

Notat til statsrevisorerne
om
den fortsatte udvikling i sagen om søredningstjenestens effektivitet
(beretning nr. 5/02)

1. I mit notat til statsrevisorerne af 27. juni 2003, jf. rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, oplyste jeg, at statsministeren ud fra en samlet vurdering havde besluttet, at det overordnede ansvar for søredningstjenesten påhviler forsvarsministeren. Statsministeren havde endvidere bedt forsvarsministeren om, inden årets udgang sammen med de relevante ministerier at afklare, hvorledes dette ansvar udmøntes i praksis. Forsvarsministeren skulle endvidere overveje, hvorledes de tværgående opgaver løses bedst muligt. Statsministeren anførte, at statsrevisorerne ville blive orienteret om resultaterne af dette arbejde.

2. Statsministeren har med skrivelse af 18. februar 2004 orienteret statsrevisorerne om en række initiativer til løsning af de problemstillinger, der var indeholdt i beretningen. Statsministerens orientering er baseret på et oplæg fra forsvarsministeren af 17. december 2003, der er udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe under Forsvarsministeriets formandskab.

I det følgende redegør jeg dels for punkterne i statsministerens orientering, dels for de nye initiativer, der er indeholdt i forsvarsministerens oplæg.

Statsministerens orientering af statsrevisorerne

3. Det fremgår af statsministerens orientering, at forsvarsministeren på baggrund af oplægget har iværksat følgende initiativer:

- Der skal udarbejdes forslag til justering af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation samt opdatering af SAR-håndbogen. Tillige skal der ske revurdering af Forsvarsministeriets repræsentation i den International Maritime Organisation (IMO) samt Forsvarsministeriets fremtidige overordnede ansvar vedrørende internationale aftaler.
- Skibsfartens og Luftfartens Redningsråd skal fastlægge procedurer for fremtidigt plangrundlag samt uddannelses- og øvelsesvirksomhed.

Jeg finder disse initiativer tilfredsstillende.

4. Endvidere anføres det i statsministerens orientering, at forsvarsministeren vil gennemføre følgende tiltag vedrørende den fremtidige styring af søredningstjenesten:

- a. Forsvarsministerens fremtidige evaluering og koordinering af søredningstjenesten skal ske med udgangspunkt i en mål- og resultatkravmodel. Mål, delmål og resultatkrav forventes fastlagt primo juli 2004.
- b. Der nedsættes en operativt koordinerende kontaktgruppe vedrørende søredning under Forsvarsministeriet.
- c. Der udarbejdes en risikoanalyse i relation til søredningstjenesten. Analysen forventes færdig primo juli 2004.
- d. Der udarbejdes en årlig rapport til forsvarsministeren vedrørende søredningstjenesten.
- e. Forsvarsministeriet og relevante myndigheder undersøger den fremtidige rolle for Falck i relation til søredningstjenesten.

Jeg vil i det følgende gennemgå baggrund og indhold i relation til disse tiltag.

Ad a. Forsvarsministerens fremtidige evaluering og koordinering af søredningstjenesten

5. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse blev det konstateret, at der ikke var opstillet overordnede målsætninger for søredningstjenesten, ligesom der ikke var opstillet konkrete mål for indsatsen.

For at løse denne problemstilling samt for at gøre det muligt for forsvarsministeren at varetage det overordnede koordinerende ansvar, anbefales det i oplægget, at den fremtidige styring af søredningstjenesten tager udgangspunkt i en mål- og resultatkravmodel.

Opstillingen af modellen skal ske ved, at Forsvarsministeriet i samarbejde med de øvrige ministerier – på baggrund af overordnede mål for søredningstjenesten – identificerer og fastsætter delmål og resultatkrav for enkelte ministeriers bidrag til søredningstjenesten. Efterfølgende vil det være de enkelte ministeriers opgave at sørge for, at delmålene opfyldes.

Ved at sammenholde de opstillede mål, delmål og resultatkrav med de opnåede resultater skal Forsvarsministeriet kunne vurdere de forskellige dele af opgaveløsningen. Det er hensigten, at modellen skal anvendes på såvel den operative indsats som de tværgående opgaver (fx øvelser, uddannelse og materiel).

6. Rigsrevisionen har gennemgået udkastet til mål og resultatkravmodel. Udkastet synes kun delvis at følge anbefalingerne fra IMO, idet udkastet primært indeholder mål for produktionen.

Rigsrevisionen anførte i beretningen, at fastsættelse af mål for effektivitet og resultater vil kunne forbedre bl.a. muligheden for at følge op på søredningstjenestens samlede indsats og derved baggrunden for at vurdere eventuelle behov for ændringer.

I forbindelse med udarbejdelsen af styringsmodellen er det derfor væsentligt, at de overordnede mål afspejler og muliggør opfølgning vedrørende undsætning af nødstedte til søs, som er søredningstjenestens kerneopgave. Dette vil være i overensstemmelse med anbefalingerne fra IMO.

Ad b. Nedsættelse af en operativt koordinerende kontaktgruppe

7. For at styrke det operative samarbejde anbefales det i oplægget, at der under Forsvarsministeriet oprettes en operativ kontaktgruppe blandt deltagerne i søredningstjenesten. Formålet med gruppen er at vurdere søredningstjenestens operative indsats, udlede erfaringer fra aktuelle operationer og hændelser og på baggrund heraf fremsætte anbefalinger og indstillinger til Forsvarsministeriet.

Endvidere anføres det, at kontaktgruppen – i lighed med fx de regionale koordinerende stabe – skal kunne sammenkaldes i tilfælde af større ulykker til søs med henblik på umiddelbar koordination af ressourcer og indsats mv.

Søværnets Operative Kommando har det overordnede ansvar for redningsoperationen og varetager koordinationen af indsatsen til søs, mens politiet eller de regionale koordinerende stabe varetager koordinationen af indsatsen på land.

Rigsrevisionen lægger vægt på, at der er en klar operativ kommandostruktur, og vil i forbindelse med opfølgningen på beretningen mere konkret vurdere, hvilke opgaver der er pålagt kontaktgruppen ved større ulykker.

Ad c. Udarbejdelse af en risikoanalyse i relation til søredningstjenesten

8. Rigsrevisionens undersøgelse af søredningstjenesten pegede på, at de involverede ministerier ikke foretog en systematisk vurdering af, hvorvidt den samlede kapacitet er tilstrækkelig til at kunne løse opgaven.

For at løse denne problemstilling vil Forsvarsministeriet – under inddragelse af de øvrige ministerier, der bidrager til søredningstjenesten – udarbejde en risikoanalyse for de danske farvande. Formålet med analysen er at vurdere, om søredningstjenestens fast tilknyttede ressourcer dækker behovet for redningsenheder. Det anføres endvidere i oplægget, at risikoanalysen kan danne grundlag for at vurdere, om andre ressourcer bør tilknyttes fast til søredningstjenesten, herunder med forpligtelser vedrørende deltagelse og kapacitet. Risikoanalysen forventes færdig den 1. juli 2004.

Ad d. Udarbejdelse af en årlig rapport til forsvarsministeren vedrørende søredningstjenesten

9. Det indstilles i oplægget, at Skibsfartens og Luftfartens Redningsråd fremover skal udarbejde en årlig redegørelse vedrørende søredningstjenesten, baseret på Forsvars-

kommandoens årsrapport. Forsvarsministeren hører de involverede ministerier, før redegørelsen fremsendes til regeringen i marts måned. Redegørelsen vil blive sendt første gang i marts 2005.

Ad e. Den fremtidige rolle for Falck i relation til søredningstjenesten

10. Det fremgår af beretningen, at Falcks redningsbåde udgør et væsentligt bidrag til søredningstjenestens kystnære kapacitet, men at rekvireringen er forbundet med nogen usikkerhed. Der er ikke fastsat krav til fx reaktionstiden, udstyret om bord, hvornår der er rådighed over båden mv.

Falck har over for Forsvarsministeriet oplyst, at man er klar over behovet for at se på procedurer for tilkaldelse af både, udstyr mv. Falck er i gang med at forhandle kommunale kontrakter, og de påpegede manglende beredskabsordninger ordnes ved, at bådene betjenes af deltidsansatte brandmænd. Falck har endvidere foreslået, at der indgås en aftale mellem kystredningstjenesten (Forsvarsministeriet) og Falck med henblik på at undgå overlap i dækningen for så vidt angår kommunalt og statsligt søredningsberedskab. Forsvarsministeriet behandler henvendelsen, som vil indgå i det videre arbejde vedrørende søredningstjenesten.

11. Ud over initiativerne i oplægget anfører statsministeren, at Forsvarsministeriet vil iværksætte et udredningsarbejde for at afklare eventuelle muligheder for at udnytte, at såvel det statslige redningsberedskab som søredningsområdet henhører under forsvarsministerens ressort. Ligeledes vil Forsvarsministeriet, i lyset af en konkret ulykke, gennemgå forholdene vedrørende kommunikationen mellem redningscentralerne.

Rigsrevisionen anbefaler i beretningen at samle opgaverne på land hos færre myndigheder for at nedbringe reaktionstiden og sikre bedre kommunikation. I regeringens forsvarsoplæg 2005-2009 foreslås det at sammenlægge flyvevåbnets og søværnets redningscentraler ved Søværnets Operative Kommando for at styrke den operative del af søredningstjenesten.

Øvrige forhold anført i forsvarsministerens oplæg af 17. december 2003

12. Ud over de initiativer, der er anført i statsministerens orientering af statsrevisorerne, indeholder forsvarsministerens oplæg af 17. december 2003 en videre bearbejdning af en række af de problemstillinger, som blev rejst i beretningen.

13. Rigsrevisionen bemærkede i beretningen, at de involverede ministerier bør overveje, i hvilket omfang det er muligt at knytte andre statslige fartøjer til søredningstjenestens faste beredskab på samme vilkår som de øvrige statslige fartøjer.

Marinehjemmeværnets deltagelse sker på baggrund af aftaler mellem marinedistrikterne og hjemmeværnsflotillerne. Hver hjemmeværnsflotille opstiller minimum 3 alarmeringsbesætninger, der på skift bemander flotillens fartøj og indgår i beredskabet. Der indgår i alt ca. 540 personer i beredskabet. Det anføres i oplægget, at det nuværende lovgrundlag ikke giver mulighed for at pålægge det frivillige personel at deltage i søredningstjenesten, herunder at pålægge besætningerne beredskabskrav.

Det fremgår tillige af oplægget, at 15 flotiller har indgået en beredskabsaftale med kommuner om at stille fartøjer til rådighed som platform for brandslukningsopgaver.

I forlængelse heraf finder jeg det fortsat relevant at undersøge mulighederne for at indgå beredskabsaftaler vedrørende søredningstjenesten, og jeg vil i forbindelse med den fortsatte opfølgning på sagen anmode Forsvarsministeriet om at uddybe forholdene vedrørende flotillernes beredskabsaftaler med kommunerne.

14. Det fremgår af forsvarsministerens oplæg, at der på finansloven er afsat en bevilling til bygning af et nyt fartøj til Fiskeridirektoratet som afløsning for fartøjet ”Nord-søen”. Bevillingens størrelse muliggør imidlertid ikke bygningen af et skib, der er i stand til at varetage de samme rednings- og bugseringsopgaver som de nuværende skibe. Udskiftningen af Fiskeridirektoratets fartøj vil bl.a. betyde, at der kan opstå situationer med hårdt vejr, hvor det ikke vil være muligt at gå til assistance. Endvidere vil Fiskeridirektoratet ikke kunne opretholde den nuværende reaktionstid på 30 minutter.

Set i lyset heraf er det særligt relevant, at der sker en samlet risikoanalyse vedrørende søredningstjenesten, jf. pkt. 8.

15. Rigsrevisionen bemærkede i beretningen, at øvelser vedrørende maritime katastrofer kun blev gennemført i mindre omfang, og at der var behov for at skærpe beredskabet, primært gennem øvelser.

Det anføres i oplægget, at den tværgående koordination ved større ulykker og katastrofer blev styrket ved ændring af beredskabsloven den 1. juli 2003. Som følge af denne ændring blev der etableret 7 regionale koordinerende stabe med deltagelse af politiet, Beredskabsstyrelsen og forsvaret. Endvidere blev der udgivet en vejledning om det regionale samarbejde, som bl.a. omfatter generelle forhold vedrørende øvelsesaktiviteter. Det forventes desuden, at der bliver etableret årlig øvelsesvirksomhed i samarbejde med Søværnets Operative Kommando, primært med henblik på træning af procedurer og kommunikation mellem det landbaserede beredskab og Søværnets Operative Kommando.

Ifølge vejledningen om det regionale samarbejde er det op til den enkelte stab at fastlægge omfang og indhold af de regionale øvelser. Gennemførelse af maritime katastrofeøvelser ses derfor at afhænge af, i hvilket omfang den regionale koordinerende stab prioriterer dette område.

16. Det fremgår af oplægget, at forsvarsministerens overordnede koordinerende ansvar ikke indebærer, at der bør foretages en indgriben i det enkelte ministeriums ressort vedrørende økonomiske ressourcer og deres anvendelse i søredningstjenesten. Dette hænger sammen med, at det generelle økonomiske princip for søredningstjenesten er, at der ikke foretages mellemregninger mellem søredningstjenestens deltagere i forbindelse med redningsoperationer.

Det anføres endvidere, at fælles udgifter til uddannelse og træning skal fordeles ligeligt mellem de deltagende myndigheder efter forudgående aftale. Endvidere skal de enkelte ministerier med reference til de opstillede mål og resultatkrav konstatere eventuelle økonomiske udeståender eller behov og udforme en anbefaling på baggrund heraf. Den økonomiske oversigt og eventuelle anbefalinger vil indgå i Forsvarsministeriets årlige redegørelse.

Sammenfatning

17. Samlet set finder jeg initiativerne i statsministerens skrivelse og forsvarsministerens oplæg tilfredsstillende.

Jeg vil følge udviklingen i initiativerne i forbindelse med den fortsatte opfølgning på beretningen.

Henrik Otbo