars-Forbundet om løsning af opgaver inden for civilforsvaret. Aftalen omfatter også løsning af opgaver inden for det civile beredskab.

Civilforsvars-Forbundet har bl.a. påtaget sig at informere befolkningen om civilforsvarsforanstaltninger, foranstalt-

ninger til egen beskyttelse samt at forestå befolkningsuddannelser i elementær brandbekæmpelse og grundlæggende førstehjælp.

Endvidere har Civilforsvars-Forbundet påtaget sig at hverve frivilligt personel **til** civilforsvaret, og efter nærmere aftale med civilforsvarsmyndigheder, at uddanne disse frivillige.

Endelig **kan** Civilforsvars-Forbundet varetage opgaver for det statslige civilforsvar efter nærmere aftale.

Aftalen mellem Indenrigsministeriet og Civilforsvars-Forbundet er gengivet som underbilag 1 til bilag 2.

CF-korpset er ifølge civilforsvarslovens § 2 det statslige fjernhjelpekorps, som kan indsættes overalt i landet i tilfælde af omfattende krigsskader. Korpset er organiseret i 11 mobile kolonner jævnt fordelt over hele landet. Hver kolonne ledes af en kolonnestab og består endvidere af 4 indsatssektioner og 1 basissektion.

Indsatssektionerne løser følgende opgaver:

- rekognoscering for skader,
- brandbekæmpelse og redning af tilskadekomne,
- transport af syge og sårede til ventepladser samt sporing og afmærkning af radioaktiv forurening eller områder ramt af kemiske kampstoffer.

Den statslige ambulancetjeneste er den del af civilforsvaret, der indsættes som en reserve til den almindelige fredsmæssige ambulancetjeneste. Den statslige ambulance-tjeneste bemannes af værnepligtige og frivillige.

Sygehusberedskabet er ifølge § 2 i civilforsvarsloven og kapitel 4 a i lov om sygehusvæsenet en del af civilforsvaret. Amtsrådene og kommunalbestyrelserne i Københavns og Frederiksberg kommuner iværksætter beredskabsforan-

staltninger.

Civilforsvarsstyrelsen varetager efter aftale mellem Sundhedsministeriet og Indenrigsministeriet opgaver vedrørende sygehusberedskabet for Sundhedsministeriet fra 1989 foreløbig for en 5-årig periode.

Civilforsvarskorpset, den statslige ambulancetjeneste, sygehusberedskabet og det kommunale civilforsvar udfører **afhjælpende** foranstaltninger.

Ifølge civilforsvarslovens § 3, jf. § 15, er politiet ansvarlig for det lokale statslige civilforsvar og varetager følgende civilforsvarsopgaver:

- evakuering (planlægning og gennemførelse)
- varsling af befolkningen (bekendtgøre varslingen med civilforsvarets stationære sirener og politiets højt-talervogne)
- afspærring og bevogtning i forbindelse med løsning af civilforsvarets opgaver
- tilsyn med mørklægning og
- andre CF-opgaver, som indenrigsministeren efter forhandling med justitsministeren henlægger til politiet i forbindelse med løsning af civilforsvarets opgaver.

Ansvar for ledelse af civilforsvarsindsatsen under krigsforhold (brand- og redningstjeneste) påhviler civilforsvarslederen i den pågældende kommune. Det forudsættes, at civilforsvarslederen i udøvelsen af sit ledelsesansvar samarbejder med de øvrige beredskabsorganisationsstationer, herunder politiet, som dels har ansvaret for det lokale statslige civilforsvar og dels efter retsplejelovens § 108 skal opretholde sikkerhed, fred og orden.

b. Politiet.

Politiets krigstidsorganisation er i princippet den samme

som fredstidsorganisationen.

Landet er inddelt i 54 politikredse, der hver ledes af en politimester, i København af politidirektøren. Politimesteren/politidirektøren har ansvaret for politiets arbejde i politikredsen. Landet er inddelt i 7 politiregioner, hvis grænser er sammenfaldende med regionsgrænserne i totalforsvaret i øvrigt. Politiregionen ledes af en regionspolitileders. I krigstid har Rigspolitichefen ansvaret for den strategiske ledelse af politiet, som udøves gennem regionspolitilederne.

Såvel under almindelige forhold som under krig er politiets opgave ifølge retsplejelovens § 108 at opretholde sikkerhed, fred og orden. Herudover er politiet pålagt en række lokale, statslige civilforsvarsopgaver efter civilforsvarslovens § 15. Opgaverne er nærmere beskrevet ovenfor.

c. **Det civile beredskab.**

Planlægning af det civile beredskab sker i henhold til lov nr. 342 af 23. december 1959, jf. lovebekendtgørelse nr. 279 af 3. juni 1985 om det civile beredskab.

Planlægningen har følgende formål:

- at sikre, at vitale samfundsfunktioner kan fortsætte i en krise-/krigssituation, og
- støtte de øvrige dele af totalforsvaret ved at stille civile ressourcer til rådighed for det militære forsvar, civilforsvaret og politiet.

I modsætning til det militære forsvar, civilforsvarets og politiets klare organisationsopbygning er det civile beredskab et planlægningsbegreb, der eksisterer på alle niveauer inden for det civile samfund med det formål at sikre, at samfundets ressourcer kan anvendes i en krigssituation med henblik på opretholdelse af landets selv-

stændighed.

Planlægningen hviler på to hovedprincipper. Det ene hovedprincip er, at den myndighed eller organisation m.v., der varetager en opgave i fredstid, så vidt muligt også skal varetage opgaven i krigstid og derfor i fredstid skal planlægge for videreførelse af opgaven i krigstid. Begrundelsen for dette princip er, at den myndighed, der dagligt beskæftiger sig med en opgave, også vil være bedst egnet til at løse opgaven i krigstid, selv om vilkårene for opgaveløsningen i krigstid er anderledes end i fredstid.

Det andet hovedprincip er, at planlægningen skal være fleksibel og løbende tilpasses samfundsudviklingen, således at der i den konkrete situation kan ske en maksimal udnyttelse af det civile samfunds ressourcer.

Ansvar for det civile beredskab på centralt niveau i en krigssituation påhviler hver enkelt minister, jf. § 2 i lov om det civile beredskab. F.eks. påhviler det energiministeren at sikre, at der i en krigssituation på energiområdet føres en politik, der sikrer, at såvel vitale samfundsfunktioner som de øvrige dele af totalforsvaret får dækket deres energibehov. Indenrigsministeriet/Civilforsvarsstyrelsen koordinerer i medfør af § 2, stk. 2, **planlægningsarbejdet** i fredstid.

Som de øvrige komponenter i totalforsvaret er det civile beredskab på regionalt niveau inddelt i 7 regioner.

Hver civilregion ledes af en dertil udpeget statsamtmand, der benævnes **"regionsamtmand"**. Regionsamtmanden skal i fredstid planlægge sine opgaver som leder af civilregionen i krigstid.

En række ministerier og styrelser (bl.a. Energiministeriet, Trafikministeriet, Industriministeriet og Sundhedsministeriet) har endvidere i henhold til det gældende planlægningsgrundlag for det regionale civile beredskab udpeget en række

personer, der i krigstid skal varetage det pågældende ministeriums opgaver på regionalt niveau.

Civilregionens væsentligste opgave er at formidle samarbejdet mellem det civile samfund og det militære forsvar, civilforsvaret og politiet, herunder at formidle ønsker om støtte fra kommunerne i regionen til løsning af **totalforsvarsopgaver**, idet der ikke på kommunalt plan findes et sådant forum for **totalforsvarssamarbejdet**.

På kommunalt niveau er det ifølge lov om det civile beredskab § 3 a, kommunalbestyrelsens ansvar at sørge for, at det civile beredskabs opgaver løses med kommunens ressourcer.

Der findes endvidere regler for det såkaldte kommunale **"nødstyre"**, der angiver, hvem der overtager ansvaret for kommunens styrelse, hvis kommunalbestyrelsen er ude af stand til at varetage opgaven. Det kommunale civile beredskab skal i princippet løse samme opgaver som i fredstid, dvs. bl.a. sociale opgaver og undervisning.

4. Faktorer der påvirker den teoretisk optimale Katastrofeberedskabsorganisation.

4.1. Indledning.

Det er ikke muligt at definere ulykker eller katastrofer i absolutte talmæssige størrelser, men kun i relative begreber.

I aftalen fra 1985 mellem Danmark og Forbundsrepublikken Tyskland om gensidig katastrofebistand i grænsenære områder er anvendt følgende definition:

"Katastrofe eller alvorlig ulykke skal i denne aftale forstås som en hændelse, der skader eller truer talrige menneskers liv eller helbred eller betydelige værdier eller befolkningens livsnødvendige forsyninger i en så usædvanlig grad, at det til imødegåelse heraf skønnes nødvendigt at indsætte hjælpeenheder og materiel ud over, hvad der normalt står til rådighed".

Definitionen er endvidere anvendt i et forslag til en aftale mellem EF-landene om gensidig bistand i tilfælde af katastrofer, som senest har været drøftet i foråret 1991.

Muligheden for effektivt at bekæmpe katastrofer, så tab af menneskeliv og skader på mennesker og værdier begrænses mest muligt, påvirkes af mange forskellige faktorer.

Den enkelte hændelses hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed stiller hver for sig krav til det beredskab, der skal opstilles for at bekæmpe hændelsens virkninger.

Beredskabernes strukturelle og geografiske opbygning og kvalitet har ligeledes afgørende indflydelse på hvor effektivt, man er i stand til at bekæmpe hændelsen. Forhold som det enkelte beredskabs geografiske placering, fysiske størrelse, materielmæssige status og personalets uddannelsesstatus samt beredskabets alarmeringstid (klargøringstid) er væsentlige at tage i betragtning ved fastlæggelse af den optimale op-

bygning.

Endelig er de ledelsesmæssige og kompetencemæssige forhold væsentlige, hvis flere dele af et beredskab eller flere beredskaber skal indsættes til katastrofepåbudsberedelse.

4.2. Handelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed.

I bilag 4 er der foretaget en analyse af, hvilken indflydelse hændelsers hyppighed, omfang, kompleksitet og udviklingshastighed har på beredskabets udformning og placering.

Sammenfattende tegner der sig det generelle billede, at der til visse karakteristika knytter sig et behov for mange beredskabslokaliteter, geografisk jævnt spredt over hele landet og til andre karakteristika knytter sig et behov for et begrænset antal beredskabslokaliteter på landsplan.

Hyppige, små, simple og udviklingshurtige hændelser betyder alt andet lige et behov for mange beredskabsfaciliteter geografisk jævnt spredt over hele landet, medens sjældne, store, komplicerede og udviklingslangsomme hændelser alt andet lige taler for færre beredskabsfaciliteter.

Overføres disse karakteristika til de i afsnit 3.2. beskrevne opgavekategorier, giver det følgende billede af et beredskabssystem:

Brand/eksplosion.

Et stort antal beredskabsfaciliteter med ressourcer til hyppige, små og simple hændelser. Et færre antal beredskabsfaciliteter med ressourcer til sjældne, store, mandskabskrævende og komplekse hændelser.

Sammenstyrtningsulykker.

Et begrænset antal beredskabsfaciliteter til at klare sjældne og komplekse hændelser med lille udviklingshastighed, hvorimod simple hændelser i et vist omfang kan klares med enkelt udstyr placeret på et større antal faciliteter.

Uheld ned farlige stoffer på landjorden.

Et større antal beredskabsfaciliteter til indsats mod simple, hyppige, små og hurtigt udviklende hændelser og et mindre antal faciliteter til indsats mod komplicerede, sjældne, store og langsomt udviklende hændelser.

Uheld med farlige stoffer i søer, vandløb og havne.

Kompleksitet, specialiseret viden og høje krav til udstyret trækker i retning af et færre antal faciliteter med udstyr til bekæmpelse af uheld med farlige stoffer i vandløb m.v., hvorimod hændelsens høje udviklingshastighed taler for, at udrykningstiden gøres så kort som muligt, hvilket betyder, at en mere jævnt og geografisk spredt fordeling på større antal faciliteter af materiel og viden vil være at **foretrække.**

Togulykker.

Hyppighed og størrelse taler for, at beredskaberne mod togulykker koncentrerer et begrænset antal steder. Men da togulykker samtidig kan forekomme overalt, hvor der er jernbaner, og ofte har en stor udviklingshastighed giver dette baggrund for, at alle indsatsberedskaber kan sættes ind med det relativt simple udstyr, der kræves til udfrielse af indespærrede m.v. Kun det endelige oprydningsberedskab

bør koncentrereres få steder i landet.

Flyulykker til lands.

Ulykker med større fly er sjældne, omfangsrige og komplekse, hvilket taler for få beredskaber med udstyr og viden til den pågældende indsats. Udviklingshastigheden er ekstremt stor, hvilket betyder, at kun et specialiseret beredskab placeret, hvor ulykken sker, vil have mulighed for at yde en effektiv indsats. Risikoen for uheld med alle typer fly er alt andet lige større på og omkring lufthavnene, hvorfor beredskabsfaciliteter kombineret med beredskabsplanlægning bør have høj prioritet i lufthavnene.

Skibsulykker ved kaj.

Skibsulykker ved kaj kræver få beredskaber uden andet generelt krav til beredskabet, end at beskyttelses- og indsatsudstyret er konstrueret i overensstemmelse med de krav, der stilles. Da skibsulykker ved kaj i sagens natur kun finder sted i havne, kan beredskabernes antal og fordeling indrettes i overensstemmelse hermed.

uheld med farlige stoffer til søs«

Uheldenes ringe hyppighed, ofte store omfang, store kompleksitet og lave udviklingshastighed taler for, at der kun er få beredskaber til indsats mod uheld med farlige stoffer på havet.

Uheld i nukleare anlæg«

Uheldenes ringe hyppighed, store omfang, store kompleksitet og lave udviklingshastighed taler for, at der skal opbygges få beredskaber. Da hændelsen ofte har landsdækkende

karakter, vil det være afgørende for beredskabets troværdighed, at der træffes de samme forholdsregler i ens situationer, hvilket kun lader sig gøre i tilfælde af en central styring af beredskabet.

Naturkatastrofer.

Indsatser i tilfælde af naturkatastrofer er sjældne, men hver enkelt indsats kan bestå af et meget stort antal enkle indsatser. Udviklingshastigheden er normalt lav, men hændelserne kan vare ved i en længere periode. Da disse indsatser er sjældne, men mandskabsintensive, bør beredskaberne koncentreres få steder. De mange enkle hændelser løses imidlertid bedst med udgangspunkt i de lokale beredskaber.

Ulykker til søs.

Indsatsen mod uheld ombord på skibe til søs ydes i langt de fleste tilfælde af skibets egen besætning ved hjælp af materiel, som findes ombord på skibet. I øvrigt løses opgaverne i forbindelse med ulykker til søs igennem den almindelige eftersøgnings- og redningstjeneste.

4.3. Fredstids- og krigstidsberedskaber.

Når der i dag findes specielt opbyggede organisationer, der kun (eller næsten kun) har opgaver i krigstid, skyldes det bl.a., at dagens* civilforsvarsopgaver og -organisation udspringer af forholdene i samfundet for 50 år siden. De opgaver, det oprindelige civilforsvar skulle løse, var grundlaget for det nuværende civilforsvars opgavesæt.

Da opbygningen af civilforsvaret kom i gang under anden verdenskrig, skete det med baggrund i de krigsskader, der allerede var set i de første krigsår i Europa. Faren for

befolkningen lå specielt i de store luftbombardementer af storbyer med bl.a. fladebrande og ildstorme til følge. Der blev på den baggrund opsat luftværnssirener i de daværende købstæder, da man anså det for sandsynligt, at hvis krigen ramte Danmark, ville det være med bl.a. bombardementer af de større byer.

Opbygningen af enheder til at foretage de **afhjælpende** foranstaltninger, f.eks. slukning af brande og redning af mennesker fra sammenstyrtede huse, skulle ses som et supplement til de lokale beredskaber, som ikke skønnedes at kunne honorere de krav om indsats, som større krigsskader ville stille. Princippet om, at kommuner gensidigt skulle hjælpe hinanden, skønnedes det ikke hensigtsmæssigt at bygge på, hvorfor der blev dannet mobile slagkraftige regionale enheder (CBU-korpset), der kunne indsættes efter behov. Disse styrker var i indsats mange gange under krigen og ydede et uundværligt supplement til de lokale brandvæsener.

På grundlag af bestemmelser og beregninger for dimensioneringen af de kommunale civilforsvar udviklede der sig i 1950'erne den praksis, at hver by af en vis størrelse, typisk de daværende købstæder, skulle opbygge sit eget civilforsvar med såvel ledelsesapparat som forebyggende og afhjælpende foranstaltninger. Det personelle grundlag skulle i første række udgøres af frivillige.

Herudover havde hver by sit eget brandvæsen, der løbende blev udviklet og styrket i takt med, at de fredsmæssige opgaver ændrede karakter.

Endelig fortsatte udbygningen af de mobile civilforsvarskolonner, såvel personel- som materielmæssigt.

Udviklingen har ført frem til, at der i dag er forskellige fredstids- og krigstidsorganisationer involveret i katastrofebekæmpelsen i fred og i krig.

De kommunale brandvæsener har i princippet kun opgaver i

fredstid, men såvel personel som materiel indgår som hovedregel i det mobiliserede civilforsvar i den enkelte kommune.

Falcks Redningskorps A/S kan som entreprenør på **brand-**slukningsområdet ligeledes indgå i det krigsmæssige beredskab. Det forudsætter dog, at der etableres en ordning, hvorefter det ansatte brandpersonale kan designeres. Materiellets overgang til krigsorganisationen er ikke endeligt afklaret.

Det **forudsættes**, at der i den kommende tid sker en nærmere afklaring af designering af nøglepersonel.

De kommunale civilforsvar har næsten udelukkende krigstidsopgaver, og generelt har det kommunalt ansatte civilforsvarspersonel kun få opgaver i det fredsmæssige beredskab. Der er med civilforsvar og brandvæsen tale om to separate kommunale institutioner med hver sit opgavesæt og hver sin organisation.

Det mobile CF-korps har primært opgaver i krigstid, men anvender en del af sine ressourcer på at løse omfangsrige, sjældne eller komplekse katastrofeberedskabsopgaver i fredstid, idet samfundet ikke har økonomiske ressourcer til at udbygge samtlige kommunale brandberedskaber, så de kan klare enhver tænkelig hændelse.

Endelig er der det militære forsvar, der i fredstid løser visse specialopgaver i katastrofeberedskabet, som f.eks. sø- og flyveredningstjeneste, farvandsovervågning og -eftersøgning og ammunitionsrydning. Det er ikke umiddelbart givet, at forsvarets enheder efter mobilisering i samme udstrækning som i fredstid vil kunne løse de tilsvarende "**civile**" fredsmæssige katastrofeberedskabsopgaver.

Det er udvalgets opfattelse, at når det drejer sig om de typer af opgaver, der skal løses i såvel fredstid som krigstid, og når der er tale om opgaver, der ikke kræver indsats

af **højt** specialiseret udstyr, vil de enheder, der løser opgaven i fred, som udgangspunkt også kunne løse opgaven i krig. Dette gælder f.eks. i forbindelse med brand og uheld med farlige stoffer, togulykker, flyulykker til lands og skibulykker ved kaj samt naturkatastrofer.

Opgaver som har samme karakter i fred og i krig, som forekommer jævnligt, og som løses med meget specialiseret udstyr i fredstid, bør som udgangspunkt også løses med det samme udstyr i krig, da det af ressourcemæssige årsager ikke er hensigtsmæssigt at opbygge dobbeltberedskaber. Imidlertid kan der være tale om, at det specialiserede udstyrs primære funktion er en helt anden i krigstid. Det gælder f.eks. det udstyr, som søværnet (skibe) og flyvevåbnet (helikoptere) stiller til rådighed i fred, og som må formodes primært at blive anvendt ved løsningen af andre opgaver (militære) i krig.

Opgaver, som ikke eller næsten ikke forekommer i fred, men kun i krig omfatter bl.a. indsats i sammenstyrtede huse. Det mandskab, der i dag forudsættes at løse opgaverne, har næsten ingen erfaring, da sammenstyrtinger hænder sjældent og det udstyr, der bruges i fredstid, er helt utilstrækkeligt i antal til brug i krigstid. Problemet kan løses ved enten at uddanne det fredsmæssige redningsmandskab i disse opgaver eller ved at uddanne særlige enheder, der udelukkende anvendes til løsningen af opgaverne i krig. Disse enheder skal da ikke have nogle fredstidsopgaver, men udelukkende uddannes i brugen af simpelt udstyr til indsats i krig.

Opgaver, som forekommer i såvel krig som fred, men sjældent, kan løses med udgangspunkt i såvel en fredstids- som en krigstidsorganisation. Principperne for indsats mod forurening af kemiske "(kamp)stoffer og mod forurening efter anvendelse af atomvåben har dannet udgangspunkt for udviklingen af fredstidsindsatsprincipperne i forbindelse med indsats ved større kemiske forureninger og mod forurening efter uheld på atomkraftværker. Derfor kan løsningen af

opgaverne i såvel fred som krig varetages af den samme **organisation.**

Det er udvalgets opfattelse, at

- mange fredstidsberedskaber ved supplerung af mandskabet kan fortsætte uændret i krigstid, da de enkelte opgaver i princippet er ens, men antallet af opgaver må forventes at stige i en krigssituation
- der kan være grundlag for at opbygge enkelte beredskaber, der udelukkende har opgaver i krig, da der ikke findes tilsvarende opgaver i fred,
- for visse fredstidsberedskabers vedkommende gælder, at der kan være disponeret til anden side for så vidt angår det personel og materiel, som løser opgaver i fredstid.

5. Oplæg til et kommende katastrofeberedskab.

5.1. Indledning.

Udvalget har ved oplægget til et kommende katastrofeberedskab valgt at lægge sig fast på en model med et kommunalt og et regionalt beredskab til indsats i såvel fred som krig, samt en central styrelse til styring og planlægning af beredskabet, samt med ganske få operationelle opgaver. Udvalget har herved ønsket, at de eksisterende ressourcer udnyttes bedst muligt, ligesom udvalget finder, at en sådan model stemmer med de i kapitel 4 beskrevne overvejelser.

For udvalget har der ikke været tvivl om, at der på lokalt niveau er behov for et beredskab, som hurtigt kan indsættes til imødegåelse af de ulykker, som almindeligvis forekommer rundt om i landet.

På baggrund af en vurdering af de potentielt forekommende ulykkers omfang, hyppighed, kompleksitet og udviklingshastighed er udvalget nået frem til den konklusion, at det vil være hensigtsmæssigt at organisere beredskabet på flere niveauer, således at indsatsen mod sjældent forekommende ulykker eller meget komplekse ulykker koncentrerer færre steder i landet. Herved vil der kunne opbygges en større faglig viden ved at uddanne specialister til løsningen af disse opgaver. Det kan f.eks. være omfattende eller komplicerede uheld med farlige stoffer eller uheld med nukleart udslip, som kræver anvendelse af specialudstyr.

Endvidere vil det efter udvalgets opfattelse være økonomisk u hensigtsmæssigt at opbygge store lokale beredskaber, sale-

des at de kan klare ulykker af ethvert omfang, hvorfor der bør opretholdes regionale beredskaber, som kan indsættes som assistance i tilfælde af sådanne hændelser.

Det er udvalgets vurdering, at de sluknings-, rednings- og rydningsopgaver, som de kommunale brandvæsener i dag varetager, ikke i antal, men i karakter vil være ens under fredstids- og krigstidsforhold, således at der bør etableres et samlet kommunalt beredskab, som indsættes ved alle former for ulykker i fredstid og krigstid.

Beredskabsplanlægningen i forbindelse med og indsatsen ved uheld i nukleare anlæg er dog så omfattende, at det kræver et specialberedskab til løsning og koordinering af indsatsen. Derfor finder udvalget, at dette beredskab skal bevares på centralt statsligt niveau. Lignende overvejelser gør sig gældende for så vidt angår forsvarets ansvar for indsats i forbindelse med sø- og flyredning.

På den skitserede måde bliver det almindelige beredskab en kommunal opgave i lighed med andre kommunale opgaver, hvor kommunen selv bestemmer organiseringen og varetager finansieringen. Beredskabets størrelse bør være afhængigt af kommunens størrelse, og bør fastsættes således, at der ikke stilles urimelige krav til kommunerne om opbygning af meget store beredskaber.

Ved at lade staten opbygge og finansiere de regionale beredskaber til indsats i fredstid, stilles alle kommuner lige, og de regionale beredskaber kan endvidere udgøre det ekstra statslige beredskab i krig, som skønnes nødvendigt til at foretage en **afhjælpende** indsats. Krigsberedskabet vil herved blive kvantitativt mindre end i dag.

Det er for udvalget vigtigt at pege på, at beredskaberne bør opbygges med udgangspunkt i løsningen af fredsmæssige opgaver, således at løsningen af de krigsmæssige opgaver opfattes som en naturlig overbygning på de fredsmæssige opgaver. Udvalget er dog opmærksom på, at der, specielt i

det regionale beredskab, bør lægges stor vægt på uddannelse i losningen af de krigsmæssige katastrofeopgaver.

5.2. Det kommunale Katastrofeberedskab.

Udvalget har bemærket, at brandvæsenet, som i dag stort set udgør de kommunale beredskaber i fredstid, klarer alle almindeligt forekommende opgaver, herunder indsats ved uheld med farlige stoffer, eventuelt med hjælp fra nabokommunernes brandvæsener. Civilforsvarskorpset kan tilkaldes på lige fod med nabobrandvæsener og tilkaldes i sjældne, komplicerede og mandskabskrævende tilfælde. Civilforsvarets assistance har således såvel ved brand som ved indsats ved uheld med farlige stoffer udelukkende været ydet af **Civilforsvarskorpset.**

Det er på den baggrund udvalgets opfattelse, at opbygningen af et integreret kommunalt beredskab bør tage sit udgangspunkt i de eksisterende kommunale fredstidsberedskaber, som indtil nu på tilfredsstillende måde har været i stand til at **løse** de almindeligt forekommende opgaver. Opgaverne bør så vidt muligt løses i et udvidet samarbejde med de regionale statslige beredskaber.

Følgende ulykker/katastrofer bør løses på kommunalt niveau;

- brande/eksplosioner

sammenstyrtningsulykker
- uheld med farlige stoffer på landjorden

uheld med farlige stoffer i vandløb m.v.

togulykker
- flyulykker

- skibssulykker, kaj
- naturkatastrofer

Det er udvalgets opfattelse, at organiseringen af det fredstids- og krigstidsberedskab, der skal være til rådighed i den enkelte kommune, bedst varetages af kommunen selv.

Det bør således være enhver primærkommunes ansvar at opretholde et beredskab, som er i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning.

Kommunen skal kunne vælge at opbygge et eget kommunalt fredstidsberedskab med kommunalt fastansat (heltids- eller deltid-) personale og frivillige samt i krigstid værnepligtige.

Kommunen skal endvidere kunne vælge at indgå aftale med et privat firma (Falck eller i Sønderjylland de frivillige brandværn) om ydelse af den nødvendige beredskabsindsats.

Kommunen skal også kunne vælge at indgå aftale med en anden kommune om, at denne anden kommunes beredskab varetager beredskabet i kommunen.

Endelig skal kommunen kunne vælge at indgå aftale med den centrale beredskabsstyrelse om, at det regionale statslige beredskab yder kommunen den nødvendige beredskabsindsats.

Det er væsentligt, at det private firma ikke stilles dårligere end eventuelle offentlige myndigheder med hensyn til priser for varetagelse af beredskabsforpligtelsen. Der bør derfor tilstræbes en ordning, der sikrer mod ubillig konkurrence.

Placeringen af beredskabet bør - som hidtil - tage sit udgangspunkt i den tid, det enkelte beredskab maksimalt bør anvende, inden det er i stand til at påbegynde sin indsats.

Uanset i hvilken form, den enkelte kommune vælger at etablere sit beredskab, bør der efter udvalgets opfattelse fra centralt hold fastsættes nærmere krav til beredskabets dimensionering.

Dimensioneringsreglerne for den enkelte kommunes beredskab bør derfor undersøges nærmere for på den **måde** at klarlægge, bl.a. hvilken størrelse den enkelte kommunes beredskab bør have. Intet kommunalt beredskab bør være af en sådan størrelse, at samtlige tænkelige opgaver, der opstår inden for en kommunes grænse, kan løses af kommunen selv, uden inddragelse af andre kommuners eller statslige beredskabsressourcer.

Det foreslås, at borgmesteren skal udpege den person, der er ansvarlig for etableringen og ledelsen af såvel den forebyggende som den **afhjælpende** indsats i kommunen.

Den person, som af borgmesteren udpeges til at have ansvaret for fredstidsberedskabet, skal have tilsvarende ansvar i krig.

Det er udvalgets opfattelse, at de beredskabsmæssige opgaver er så vigtige og selvstændige samt kan have en så akut karakter, at beredskabschefen bør have direkte eller let adgang til de ansvarlige politikere, udvalget har i den forbindelse med tilfredshed noteret sig, at beredskabschefen i en række større kommuner, hvor en sammenlægning af brandvæsen og civilforsvar har fundet sted, er placeret med direkte reference til kommunaldirektøren.

Med den fornødne indplacering af beredskabschefen vil de eksisterende brand-, civilforsvars-, og beredskabskommissioner kunne nedlægges. Da politiet har den koordinerende ledelse, må politiet sikres en kontaktaftale til den kommunale beredskabsorganisation. Samarbejdet må efter udvalgets opfattelse - som hidtil - ligge i faste rammer, f.eks. ved afholdelse af regelmæssige møder mellem politiet

og de kommunale myndigheder.

Samtlige de ressourcer, der indgår i kommunens fredstidsberedskab, bør kunne indgå ubeskåret og i de samme funktioner i det krigsmæssige beredskab. Kontrakter med andre om slukningshjælp (kommuner, Falck, m.v.) forudsættes derfor også at gælde i krigstid. Det menige mandskab, som indgår i det fredsmæssige beredskab, bør derfor efter udvalgets opfattelse i muligt omfang uddannes til i det krigsmæssige beredskab at fungere som gruppeførere for indsatsstyrker, der kan dannes af frivillige og værnepligtige.

Det væsentlige træk i denne model er, at brand- og civilforsvarsberedskabet foreslås sammenlagt. En væsentlig fordel herved vil være, at der opnås en bedre og mere rationel ressourceudnyttelse, idet der skabes mulighed for, at alle ressourcer, dvs. såvel personel, erfaring som materiel, kan udnyttes i både fredstidsberedskabet og krigstidsberedskabet. Opgaver i krigstidsberedskabet kan herefter løses med udgangspunkt i de fredsmæssige organisationer og med brug af den eksisterende erfaring. Udvalget skal dog henlede opmærksomheden på spørgsmålet om designering af bl.a. **Falck-personale**.

Udvalget foreslår, at der gennemføres en vederlagsfri overdragelse til kommunerne af alt "øremærket" statsmateriel, hvorefter kommunerne selv løbende må vurdere behovet for genanskaffelse efter retningslinier fra centralt hold.

Som en følge af forslaget om den ændrede struktur og **opgavesammensætning** foreslår udvalget, at K-værnepligtsordningen bortfalder. Denne ordning, hvor staten finansierer uddannelsen af 2.400 K-værnepligtige, blev etableret i 1961 som en direkte følge af, at det for kommunerne ikke var muligt at tilvejebringe det antal frivillige, der ansås for nødvendigt til løsningen af krigsmæssige opgaver i kommunerne.

Midlerne, der hidtil har været anvendt til uddannelse af K-værnepligtige, kunne helt eller delvis tænkes anvendt dels

•

til uddannelse af det menige mandskab i det kommunale beredskab, således at dette vil kunne varetage lederfunktioner ved løsningen af opgaver i krigstid, dels eventuelt til uddannelse af flere værnepligtige på regionalt niveau, såfremt efterfølgende analyser viser, at det vil være nødvendigt.

Udvalget foreslår, at den enkelte kommune i samarbejde med politiet skal have ansvaret for at udarbejde en beredskabsplan for kommunens indsats ved ulykker i fredstids- og i krigstid. Planen skal tilgodese de krav, der centralt stilles til kommunens beredskab i fred og krig.

Uddannelsesmæssigt bør der efter udvalgets opfattelse ske den størst mulige samordning af uddannelsen af det menige mandskab (fastansatte, værnepligtige eller frivillige) i det lokale beredskab og de værnepligtige i det regionale statslige beredskab med skyldig hensyntagen til de forskellige opgaver, som de to grupper skal udføre.

Den efterfølgende analyse med henblik på den endelige opbygning af de kommunale beredskaber til brug i krig og fred må efter udvalgets opfattelse mindst omfatte følgende emner:

- hvorledes skal de krigsmæssige opgaver indbygges i et integreret kommunalt beredskab, der fremover lægger hovedvægten på de fredsmæssige opgaver?
- under hvilke forudsætninger kan en kommune indgå overenskomst med en anden kommune, et privat firma eller det regionale statslige beredskab om løsning af opgaverne i det kommunale beredskab?
- hvorledes skal en eventuel kommende beredskabschef indpasses i den kommunale organisation?
- hvorledes sikres politiet en kontaktflade til den kommunale beredskabsorganisation, såfremt de eksisterende brand-, civilforsvars- og beredskabskommissioner nedlægges?
- hvorledes sikres koordineringen med ambulance- og **sygehus**-beredskabet?

- hvorledes sikres det, at entreprisekontrakter også opfyldes i krigstid, herunder med designering af personale og materiel?
- i hvilket omfang skal det kommunale beredskab have tilført værnepligtige fra det regionale statslige beredskabs mobiliseringsstyrke?
- hvorledes kan de frivillige indgå i et kommende beredskab?
- hvilken uddannelse skal deltagerne i det kommunale beredskab have, således at de både kan løse opgaver i krig og fred, og hvorledes skal vægtning i uddannelsen mellem teoretisk og praktisk erfaring være, samt hvor skal uddannelserne foregå?

5.3. Det regionale statslige beredskab.

Det regionale statslige beredskab udgøres i dag af **Civil** forsvarskorpset, som oprindeligt udelukkende havde krigsmæssige funktioner, men som gennem årene har varetaget funktioner i fredstid, herunder assistance til de kommunale beredskaber. Denne assistance har, når det drejer sig om brand og uheld med farlige stoffer, været ydet i sjældne, komplicerede og mandskabskrævende tilfælde.

Hele grundtanken i udvalgets **forslag** til et integreret beredskab er, at de beredskaber, som løser en opgave i fred, i videst muligt omfang bør have ansvaret for dennes løsning i krig. Det er udvalgets opfattelse, at det regionale statslige beredskab herefter må dimensioneres efter de behov, der findes i et enstrengt og integreret katastrofeberedskab med hovedvægten lagt på løsning af opgaver i fredstid.

Udvalget foreslår, at der etableres regionale beredskabscentre, hvorfra der kan indsættes mandskab til assistance i tilfælde af store, mandskabskrævende, sjældne eller komplekse ulykker. Beredskabscentrene placeres så vidt muligt jævnt fordelt over hele landet. De eksisterende **CF**-korpsskaserne opfylder til en vis grad dette krav.

Følgende ulykker/katastrofer bør løses på regionalt statsligt niveau, som supplement til lokale kommunale beredskaber:

- brande/eksplosioner
- sammenstyrtningsulykker
- uheld med farlige stoffer på landjorden
- uheld med farlige stoffer i vandløb m.v.
- togulykker
- flyulykker
- skibsulykker
- naturkatastrofer
- Uheld med farlige stoffer til havs og uheld i nukleare anlæg bør løses som et supplement til et centralt statsligt beredskab.

Hvert regionalt statsligt beredskabscenter ledes af en regional beredskabschef, som har ansvaret for det regionale beredskabs almindelige virke inden for rammer udstedt af centraladministrationen (beredskabsstyrelsen).

I forbindelse med indsats påhviler ledelsesansvaret i alle tilfælde den kommunale indsatsleder.

De regionale beredskabscentre skal udover assistancen til de kommunale beredskaber kunne forestå uddannelsen af værnepligtige og eventuelt uddannelsen af menige i de kommunale beredskaber.

Efterfølgende analyser kan vise, at det kan være nødvendigt

at øge antallet af værnepligtige, dels fordi en del af det regionale statslige beredskabs mobiliseringsstyrke skal stilles til rådighed for de kommunale beredskaber, og dels fordi der kan vise sig behov for at øge antallet af beredskabscentre ud over antallet af de eksisterende CF-korpskaserner med udrykningsvagt.

Udvalget har imidlertid ikke nærmere overvejet de spørgsmål der knytter sig til værnepligt, men finder at man i forbindelse med overgangen til en enhedsstruktur bør overveje spørgsmålet om antallet af værnepligtige og herunder også spørgsmålet om værnepligtstidens længde. Indenrigsministeriets repræsentanter har i den sammenhæng peget på muligheden af at nedlægge x-værnepligtsordningen. Denne værnepligtsordning er administrativt "tung", og selv med overgang til edb-styring af værnepligtsforhold er der tale om omfattende manuel administration.

For i så væsentligt omfang som muligt at nyttiggøre ressourcerne i beredskabet og for at give de fastansatte og værnepligtige indsatserfaring foreslås det, at de fastansatte suppleret med værnepligtige fortsat indgår i udrykningsvagten på de regionale beredskabscentre.

Det er udvalgets opfattelse, at der i dag blandt CF-**korpsets** faste personale findes megen specialviden, som i højere grad end i dag bør nyttiggøres ved løsningen af beredskabsopgaver i fredstid. Der må derfor være grundlag for at se på, om udrykningsvagtens mandskab kan sammensættes på en anden måde end i dag.

På den måde vil der kunne opbygges og fastholdes en sådan ekspertise, at de regionale beredskabscentre på samme betingelser som andre entreprenører vil kunne tilbyde kommunerne på entreprisbasis at varetage den primære udrykningsforpligtelse i overensstemmelse med den til enhver tid gældende lovgivning.

I de kommuner, hvor der etableres et regionalt statsligt

beredskabscenter, kan det være hensigtsmæssigt, at beredskabscentret varetager kommunens beredskabsforpligtelser, hvilket dog ikke må påvirke beredskabscentrets mulighed for at yde den nødvendige assistance til andre beredskaber i både fred og krig.

Det nuværende opgavesæt for de statslige civilforsvarsregioner i fredstid må efter udvalgets opfattelse revurderes. Som følge af den større kommunale frihed til selv at organisere sit beredskab, skal det undersøges om visse af CF-regionernes opgaver i fredstid kan ophøre. Andre opgavers løsning kan eventuelt overflyttes til de regionale statslige beredskabscentre.

Herudover skal der peges på muligheden af, at de regionale beredskabscentre i samarbejde med civilregionerne foretager den regionale beredskabsplanlægning samt forestår gennemførelsen af øvelser for såvel det lokale kommunale som det regionale statslige beredskab.

I den forbindelse kan det overvejes, hvorvidt de nuværende CF-regionkontorer i Ålborg, Århus, Kolding, Odense og Slagelse bør flyttes sammen med de regionale beredskabscentre. På denne måde kan der opnås ressourcefordele i form af samdrift og etableringen af et beredskabsmiljø.

Endelig foreslås det, at de regionale statslige beredskaber tilbyder myndigheder, der har et selvstændigt ansvar for beredskabsopgaver, at løse deres beredskabsopgaver, således at de regionale statslige beredskaber kan videreudvikle en ekspertise ved løsning af store, sjældne og komplekse opgaver.

Med hensyn til placeringen af de regionale statslige beredskaber bør dette ske, således at der som udgangspunkt vil være tale om en landsdækning med regional katastrofebistand inden for en samlet udrykningstid på ca. 1 time.

En retningsgivende udrykningstid på ca. 1 time betyder, at

den enkelte regionale beredskabslokalitet vil kunne indsættes inden for en afstand af ca. 60-70 km fra dets geografiske placering. Når der skal tages stilling til, hvor de regionale beredskaber placeres, bør der tages udgangspunkt i den placering, de nuværende regionale beredskaber og andre beredskaber af en vis størrelse har. Der tilstræbes landsdækning med en udrykningstid på ca. 1 time, men det kan ikke udelukkes, at visse dele af Danmark på grund af lokale geografiske forhold ikke vil kunne nås inden for en time.

Med henblik på at opstille et effektivt regionalt beredskab til assistance i såvel fred som krig finder udvalget, at der må foretages en analyse af følgende forhold:

- hvilket behov er der for assistance i henholdsvis fredstid og krigstid?
- hvorledes udnyttes de forhåndenværende ressourcer bedst muligt i det fredsmæssige beredskab, herunder placering og antal af de regionale beredskaber?
- hvilke betingelser skal være tilstede for, at det regionale beredskab kan tilbyde at varetage det kommunale beredskabs opgaver?
- hvorledes sikrer man sig, at mandskabet har den fornødne uddannelse og erfaring til at indgå i det fredsmæssige beredskab, herunder eventuelt varetage opgaver i det kommunale beredskab?
- hvorledes skal de regionale beredskabers mandskaber sammensættes af fast personale (specialister) og værnepligtige, så de har mulighed for på tilfredsstillende måde at tilbyde at løse de kommunale beredskabers opgaver?
- hvorledes skal den fremtidige værnepligtsstruktur være, dels i lyset af de opgaver, som skal løses i fredstid og dels i lyset af de opgaver, som skal løses i krigstid?
- i hvilket omfang skal de regionale beredskabscentre varetage uddannelse af mandskabet i de kommunale beredskaber, og skal en sådan uddannelseskapacitet i givet fald findes på samtlige beredskabscentre?
- hvorledes skal civilforsvarsregionerne indpasses i den regionale struktur, og hvilke af regionernes opgaver kan

eventuelt overføres til de regionale statslige beredskaber?

5.4. Det centrale statslige beredskab.

Centralt findes der i dag Civilforsvarsstyrelsen og Statens Brandinspektion, som hver løser et sæt beredskabsopgaver, som enten har relation til beredskab i krig eller relation til beredskab i fred.

Arbejdsopgaverne inden for de to styrelser er derfor i sagens natur forskellige, idet Statens Brandinspektions opgaver for en stor dels vedkommende er tilsyn med et beredskab, som fungerer i det daglige, samt forebyggende arbejde, mens Civilforsvarsstyrelsens opgaver i hovedsagen består i en planlægning af beredskabet i en given krigssituation, herunder forebyggelse af skader i en sådan situation.

De 2 centralstyrelser er opbygget med vidt forskellige organisationsstrukturer.

Det foreslås, at ansvaret for det samlede beredskab lægges under én minister for at opnå en bedre koordinering af det samlede katastrofeberedskab.

Under dette ministerium foreslår udvalget, at der oprettes en ny styrelse, Beredskabsstyrelsen. Beredskabsstyrelsen tildeles det overordnede ansvar for alt katastrofeberedskab i fred og i krig i Danmark, samt varetager centrale **vagt-**funktioner og rådgivningsfunktioner for atom- og **kemikalie-**beredskab.

Det er udvalgets opfattelse, at en ny centralstyrelse ikke kan skabes ved en sammenlægning af de to eksisterende centrale styrelser med deres forskellige organisationsstrukturer, men må ske ved opbygning af en helt ny central instans med en ny organisationsstruktur. Udvalget har herved lagt vægt på, at en ny centralstyrelse skal være overordnet myn-

dighed for et integreret beredskab. Beslutning om den nærmere opbygning og dimensionering af centralstyrelsen må afvente en analyse af behovet for centrale funktioner i et enstrengt, integreret katastrofeberedskab og den endelige afklaring af spørgsmålet om katastrofeberedskabets ressourcemæssige placering.

Beredskabsstyrelsen bør efter udvalgets opfattelse udarbejde retningslinier for dimensionering af de lokale og regionale beredskaber og føre tilsyn med de kommunale og regionale beredskaber. Derudover bør styrelsen udarbejde retningslinier for alle beredskabsuddannelser. Styrelsen bør videre udarbejde retningslinier for samvirke og koordination af de kommunale og regionale beredskaber med de amtskommunale beredskaber, herunder sygehus- og ambulanceberedskaber samt udarbejde retningslinier for den civile beredskabsplanlægning samt for civil beskyttelse. Endelig bør styrelsen føre tilsyn med nukleare anlæg og varetage internationalt arbejde, forskning og udvikling i øvrigt.

Herudover foreslås det, at styrelsen varetager den overordnede operative ledelse af det statslige og kommunale beredskab i en krigssituation.

Med hensyn til uddannelsen af mellemledere og ledere i det kommende beredskabssystem må der efter udvalgets opfattelse tages udgangspunkt i de nuværende centrale skoler for civilforsvars- og brandfolk med henblik på, at uddannelserne samordnes i størst muligt omfang.

Ved oprettelsen af den nye styrelse nedlægges Statens Brandinspektion og Civilforsvarsstyrelsen. De opgaver, der hidtil er løst af Civilforsvarsstyrelsen og Statens Brandinspektion, må efter udvalgets opfattelse revurderes med henblik på en prioritering af de opgaver, der skal løses i fremtiden.

Med henblik på opbygningen af en ny central beredskabsstyrelse er det udvalgets opfattelse, at der må foretages analyser af følgende forhold med henblik på at fastslå,

hvilke opgaver styrelsen skal varetage:

- hvorledes skal vægtningen være mellem planlægning og tilsyn af beredskab i fred og i krig?
- i hvilket omfang løses der i dag opgaver i de to eksisterende styrelser, som med fordel kan udlægges til regionalt eller lokalt niveau eller som i lys af udviklingen ikke længere skal løses?
- i hvilket omfang bør der fra central side stilles krav til dimensionering af de lokale beredskaber til brug i krig og fred?
- i hvilket omfang bør der fra central side føres tilsyn med de lokale beredskaber, og skal der fra central side være mulighed for at give de lokale myndigheder konkrete pålæg om beredskabsforhold?
- hvorledes skal den kommende mellemløber og lederuddannelse i beredskabssystemet opbygges?
- kan nogle af disse uddannelser foregå på de regionale beredskabscentre og i givet fald skal uddannelse da foregå på samtlige beredskabscentre?
- vil det være hensigtsmæssigt, at der til beredskabsstyrelsen, som omfatter det hidtidige brandvæsen og civilforsvar, tillige tilføres andre beredskabsopgaver.

5.5. Det videre arbejde.

Udvalget skal foreslå følgende fremgangsmåde for det videre arbejde:

Spørgsmålet om, hvilken minister der skal have ansvaret for det fremtidige beredskab, afklares så hurtigt som muligt. Når ressortspørgsmålet er afklaret, administreres brand- og civilforsvarslovgivningen i samme ministerium, men Statens Brandinspektion og Civilforsvarsstyrelsen fortsætter indtil videre deres nuværende virksomhed under de respektive direktører.

Den ansvarlige minister nedsætter herefter de arbejdsgrup-

per, der på grundlag af denne betænkning skal forberede det fremtidige beredskabs mere detaljerede indhold og struktur gennem et grundigt analysearbejde, som bl.a. skal omfatte de i denne betænkning rejste problemstillinger.

Arbejdet kunne tænkes organiseret i nogle **arbejdsgrupper** under ledelse af en styregruppe med sekretariat og formandskab i det ansvarlige ministerium. Til arbejdsgrupperne må knyttes den tilstrækkelige sagkundskab fra såvel statslig som kommunal side.

Arbejdsgruppernes arbejde bør afsluttes med, at styregruppen fremlægger et detaljeret forslag, herunder lovforslag, til politisk stillingtagen.

Når den politiske beslutning er truffet, og de nødvendige love er gennemført, vil de nødvendige omdannelser kunne gennemføres, herunder oprettelse af en beredskabsstyrelse.