

Københavns Kommune

Beredskabsstyrelsens udtalelse over Københavns Kommunes forslag til revision af planen for den risikobaserede dimensionering af redningsberedskabet 14. november 2011

Københavns Kommune har den 30. september 2011 indsendt forslag til revision af kommunens plan for den risikobaserede dimensionering af redningsberedskabet (RBD) med henblik på, at Beredskabsstyrelsen kan afgive en udtalelse, jf. § 4, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 765 af 3. august 2005 om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensioneringsbekendtgørelsen).

Det fremgår af sagen, at forslaget til planrevision har været behandlet af beredskabskommissionen på møde den 7. juni 2011. Beredskabskommissionen godkendte på mødet den fremlagte model til risikobaseret dimensionering 2012-2015, inkl. en Terror- og klimapakke samt en Kvalitetspakke. Borgerrepræsentationen har herefter ved et budgetforlig besluttet, at Københavns Brandvæsen skal have et løft i beredskabets kvalitet og robusthed i tilfælde af ekstraordinær nedbør og terrorhændelser. Dette sikres ved at investere i en opgradering af brandvæsenets materiel svarende til det serviceniveau, der er beskrevet som model B2.

Beredskabsstyrelsen fandt ved gennemgang af det fremsendte materiale, at der var en række forhold, som skulle uddybes eller præciseres. På et møde den 28. oktober 2011 på hovedbrandstationen i København blev det aftalt, at Københavns Kommune skulle foretage visse tilpasninger mv. i materialet, herunder udarbejde et notat vedrørende forventelig ny aftale med Vestegnens Brandvæsen I/S og fremsende dette. Københavns Kommune fremsendte med mail af 3. november 2011 en ny tilrettet dimensioneringsplan for RBD, dog uden notatet vedrørende ny aftale med Vestegnens Brandvæsen I/S.

Beredskabsstyrelsen finder, at det fremsendte planforslag lever op til de krav, der stilles efter dimensioneringsbekendtgørelsen. Der henvises til efterfølgende, for så vidt angår Beredskabsstyrelsens mere detaljerede kommentarer, anbefalinger mv., der bl.a. bygger på den udtalelse, som Beredskabsstyrelsen afgav over den eksisterende plan i brev af 9. oktober 2006.

Generelt

Der er udført et meget stort og omfattende arbejde med mange gode detaljer. Det fremgår, at det operative ledelsessystem styrkes væsentligt. Endvidere fokuseres der meget på klima- og terrorrelaterede hændelser. Endelig inddrages en særlig kvalitetspakke.

Beredskabsstyrelsen
CSBDatavej 16
3460 BirkerødTlf. 45 90 60 00
brs@brs.dk
www.brs.dkSagsnr.: 2011/021688
Sagsbehandler: JP

De 7 brandstationer i Københavns Kommune bibeholdes, dog med visse tilpasninger omkring ledelse, bemanning, køretøjer og materiel, se nærmere herom nedenfor.

I processen har der bl.a. været inddraget statistikker for de sidste 5 år. Arbejdet med RBD har specielt fokuseret på at få identificeret, hvor Københavns Brandvæsen mangler kapacitet såvel kompetencemæssigt som materielmæssigt til at kunne håndtere de hændelser, der forventes at kunne opstå nu og i fremtiden i København. Efter analysearbejdet peges der på et behov for styrkelse af beredskabet inden for parathed i forbindelse med større hændelser samt på kvaliteten af brandvæsenets serviceydelser. I planforslaget arbejdes der derfor med to pakker, Terror- og klimapakken samt Kvalitetspakken, herunder foreslås der opbygget en lærings- og evalueringskultur, hvor der ses på såvel egne indsatser som erfaringer fra andre.

Terror- og klimapakken indebærer, at Københavns Brandvæsen får et løft i beredskabs kvaliteten og robusthed i tilfælde af ekstraordinær nedbør og terror. Der er således afsat 22,3 mio. kr. til anskaffelse af materiel i 2012 og 2013. Aftalen betyder endvidere, at der nedlægges/omplaceres 9 døgnpladser svarende til 45 stillinger. Analyserne viser, at det ikke vil få betydning for serviceniveauet i forhold til nuværende niveau for de tre parametre tryghed, kapacitet og robusthed.

Konkret vil røgdykkertjenesten (7 døgnpladser) og pionertjenesten (8 døgnpladser) blive slået sammen til en specialtjeneste på samlet 10 døgnpladser, dvs. en reduktion på 5 døgnpladser. Specialtjenesten vil blive placeret på hovedbrandstationen. Desuden nedlægges 2 døgnpladser på station Dæmningen og 2 døgnpladser på station Østerbro.

Aftaler indgået med andre kommuner/redningsberedskaber om varetagelse af beredskabsopgaver, skal – efter ændringen af beredskabslovens § 13 – fremgå af dimensioneringsplanen (f.eks. indgå som bilag). Assistanceaftaler indgået i medfør af beredskabslovens § 18 bør ligeledes fremgå af planmaterialet.

I forbindelse med fremsendelse af den tilpassede dimensioneringsplan ved mail af 3. november 2011 var der vedhæftet eksisterende aftale mellem Vestegnens Brandvæsen I/S og Københavns Kommune om redningsberedskabsassistance i Vestegnens Brandvæsens slukningsområde, men ikke som aftalt ved mødet den 28. oktober 2011 et notat om fornyelse/ændring af aftalen.

Endvidere var vedhæftet eksisterende samarbejdsaftale mellem Københavns Brandvæsen og Gentofte Kommune om redningsberedskabsassistance i Gentofte Kommune, kontrakt mellem Malmø Brandkår og Københavns Brandvæsen og aftale mellem Øresundsbro Konsortiet og Københavns Brandvæsen om assistance til højderedning.

Der mangler således aftale mellem Københavns Brandvæsen og Vestegnens Brandvæsen I/S om Vestegnens Brandvæsens dækning af et område i Københavns Kommune (omtalt på side 33 i planforslaget) og aftale (samarbejde/assistance) mellem Frederiksberg Brandvæsen og Københavns Brandvæsen (omtalt på side 21 og 35 i dimensioneringsplanen).

Risikoprofil

Faktuelle oplysninger

Der er en fin beskrivelse af Københavns Kommune, herunder særlige betragtninger om, hvad der gør København speciel set med beredskabsfaglige øjne. Som eksempler kan nævnes: Flere borgere, ny infrastruktur, byudviklingsområder, risikovirkomheder, sociale forhold, international opmærksomhed samt nye trusler og klimaforandringer.

Statistik

Der er medtaget statistikker for perioden 2005-2009, samt div. kortmateriale, herunder er der beskrevet konklusioner på statistikkerne.

Ved mødet den 28. oktober 2011 blev det oplyst, at det statistiske materiale indeholder alle udrykninger foretaget af Københavns Brandvæsen, herunder udrykninger foretaget i henhold til aftaler med henholdsvis Vestegnens Brandvæsen I/S, Gentofte Kommune m.fl.

Udrykningsstatistikken viser en væsentlig stigning i antallet af opgaver, som brandvæsenet har håndteret (5.272 i 2005 og 6.549 i 2009). Antallet af udrykninger til ABA-anlæg er steget med 31 % og udrykninger til mindre brande i det fri med 129 %.

Endvidere konkluderes det, at antallet af kørsler til tyverialarmer er steget væsentligt efter statistikperioden, idet der er indgået ny aftale herom. Antallet af kørsler til tyverialarmer forventes at stige til ca. 4.000 på årsbasis, når systemet er fuldt implementeret.

Ved mødet den 28. oktober 2011 drøftedes det foreslåede serviceniveau for det afhjælpende beredskab set i lyset af belastningen ved brandvæsenets kørsel (med en del af det udrykningsberedskab, der er dimensioneret efter beredskabsloven) til dette større antal tyverialarmer. Ved drøftelserne var der enighed om, at det foreslåede serviceniveau forudsætter indførelsen af fleksible enheder (FE) på brandstationerne i København.

Risikoidentifikation

I forbindelse med risikoidentifikationen og analysearbejdet har Københavns Kommune foretaget en opdeling af hændelserne i hverdagshændelser og større hændelser. Ekstraordinære hændelser håndteres efter det oplyste af det civile beredskab. Det fremgår, at hverdagshændelser defineres i planen, som hændelser med en frekvens væsentligt højere end hvert 3. år. Større hændelser er identificeret ved en brainstorming og samtaler med eksterne eksperter. Der blev i første omgang identificeret 19 scenarier med relevans for Københavns Kommune. Efterfølgende blev der udvalgt 8 repræsentative scenarier: togulykke, oversvømmelse, eksplosionshændelse, uheld med mange personer i vandet, alvorlig brand, brand i depottankanlæg, tunnelbrand og kemikalieuheld. I de 8 valgte repræsentative scenarier for større hændelser er således inddraget voldsomt vejr samt komplekse og længerevarende hændelser.

Beredskabsstyrelsen finder, at det bør beskrives nærmere, hvad kommunen forstår ved ekstraordinære hændelser, og hvad der forstås ved, at det civile beredskab håndterer disse hændelser.

Risikoanalyse

Analyse af hverdagshændelser er foretaget ved brug af en udviklet IT-model, hvor der f.eks. kan regnes på konsekvenser af ændringer i beredskabet, herunder med hensyn til responstider, belastning af stationer, køretøjer mv.

For de 8 repræsentative scenarier over større hændelser er der for hvert scenarie udarbejdet en scenarie- og kapacitetsanalyse, der bl.a. viser, hvornår der er behov for ekstern assistance, og hvorfra assistancen forventes rekvireret.

Serviceniveau for det afhjælpende redningsberedskab

Brandstationer

Københavns Brandvæsen har 7 brandstationer centralt placeret i de enkelte udrykningsdistrikter, hvilket sikrer en god responstid. Der er medtaget kort, der viser stationsplaceringer og udrykningsdistrikter, samt billeder og beskrivelser af stationerne.

Teknisk ledelse

Det operative ledelsessystem i Københavns Brandvæsen styrkes ved implementering af planforslaget. Systemet er opbygget med tre niveauer:

Guld = det strategiske niveau

Sølv = det taktiske niveau

Bronze = det operative niveau.

Selve den tekniske ledelse af indsatsen i Københavns Kommune styrkes, idet der udover vagthavende indsatsleder (på 1 minuts beredskab) og indsatsledersamarbejde mellem Københavns og Frederiksberg Kommuner indgår en reserveindsatsleder (på 15 minutters beredskab) og en bagvagt (på 1 times beredskab). Bagvagten er øverste ansvarlige for indsatsen på selve skadestedet og skal kunne lede meget store og/eller komplekse indsatser.

Der er endvidere en chefvagt, som er øverste ansvarlige for organisationen på alle tidspunkter, og der etableres en døgnvagtsfunktion på alarm-/vagtcentralen på hovedbrandstationen med betegnelsen operationschef.

Idet det ikke tydeligt fremgår af beskrivelserne og uddannelsesoversigt, skal opmærksomheden henledes på, at holdledere, der selvstændigt varetager ledelsen af en indsats (teknisk ledelse) i henhold til beredskabsloven, skal have de fornødne uddannelsesmæssige kvalifikationer, jf. § 8 i dimensioneringsbekendtgørelsen. Endvidere henledes opmærksomheden på, at såfremt en fleksibel enhed, som forventes indført ved Københavns Brandvæsen, selvstændigt løser opgaver i henhold til beredskabsloven, skal der i henhold til § 6 i dimensioneringsbekendtgørelsen være en holdleder med de fornødne uddannelsesmæssige kvalifikationer på køretøjet. Holdlederen skal ligeledes her have de fornødne uddannelsesmæssige kvalifikationer til at varetage den tekniske ledelse af indsatsen.

Personale – indsatsledere, holdledere og brandmænd

Der er en fin oversigt over holdledere og brandmænd (på døgnvagt) på de enkelte stationer, herunder bemanning af de enkelte køretøjer. Endvidere fremgår bemanningen af de to dagsprøjter på henholdsvis station Dæmningen og station Østerbro.

Der kunne med fordel foretages en opsummering med en oversigt over det samlede antal holdledere og brandmænd, der er til rådighed ved udrykningsberedskabet.

Beredskabsstyrelsen finder endvidere, at der bør suppleres med oplysninger om det samlede antal ansatte indsatsledere, holdledere og brandmænd ved Københavns Brandvæsen.

Køretøjer og materiel

Der er en fin beskrivelse af køretøjer og materiel på de enkelte stationer, herunder reservekøretøjer og særligt materiel på Enghavevej.

Endvidere er der en fin beskrivelse af den nye specialtjeneste, de nye fleksible enheder og kemikalieberedskabet.

Endelig er der udarbejdet en oversigt over udrykningssammensætninger ud fra hændelseskategorier, som betegner en gruppe af meldinger, hvortil der er knyttet samme udrykningssammensætning.

Der kunne med fordel foretages en opsummering i form af en samlet oversigt over antal køretøjer i udrykning og i reserve fordelt på køretøjstyper.

Afgangs- og responsstider

Afgangstiden for beredskabet er fastsat til 1 minut under normale omstændigheder.

Det tilstræbes, at ingen responstid er længere end 10 minutter for førsteudrykningen.

Responstiden er undersøgt ved hjælp af den nyudviklede IT-model, som tidligere er omtalt. Analyserne viser god overensstemmelse mellem de faktiske udrykningsdistrikter og de modelerede udrykningsdistrikter. Det fremgår, at der er et enkelt område (fortrinsvis motorvej), hvor responstiden overstiger 10 minutter for automobilsprøjten. Vestegnens Brandvæsen I/S dækker dette område grundet bedre tilkørselsforhold.

Samtidige hændelser

Det fremgår af materialet, at Københavns Brandvæsen er dimensioneret for samtidige hændelser, og der er forberedte planer for første og anden udrykning. Ved tredje udrykning i et distrikt vil disponering af ressourcer bero på en vurdering fra operationschefen/alarmcentralen. Samtidige hændelser er en del af hverdagen for beredskabet i København, og distrikterne dækker normalt hinanden ind. Der er i bilag 6 bl.a. lavet en udførlig statistik over samtidighed i årene 2005-2009. Statistikken viser, at der næsten

dagligt forekommer 3 samtidige hændelser i kommunen, og at der i særlige situationer kan forekomme 5 eller flere samtidige hændelser.

Assistancemuligheder

Ved gennemgang af planforslaget kan det konstateres, at kommunen er opmærksom på muligheden for assistance fra niveau 3 beredskabet, mens støttepunktsberedskabet fra Greve ikke er omtalt.

Ved gennemgang af oplysninger i ODIN fremgår det, at Beredskabsstyrelsen Sjælland i perioden 2007 til 2010 har været kaldt til assistance i kommunen i alt 7 gange.

Skulle Københavns Brandvæsen vælge at etablere mødeplaner, hvor Beredskabsstyrelsen Sjælland med fordel kunne indgå, deltager beredskabscentret gerne i udarbejdelse og afprøvning af sådanne.

Møde- og alarmeringsplaner

Møde- og alarmeringsplaner (indsatsplaner) er kort omtalt på side 35 i dimensioneringsplan, hvor der også er en beskrivelse af andre planer og aftaler.

Vandforsyning

Det anføres i planforslaget, at der i Københavns Kommune er ca. 4.700 brandhaner placeret strategisk i forhold til de slukningsopgaver, som beredskabet kan blive sendt ud til. Hovedreglen er, at brandhanerne placeres med højst 120 meters mellemrum i bebyggede områder. Brandhanerne yder typisk mellem 800 og 1600 liter vand i minuttet.

Ud over brandhanerne er der også mulighed for at sikre vandforsyning fra kanaler, søer og hav. Mulighederne fremgår af oversigtskort, placeret i indsatslederkøretøjer og auto-sprøjter.

Målsætninger og måleparametre

Af planens overordnede målsætninger fremgår det, at "Købehavns Brandvæsen vil med gennemførelsen af denne RBD opnå følgende mål":

Styrkelse af muligheden for at håndtere terror-/klimahændelser, sikre at brandvæsenets indsats til stadighed er tilpasset og optimeret i forhold til relevante risici i København, forberede og ruste Københavns Brandvæsen til at fastholde og udvide beredskabssamarbejdet med relevante samarbejdspartnere og understøtte kommunens robusthed.

Endvidere fremgår det af afsnittet om afgang- og responstider, at afgangstiden for beredskabet under normale omstændigheder er 1 minut.

Det tilstræbes, at ingen responstid er længere end 10 minutter for førsteudrykningen.

Indkvartering og forplejning

Det fremgår af planen, at "De Humanitære Støtte Centre (HSC)" skal kunne give midlertidig ophold for op til 10.000 personer og indkvartere op til 5.000 personer. Dette skal foregå i 6 prædefinerede lokaliteter, 3 idrætsanlæg og 3 skoler. Lokaliteterne vil blive

bemandet med repræsentanter fra de forskellige forvaltninger. Det anføres videre, at HSC bør oprettes, hvis DØGNVAGTEN's kapacitet på 150 personer overskrides.

Frivillige

Det påtænkes at etablere et samarbejde med frivillige i Københavns Kommune. Tanken med dette samarbejde er, at de skal kunne varetage forskellige opgaver i kommunen, som f.eks. afløsning ved længerevarende indsatser, værdiredning ved større indsatser, håndtere indsatsen ved større oversvømmelser, herunder forebygge ved hjælp af mobile dæmninger og bortledning af vand, yde logistisk hjælp til drift af Den Administrative Stab samt Kriseledelse og generel logistisk støtte til Københavns Brandvæsens serviceafdeling.

Forebyggelse

Det anføres på scenarieanalysens side 32, at *"De kritiske faktorer, der ligger til grund for dimensioneringen af redningsberedskabet i forhold til hverdagshændelserne, er typisk at mindske hyppigheden (forhindre/forebygge at hændelsen opstår)..."*. Ved de 8 analyserede scenarier angives kun i beskedent omfang forebyggende foranstaltninger, delvis begrundet i at forebyggelsen ligger uden for brandvæsenets opgavesæt. Således savnes – f.eks. i scenarierne 5 "Alvorlig brand" og 6 "Brand i depottankanlæg" – en beskrivelse af brandvæsenets forebyggende arbejde.

Beredskabsstyrelsen skal derfor anbefale, at Københavns Brandvæsen tydeliggør såvel eksisterende som fremtidig forebyggelse for at kunne fokusere forebyggelsesindsatsen såvel i forhold til hverdagshændelserne, som berører mange borgeres tryghed og velfærd, som i forhold til de større hændelser. I den forbindelse anbefaler Beredskabsstyrelsen endvidere, at der udarbejdes konkrete og målbare succeskriterier for brandforebyggelsen samt en vurdering af ressourcebehovet hertil.

Beredskabsstyrelsen foreslår desuden, at det i dimensioneringsplanen beskrives, hvorledes Københavns Brandvæsen koordinerer sager med planmyndigheden i relation til brand- og eksplosionsfarlige virksomheder, herunder risikovirksomheder.

Uddannelse og øvelser

Planforslagets bilag 2.1 giver et grundigt og overskueligt billede af de kompetencer og uddannelser som personellet skal have.

Af Struktur for operativ ledelse side 10 og 11 samt af Dimensioneringsplanens side 30 fremgår det, at holdlederen vil kunne stå alene med ansvaret på skadestedet ved mindre/rutineprægede hændelser, Holdlederen vil således være teknisk leder. Af den uddannelsesplan, som Københavns Brandvæsen har udarbejdet for holdledere, fremgår det imidlertid ikke, at uddannelsen også giver denne kompetence. Beredskabsstyrelsen finder det hensigtsmæssigt, at dette er mere præcist beskrevet.

På side 39 i dimensioneringsplanen henvises der for kurserne *Intro kurser for nyansatte* og *Intern Holdlederuddannelse* til bilag 1, side 9. Det bemærkes, at disse uddannelser er beskrevet i bilag 2.1, side 9.

Konklusion

Beredskabsstyrelsen finder, at det fremsendte forslag til plan for risikobaseret dimensionering af redningsberedskabet i Københavns Kommune lever op til de krav, der stilles efter dimensioneringsbekendtgørelsen.

Beredskabsstyrelsen finder endvidere, at der er tale om et rigtig godt planforslag med mange gode detaljer. Planforslaget kan dog ved en sproglig gennemskrivning forbedres på flere områder og derved gøres lettere tilgængelig for udenforstående. Der er således en række beskrivelser, formuleringer og konklusioner, der forudsætter et mere detaljeret kendskab til interne forhold i Københavns Brandvæsen

Aftaler i henhold til beredskabslovens § 13 skal fremgå af planen, og aftaler i henhold til beredskabslovens § 18 bør ligeledes fremgå af materialet. Beredskabsstyrelsen finder, at disse aftaler bør indsættes i planforslaget før forelæggelsen for kommunalbestyrelsen. Styrelsen finder endvidere, at det i planforslaget skal beskrives nærmere, hvorledes en kommende ny aftale med Vestegnens Brandvæsen I/S forventes at ville påvirke udrykningsaktiviteterne i Københavns Brandvæsen. Når en sådan ny aftale indgås med Vestegnens Brandvæsen I/S, skal denne indsættes i planen, og Beredskabsstyrelsen skal underrettes herom.

Beredskabsstyrelsen finder, at det bør beskrives nærmere, hvad kommunen forstår ved ekstraordinære hændelser, og hvad der forstås ved, at det civile beredskab håndterer disse hændelser.

Det er planlagt, at implementering af planen skal finde sted i 2012 og 2013, med deraf følgende styrkelse af områder inden for ledelse, terror, klima og kvalitet mv. Endvidere reduceres det operative beredskab med 9 døgnpladser svarende til 45 stillinger.

Beredskabsstyrelsen skal anmode om løbende at blive orienteret om de enkelte tiltag, herunder om evaluering og erfaringsopsamling i relation til implementeringen af dimensioneringsplanen og de to "servicepakker".

Det bemærkes, at planforslaget sammen med denne udtalelse herefter skal forelægges for kommunalbestyrelsen til endelig vedtagelse. Når kommunalbestyrelsen har vedtaget planen, skal den indsendes til Beredskabsstyrelsen til orientering.

Den procedure, der beskrives i dimensioneringsbekendtgørelsen, skal følges ved kommende revisioner af planen på grund af væsentlige ændringer i risikoprofilen eller serviceniveauet eller som følge af den generelle revision af planen i ny kommunal valgperiode. Mindre justeringer mv. skal dog alene registreres i ODIN-systemet.

Med venlig hilsen

Jan Petersen