

Københavns Brandvæsen
"Sikkerhed og beredskab"
Den 24. august 2005.

I 2002 påbegyndtes et udviklingsarbejde vedr. risikobaseret dimensionering af det kommunale redningsberedskab. En række kommuner, herunder Københavns Kommune ved Københavns Brandvæsen, har deltaget i udviklingsarbejdet, der har medført ikrafttræden af en bekendtgørelse om risikobaseret dimensionering af det kommunale redningsberedskab pr. 1. august 2005.

Københavns Brandvæsen arbejder pt. på udarbejdelsen af en plan for redningsberedskabet på baggrund af en risikoanalyse.

Planen for det kommunale redningsberedskab forelægges BR ultimo 2006.

Opmærksomheden henledes på at udarbejdelsen af kommunens risikoprofil alene omfatter redningsberedskabets opgavefelt.

Ad 2

Flere enheder i Københavns Kommune arbejder fortsat med hel eller delvis indførelse af digital radiokommunikation i form af Tetra.

På statsligt og dermed landsdækkende niveau er der ikke taget stilling endnu.

Efter skiftende konsulentrapporter udarbejdet i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriet har Forsvarsministeriet nu taget over og vil fremkomme med yderligere en rapport i begyndelsen af 2006.

Ad 3

I perioden er der udviklet og praktiseret indkaldelse af en stab, kaldet den administrative stab, som sammentræder i forbindelse med særlige beredskabsituationer, der kræver samarbejde mellem kommunens forskellige forvaltninger.

Desuden er der i Københavns Brandvæsen etableret en enhed for "Sikkerhed og beredskab", hvis opgave er den sammenhængende beredskabsplanlægning, som en del af virksomheden i Københavns Brandvæsen.

Ad 4

I forbindelse med særlige beredskabsituationer har der også været udøvet en informationsvirksomhed, ligesom der har været indgået aftaler om informationsvirksomheden med "Information og kommunikation" i økonomiforvaltningen.

Ad 5

Iht. Beredskabsloven påhviler det kommunen selv at fastlægge et niveau for sit beredskab. Københavns Kommune råder over flere ubenyttede, underjordiske kommandocentraler, som i givet fald vil kunne tages i anvendelse i særlige beredskabsituationer.

Ad 6

Notat vedr. den samlede plan for Københavns Kommunes beredskab 2005.

Underliggende for udkastet til en samlet plan for kommunens beredskab er bl.a.

- (1) en redegørelse for opfølgningen af BR-beslutningerne i 2001,
- (2) en gennemgang af beredskabsudviklingen siden 11. september og
- (3) en fokusering på kommunens arbejde vedr. "Sikkerhed og beredskab", herunder udkastet til en samlet plan for kommunens beredskab.

1. Opfølgning på vedtagelsen af Københavns Kommunes plan for det civile beredskab den 29. november 2001.

Med vedtagelsen af planen for det civile beredskab som Borgerrepræsentationen vedtog den 29. november 2001 var flg.:

1. der tages initiativ til udarbejdelsen af en risikoanalyse for Københavns Kommune, der kan danne grundlag for etablering af beredskabsstrukturer og en dimensionering af beredskabet i kommunen,
2. med en afklaring om etablering af TETRA som den fremtidige professionelle mobile radiokommunikation til beredskabet genoptages arbejdet med at udarbejde en strategi for telekommunikation til det civile beredskab i kommunen,
3. der etableres en mulig ramme for et beredskabssekretariat, som i en given beredskabsituation vil kunne udføre de fornødne beredskabsopgaver,
4. der etableres en informationscentral ("Københavns Kommunes Informationscentral", arbejdstitel) i regi af Københavns Brandvæsen, som i en given beredskabsituation vil kunne udføre de fornødne informationsopgaver i relation til befolkningen,
5. beslutninger vedrørende etablering af en nødkommandocentral afventer Beredskabsstyrelsens udmeldinger vedr. det fremtidige civile beredskab og den tilhørende vejledning herom,
6. informationsmateriale til personale under Københavns Kommune vedr. beredskabspligten afventer ligeledes Beredskabsstyrelsens udmeldinger vedr. det fremtidige civile beredskab og den tilhørende vejledning herom,
7. med henblik på at tilvejebringe overblik og aktualitet etableres et tværsektorielt beredskabsforum i kommunen.

Her følger en kort status:

Ad 1.

Uagtet Beredskabsloven er blevet revideret flere gange i perioden, så indeholder loven fortsat en paragraf om beredskabspligt. I forbindelse med implementeringen af den samlede plan for Københavns Kommunes beredskab bør det derfor overvejes om der bør tages et særligt initiativ i forhold til kommunens ansætte for at gøre opmærksom på "beredskabspligten".

Ad 7

Et beredskabsforum er blevet dannet med repræsentanter for alle kommunens forvaltninger. Beredskabsforums navn er Udvalget vedr. Beredskabsssamordning i Københavns Kommune (BSKK).

Udkast til en samlet plan for kommunens beredskab er udarbejdet i regi af BSKK.

2. Udviklingsinitiativer på beredskabsområdet siden 11. september 2001

Umiddelbart efter 11. september blev der iværksat en række initiativer for at styrke terrorberedskabet. Ved den politiske affale fra juni 2002 om redningsberedskabet efter 2002 blev der efterfølgende truffet en række væsentlige beslutninger vedr. beredskabets fremtidige indretning. For fremtiden skulle gælde:

- Fredstidsopgaver skal opprioriteres på bekostning af det krigsmæssige beredskab
- Det kommunale og det statslige redningsberedskab bør betragtes som et hele (niveau 1-2-3)
- Kommunerne skal tilrettelægge redningsberedskabet ud fra lokale risikovurderinger og en risikobaseret dimensionering skal gennemføres
- Danmark vil også fremover leve op til sine internationale forpligtelser vedr. beredskab
- Redningsberedskabets evne til at analysere bl.a. planlægningsgrundlag og opgavevaretagelse bør styrkes.

Den tværgående koordination og det civile beredskab vedtog man skulle styrkes, og der skulle anvendes et ensartet planlægningsgrundlag overalt. Sektoransvaret skulle fastholdes inden for hvert ministerområde. Krigskonceptet "civil beredskab" blev afviklet. Og nu skulle planlægges for hele trusleskalaen for "den civile sektors beredskab".

Beredskabsstyrelsen stod fortsat for det statslige redningsberedskab, skulle føre tilsyn med kommunerne og havde samtidig visse kontrolopgaver. Endelig så var det Beredskabsstyrelsens opgave at koordinere – alene koordinere – den civile sektors beredskab.

På det kommunale område skulle der gennemføres en øget effektivisering af redningsberedskabet i form af moderne styringsredskaber og integration af redningsberedskabet i kommunens samlede service over for borgerne.

Gennemførelse af en national sårbarhedsudredning skulle fokusere på en tværgående koordination og på det regionale niveau skulle etableres en bredt sammensat stab i hver region med chefen for politiregionen som leder til at varetage de koordinerende opgaver i forbindelse med større ulykker og katastrofer.

Forebyggelsesindsatsen skulle prioriteres yderligere bl.a. med henblik på, at det forebyggende arbejde i højere grad integreres i alle dele af redningsberedskabet (og altså ikke alle dele af kommunen), og at der skulle arbejdes på at skabe øget sammenhæng mellem initiativerne på centralt, regionalt og lokalt niveau.

En vejledning for den kommunale og amtskommunale beredskabsplanlægning blev udsendt i juni 2002.

Aftalen om redningsberedskabet skulle være gældende for perioden 2003-2006, men i 2004 skulle gennemføres en midtvejsevaluering, hvor også anbefalingerne fra Den nationale Sårbarhedsudredning (jan. 2004) skulle indgå.

2.1 Midtvejsevalueringen

I april 2004 gennemførtes så en midtvejsevaluering, hvorfra skal nævnes:

- Risikobaseret dimensionering af redningsberedskabet kan indledes af kommunerne 1. januar 2005. Frivilligressourcerne i Danmark nyttiggøres (de frivillige får observationspost i beredskabskommissionerne)
- Forsvarsministeriet (Beredskabsstyrelsen) koordinerer planlægningen og gennemfører den del af planlægningen, der ikke påhviler andre myndigheder
- Et centralt-netværk af kontaktpersoner, der mødes med jævne mellemrum, skal danne grundlag for, at den tværgående koordination styrkes ved koordinering af beredskabsplanlægningen i relation til mere omfattende ulykker og katastrofer, der vedrører flere centrale myndigheder
- Til brug på regionalt niveau er nedsat en bredt sammensat stab til at varetage de koordinerende opgaver i forbindelse med større ulykker og katastrofer. En vejledning er til det brug udarbejdet i et samarbejde mellem Rigspolitiet, Beredskabsstyrelsen og Forsvarskommandoen.
- I fortlængelse af sårbarhedsudredningen anbefales en koordineret overvågning og vurdering af samfundets sårbarhed og en løbende opfølgning af væsentlige konstaterede sårbarheder, en større koordination af myndighedernes beredskabsplanlægning, øget øvelsesaktivitet, øget fokus på koordination mellem nationalt og internationalt beredskabsarbejde samt en øget og systematisk målretning af vidensindsamling, analyse og forskning i samfundets sikkerhed og sårbarhed.
- Der nedsættes to udviklingsgrupper i Beredskabsstyrelsen omhandlende forebyggelse, nemlig "forebyggelse og sikkerhedskultur" og "forebyggende regelsæt", som skal foreslå konkrete initiativer på det forebyggende og det rådgivende område.
- Regeringen nedsætter et udvalg der skal udarbejde et oplæg til et nyt landsdækkende radiokommunikationssystem til det samlede beredskab.

Forsvarsministeriet vil koordinere opfølgningen på Sårbarhedsudredningens anbefalinger, som involverer en række myndigheder.

Fra Forsvarsministeriet er et udkast til fremtidig beredskabspolitik udsendt i høring (anbefaling nummer 1 i Den nationale Sårbarhedsudredning) med svarfrist 15. marts 2005.

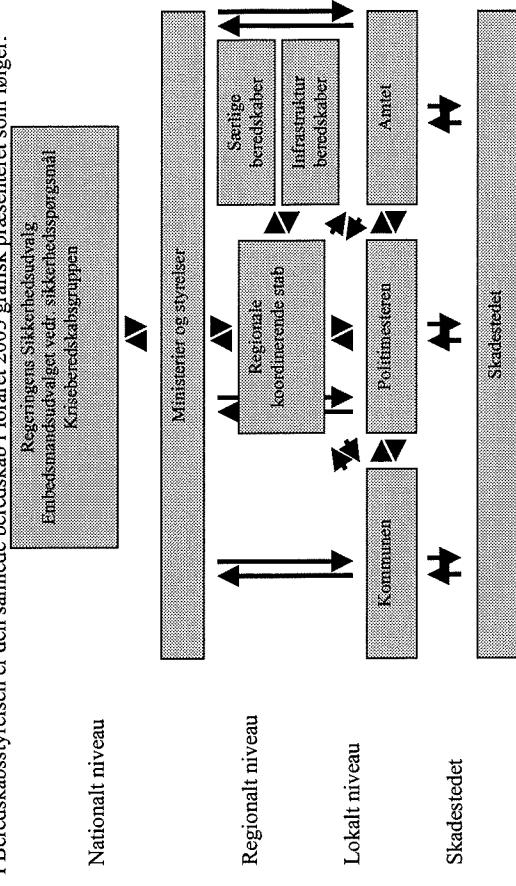
Et centralt netværk (faglige koordinationsfora) af kontaktpersoner er blevet etableret på baggrund af en tematisering som følger:

I forlængelse af Den nationale Sårbarhedsudrednings anbefaling nr. 1 offentliggjorde regeringen sin politik for beredskabsområdet i juni 2005. Det skete samtidig med, at regeringen udsendte en redegørelse om beredskabet.

For det kommunale niveau udsendtes efter et langstrakt forberedelsesarbejde bekendtgørelsen nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab. Ifølge denne skal kommunalbestyrelsen have udarbejdet den første plan for det kommunale redningsberedskab senest den 31. august 2007.

Med kommunalreformen vil Københavns Kommunes status som amtskommune bortfalde pr. 31. december 2006, hvorefter kommunens forpligtelse til iht. sygesikringsloven at udarbejde en sundhedsberedskabsplan vil overgå til regionen.

I Beredskabsstyrelsen er den samlede beredskab i foråret 2005 grafisk præsenteret som følger:



Her bemærkes det, at "amtet" ("region" fra 1. januar 2007) er placeret på lokalt niveau, hvad der giver plads til de regionale koordinerende stæbe.

I øvrigt henvises til regeringens politik på beredskabsområdet samt den tilhørende redegørelse for beredskabet (juni 2005).

3. Fokus på "Sikkerhed og beredskab"

Den samlede udvikling på området "Sikkerhed og beredskab" har aktualiseret et behov for overblik og koordination.

En sammenhængende indsats, der tillige indebærer et større fokus på det forebyggende arbejde, har været under forberedelse i den seneste periode. Bl.a. er et forslag til indplacering og udbygning af

- Teknisk infrastruktur
- Logistik
- CBRN
- Økonomisk sikkerhed
- Indsatsberedskaber
- Beredskabsplanlægning og krisekommunikation

2.2 Dansk beredskabsarkitektur

På regionalt niveau er de statslige civilregioner nedlagt. Der var tale om en organisation, der var baseret på varetægelse af opgaver i forbindelse med krig. Med amtskommunernes nedlæggelse fra 1.7.07 vil beredskabet på regionalt plan udgøres af statslige regionale koordinerende stæbe under ledelse af politiet. Beredskabsplanlægningen i dette regi vil ske alene med henblik på at varetage opgaver i forbindelse med omfattende ulykker og katastrofer som den enkelte kommune ikke selv kan varetage.

De nye regionsråd (etableret fra 1.1.07) vil blive tillagt beredskabskompetence inden for regionsrådets kommissorium og vil ikke få tildelt noget områdeansvar.

På centralt niveau har hvert enkelt ministerium en forpligtelse til at levere sit bidrag til den civile sektors beredskab. Og i øvrigt er der etableret en national krisoberedskabsgruppe (bestående af udvalgte ministerier), et nationalt operativt stæb, ligesom andre nationale sikkerhedsorganer findes.

I perioden før 11. september blev omstillingen "Fra trusselorientering til kapacitetsorientering" formuleret. Svaret på den agede usikkerhed ville være at fokusere på kapaciteter, dvs. bredt anvendelige evner som kan tilrettes og anvendes i forskellige typer af situationer..

Men i øvrigt tilstræbes den bedst mulige samordning af det militære og det civile beredskab. Terrorismen har i disse år fået en særlig opmærksomhed. I Regeringens terrorismeredegørelse fra 2004 hedder det, at Regeringen gennem et robust dansk beredskab vil sikre det danske samfunds evne til at beskytte borgerne mod konsekvenserne af terror.

Det gælder på centralt niveau. Anderledes forholder det sig på lokalt niveau. Her er risiko- og sårbarhedsanalyser introduceret i form af den risikobaserede dimensionering af det kommunale redningsberedskab.

Ansvar for redningsindsats til ses ligger hos Søværnets Operative Kommando. Der har været nedsat en arbejdsgruppe om indsats ved brand i skibe, herunder redningsberedskabets assistancemuligheder.

Endelig skal nævnes kommunens deltagelse i EU-projektet "Sikkerhed og tryghed i Øresundsregionen", som efter to års arbejde anbefalede nedsættelse af et administrativt "Beredskabsråd Øresund", hvis opgave det i givet fald vil være at overvåge den samlede udvikling i regionen på beredskabsområdet.

2.3 Seneste beredskabs tiltag

"Sikkerhed og beredskab" til overvejelse i forbindelse med den nye forvaltningsstruktur i kommunen.

På den baggrund forberedes til forelæggelse for Borgerrepræsentationsrådet først i den nye kommunale valgperiode et udkast til samlet plan for kommunens beredskab sammen med et udkast til koordinat af området "Sikkerhed og beredskab", der bygger på det følgende:

3.1 Baggrund

Den civile sektors beredskab i Københavns Kommune er normalt ikke synlig i dagligdagen. Men i henhold til beredskabsloven, skal kommunen som ansvarlig for beredskabet i det geografiske område "København" udarbejde en beredskabsplan, der bredt forholder sig til den civile sektors beredskab. Denne plan må ikke forveksles med redningsberedskabets sektorspecifikke plan for den risikobaserede dimensionering af redningsberedskabet og med sundhedsberedskabsplanen, som begge ligeledes skal forelægges BR.

Ved en ændring af beredskabsloven i 2002 blev krigskonceptet "civil beredskab" fjernet for i stedet at indføre "den civile sektors beredskab", der forholder sig til hele trusselkalkælen. I udlandet findes andre betegnelser for kompetenceområdet, som f.eks. "kriseberedskab" (Sverige), "samfundssikkerhed og beredskab" (Norge) eller "safety, security and civil protection" (en række EU-lande), der står for "tryghed, sikkerhed og civilbeskyttelse".

Danmark har hidtil lykkeligvis været forskånet for omfattende katastrofer. Orkanen i december 1999, el-nedbruddet i september 2003 og senest fyrværkerikatastrofen i Kolding den 3. november 2004 mindede os dog om en eksisterende sårbarhed. Internationaliseringen med naturkatastrofer, epidemier og ikke mindst terrorhandlinger har sat "beredskab" på dagsordenen på en ny måde.

På nationalt plan er der udviklet et nyt grundlag for sikkerheds- og beredskabsarbejde. I lighed med hvad der er hændt i andre lande, udarbejdedes således Den nationale Sårbarhedsudredning (januar 2004) med 33 anbefalinger, hvoraf udarbejdelsen af en politik for sikkerheds- og beredskabsområdet udgjorde anbefaling nummer ét (Københavns Kommune afsendte et hørings svar 15. marts 2005).

Næsten parallelt med dette initiativ til en dansk "opgradering", foregik udviklingen af EU's anti-terrorprogram med fokus på civilbeskyttelse (civil protection). Omstillingen af beredskabet fra et krigsberedskab til et beredskab, der varetager hele trusselkalkælen, kendetegner i øvrigt udviklingen i andre europæiske lande og hovedstæder.

Men området for sikkerhed og beredskab omfatter, set fra et helhedsperspektiv, følgende områder:

- Kriminalitetsforebyggelse
- Skadebæmpelse i kommunen
- Dele af sundhedsområdet (partikler, luftforurening, f.eks.)
- Krisehåndtering i relation til ekstraordinære hændelser som el-nedbrud, terrorhandlinger, epidemier mv.
- Kommunens interne sikkerhedsarbejde ved egne institutioner mv.
- "En sikker og tryk kommune" med inddragelse af erhvervslivet og foreningsverdenen.
- Koordination af den samlede plan for kommunens beredskab

Ved etableringen af en ny forvaltningsstruktur for Københavns Kommune vil det derfor være naturligt at overveje indplaceringen og prioriteringen af området "sikkerhed og beredskab" (den civile sektors beredskab).

3.2 Hovedstadens beredskab

København er i lighed med andre hovedstæder med en tæt befolkningssammensætning sårbar i en grad, der kræver særlige foranstaltninger, idet

- Byen har store, komplekse anlæg og installationer som er sårbare over for en række hændelser,
- København er dog først og fremmest by og hovedstad i den forstand, at det kulturelle og økonomiske element er dominerende, ikke kun for byen, men for hele landet,
- Således har byen en særlig administrativ og funktionel rolle for hele landets virksomhed
- Byen er hovedsæde for regering og som sådan også sæde for et folketing og andre følsomme, strategiske institutioner som kræver en særlig beskyttelse over for alle typer af hændelser,
- Byen tiltrækker nøglefunktioner så som hovedkvarterer for private virksomheder, højere læreanstalter, internationale institutioner og ambassader,
- Byen er magnet for en bymæssig sårbarhed, terrorisme, demonstrationer, optøjer og udgør et potentiale for overførsel af smitsomme sygdomme,
- Byen er tillige attraktiv for masseturisme, forretningsrejser og indvandrere.

Denne oplistning til trods, lader niveauet for civilbeskyttelse i København meget tilbage at ønske og fordrer. Et scenario som Kolding-katastrofen omsat til københavnske forhold, kan måske sætte behovet i relief. Men mange andre tænkelige og utænkelige hændelser bør medtænkes, når en ny forvaltningsstruktur for Københavns Kommune skal besluttes!

3.3. Hvad har vi gang i?

I den nuværende forvaltningsstruktur for Københavns Kommune er "Beredskab" og "Brandvæsen" beskrevet med hver sin "kasse", begge henhørende under Bygge- og teknikforvaltningen. I Københavns Brandvæsenes kontrakt med Bygge- og teknikforvaltningen skelnes der endvidere mellem opgaver, der knytter sig til "den civile sektors beredskab" og brandvæsenets mere specifikke og traditionelle opgaver. Mens Københavns Brandvæsen udgør et udviklet redningsberedskab, med blandt andet afdelinger for brand og redning, for ambulance og brandforebyggende, så har "den civile sektors beredskab" ikke helt den opmærksomhed, som det med udgangspunkt i risikoanalyse og i forhold til en optimal opgaveløsning ved ulykker og katastrofer bør have. Der har dog gennem den seneste tid været en stigende opmærksomhed fra både det administrative ledelsesniveau som fra politisk side.

Københavns Brandvæsen har gennem årene ikke haft ressourcer til at varetage området "den civile sektors beredskab" tilfredsstillende (alene i fuldtidsansat AC'er). I takt med at den nationale bevågenhed rettet mod terror, naturkatastrofer og andre store ulykker - f.eks. fyrværkerikatastrofen i Kolding - er øget, har dette medført et behov for en kommunal opgradering af hele den civile sektors beredskab, herunder koordineringen af hele området. Ikke mindst efter 11. september er det blevet tydeligt, at en enhed der arbejder for det sammenhængende beredskab i landets hovedstad bør styrkes.

*Indsats
den nye beredskabsplan*

- c) Det enkelte udvalgs indre effektivitet og evne til at opfylde pålæg eller beslutninger. Det kan være risici i tilknytning til personale- og lederområdet, udviklingen af befolkningsundersøgelset for virksomheden, finansieringsunderslag og økonomistyringen, kvaliteten af ledelsesinformation, udvikling af interne informationssystemer mv.
- d) Risici i arbejdsmiljøet, som må dokumenteres i form af risiko- og sårbarhedsanalyser til intern brug i de enkelte virksomheder.

Andre byer har indlagt "sikkerhed og beredskab" som et særligt helhedsorienteret kompetenceområde med egen selvstændig forvaltningsenhed. Det gælder byer som Oslo, Malmö, Göteborg og Kolding.

Sammenfattende kan det om sikkerheds- og beredskabsarbejdet i kommunen siges, at der synes at mangle sammenhæng, overblik og en fremdriftsorganisation til at varetage opgaven på vegne af byens ledelse.

I Københavns Brandvæsen er det Beredskabskontoret, der har haft opgaven med at koordinere arbejdet frem mod et færdigt udkast til kommunens beredskabsplan. Det er sket med basis i udvalget for Beredskabsarrangering for Københavns Kommune (BSKK), hvori indgår repræsentanter fra de forskellige forvaltninger. For nærværende bliver der arbejdet på at færdiggøre et udkast til kommunens beredskabsplan til politisk behandling og vedtagelse i indeværende kommunale valgperiode.

3.4 Organisation og opgaver

En række opgaver under området for "den civile sektors beredskab" er der i dag ikke ressourcer til at få udført.

Et tværgående beredskabsarbejde i kommunen bør indebære inddragelse af erhvervsliv og civilsamfundet som grundlag for en proaktiv beredskabskultur, der bl.a. indbefatter udarbejdelse og vedligeholdelse af beredskabsplanen (det geografiske område og kommunens institutioner).

I dag bør omfanget af sikkerhedsarbejde endvidere være tilpasset de kommunale virksomheders krav og behov, idet planlægning, gennemførelse og opfølgning af et sikkerhedsarbejde principielt bør funderes og integreres i den normale, løbende virksomhed. Det gælder uanset, om der er tale om kommune eksterne eller interne virksomheder.

Alligevel er det nødvendigt med støttefunktioner til opretholdelse af sikkerhed og tryghed i kommunen. Det sker i form af en række støttefunktioner, f.eks. Københavns Brandvæsen (akutindsats), på IT-området ved Kommunedatas katastrofeplan og udvalg vedrørende arbejdsmiljø.

Samarbejde mellem kommunens forvaltninger og støttefunktionerne i kommunen sker i et omfattende netværksarbejde. Det kan ske i dagligdagen i form af forebyggende indsatser eller ved en fokus på beredskab samt i et mere langsigtet arbejde på at udvikle kriminalitetsforebyggende, sikkerheds- og tryghedsarbejde. I årsberetninger og lign. fra diverse virksomheder er arbejdet beskrevet. Her kan det nævnes, at svenske kommuner iht. lovgivning er forpligtet til at udarbejde en samlet plan for forebyggelse i hver kommunal valgperiode.

Grundlaget for kommunens sikkerheds- og beredskabsarbejde er imidlertid en kortlægning af kommunens samlede risiko- og sårbarheder.

Kundskab og bevidsthed om risici bør danne grundlag for kommunens planlægning af forebyggelsesprogrammer og indretning af beredskabet (analyser af væsentlige scenarier, samarbejde, uddannelse og øvelser). Risikobilledet præges af stor spændvidde som

- a) Alment forekommende risikofaktorer (identificeres ved en overordnet risiko- og sårbarhedsanalyse). Vurderingen af disse analyser bør altså styre de forskellige organisationers handlingsplan for forebyggende indsatser, men når det drejer sig om typer af risiko med relativ stor væsentlighed og forhåbentlig lav sandsynlighed ved udarbejdelse af beredskabsplaner.
- b) Pålæg af anden myndighed. Eksempler er byplanlægningen, redningsberedskabet, bygge- og trafikudvalgets område i øvrigt.