
Evaluering af branden på Toelt Losseplads

Læringsperspektiver for forebyggelse, indsats og kommunikation



Resumé	4
Forebyggelse	4
Indsats	5
1 Indledning	6
1.1 Om Institut for Beredskabsevaluering	6
1.2 Evalueringens formål og mål.....	6
1.3 Evalueringens gennemførelse	7
1.4 Evalueringens metode.....	7
1.4.1 De anvendte normer	7
1.4.2 Indsamlingen af informationer	8
1.4.3 Forankring af anbefalingerne	8
1.5 Evalueringens afgrænsninger	9
1.5.1 Dommen i sagen mod I/S Nordforbrænding	9
1.5.2 Miljøpåvirkninger fra branden	9
1.5.3 Gennemførelse og opfølgning på evalueringens anbefalinger	10
1.6 Evalueringens struktur	10
2 Konklusioner, analyse og anbefalinger	11
2.1 Forebyggelse af brand på lossepladser	11
2.1.1 Konklusioner vedrørende forebyggelse	11
2.1.2 Analyse af brandforebyggelsen på Toelt Losseplads	12
2.1.3 Anbefalinger vedrørende forebyggelse	13
2.2 Indsatsen under branden på Toelt Losseplads	13
2.2.1 Konklusioner vedrørende indsatsen	13
2.2.2 Analyse af indsatsen	14
2.2.3 Anbefalinger vedrørende indsats.....	15
3 Tidslinje: Hændelsen og indsatsen.....	17
4 Forebyggelse af brand på lossepladser	21
4.1 Brandtekniske godkendelser og miljøgodkendelser	21
Delkonklusion: Den brandtekniske godkendelse manglede	22
4.2 Brandforebyggelsen på Toelt Losseplads.....	23
Delkonklusion: Manglende implementering af visse brandforebyggende tiltag	24
4.3 Bedre koordination af godkendelser, tilsyn mv.	24
Delkonklusion: Bedre koordination kan styrke forebyggelsesindsatsen	24
4.4 Opsummering af delkonklusioner vedrørende forebyggelse	25

5 Indsatsen under branden på Toelt Losseplads.....	26
5.1 Aktivering af beredskabet og ledelse af indsatsen	26
5.1.1 Aktivering af beredskabsaktørerne, indledende vurdering og organisering.....	26
Delkonklusion: Den indledende indsats var afpasset efter situationen	26
5.1.2 Udviklingen fra en mindre til en større og mere kompleks hændelse.....	27
Delkonklusion: Ledelsesstrukturen ikke justeret, da hændelsen ændrede karakter	28
5.1.3 Inddragelsen af andre myndigheder og aktører til støtte for indsatsledelsen	28
Delkonklusion: Inddragelse af aktører var ikke koordineret tilstrækkeligt.....	30
5.1.4 Tilpasning af ledelsesstrukturen	30
Delkonklusion: Ledelsesstrukturen blev ikke styrket tilstrækkeligt	31
5.2 Håndtering af informationer	32
Delkonklusion: Informationshåndteringen indebar risiko for misforståelser	35
5.3 Koordination og tværfagligt samarbejde om indsatsen.....	35
5.3.1 Slukningen af branden.....	36
Delkonklusion: slukningsindsatsen blev koordineret effektivt	36
5.3.2 Varetagelse af borgernes sundhed	36
Delkonklusion: Der blev taget vare på udsatte borgeres sundhed	38
5.3.3 Koordinationen af kommunikationsindsatsen	38
Delkonklusion: Kommunikationsindsatsen var ikke tilstrækkelig koordineret	40
5.4 Myndighedernes informationer til offentligheden	41
Delkonklusion: Informationerne om røgens sundhedsmæssig fare forblev uklar	42
5.5 Opsummering af delkonklusionerne vedrørende indsatsen.....	43
Bilag.	45
Principper for samarbejde og organisering af beredskabsindsatser	45
De overordnede principper	45
Roller og ansvar	45
Organisering af beredskabet under en indsats	47
Ledelses- og stabsstrukturer.....	49

Resumé

Branden i sæsonforskydningslageret på Toelt Losseplads i Fredensborg Kommune i oktober 2009 varede mere end en uge og krævede betydelige ressourcer og inddragelse af mange aktører. Undervejs i forløbet udviklede branden sig fra en mindre brand til en større og mere kompleks hændelse, som stillede krav til tværgående samarbejde, ledelse, koordination og kommunikation.

Formålet med denne evaluering er at belyse og vurdere forebyggelsen af brand på Toelt Losseplads, samt den beredskabsindsats, som de relevante myndigheder og aktører gennemførte for at slukke branden og håndtere de afledte konsekvenser, herunder kommunikationen med borgere og medier.

På baggrund af evalueringen fremsættes der anbefalinger vedrørende brandforebyggelse og beredskabsindsats, herunder i forhold til slukningsindsats samt krisekommunikation i forbindelse med brande på lossepladser og ved andre større og komplekse hændelser.

Forebyggelse

Evalueringen har vist, at dele af det forebyggende arbejde på sæsonforskydningslageret var gennemført. Forebyggelseskravene, der blev stillet gennem miljøgodkendelsen, var indarbejdet i planerne for driften af Toelt Losseplads, og en del af forebyggelsestiltagene var implementeret på sæsonforskydningslageret forud for branden.

Evalueringen har også vist, at der var mangler i I/S Nordforbrændings forebyggende arbejde:

- I/S Nordforbrænding havde ikke søgt om en brandteknisk godkendelse af sæsonforskydningslageret. Derfor blev der ikke givet en brandteknisk godkendelse, ligesom beredskabsmyndighederne ikke havde gennemført et brandsyn på sæsonforskydningslageret.
- I/S Nordforbrænding oplagrede mere end de tilladte 3.000 ton affald på sæsonforskydningslageret. I/S Nordforbrænding har oplyst, at oplaget var på ca. 5.500 ton, da branden brød ud.
- De forebyggelseskrav, der var stillet gennem miljøgodkendelsen, var ikke nødvendigvis stillet på baggrund af en viden om god praksis inden for brandforebyggelse.

På baggrund af evalueringen anbefales det, at:

- Relevante virksomheder, myndigheder og brancheforeninger styrker forebyggelsesarbejdet i forhold til lossepladsbrande. Dette kan bl.a. ske ved, at miljø- og beredskabsmyndighederne koordinere deres godkendelser og tilsyn, samt at virksomhederne selv kontrollerer, at de har de lovpligtige miljø- og brandteknisk godkendelser, og at de lever op til de stillede krav.

Det bemærkes, at ejeren af Toelt Losseplads, det fælleskommunale selskab I/S Nordforbrænding, blev anmeldt til politiet for at have overtrådt visse vilkår i deres miljøgodkendelse samt miljøbeskyttelsesloven. Der blev afsagt dom i sagen den 18. oktober 2010 ved Retten i Helsingør. I/S Nordforbrænding blev dømt for at have opbevaret for meget affald på sæsonforskydningslageret og for ikke at have orienteret tilsynsmyndigheden Roskilde Miljøcenter om, at der var opstået brand i affaldsoplaget.

Indsats

Evalueringen har vist, at en række opgaver overordnet set blev løst tilfredsstillende. Myndighederne og øvrige aktører koordinerede løbende deres handlinger og ressourcer og sikrede dermed en effektiv slukning af branden. Myndighederne og aktørerne gennemførte i fællesskab en række tiltag for at tage vare på borgernes sundhed og udviste særlig opmærksomhed over for de borgere, der var direkte udsat for røg i større koncentrationer.

Evalueringen har vist, at følgende dele af indsatsen ikke forløb optimalt:

- Der blev ikke skabt og fastholdt et fælles overblik på skrift over hændelsen, den samlede indsats og de afledte konsekvenser uden for indsatsområdet.
- Organiseringen og koordinationen af indsatsledelsen blev ikke styrket i tilstrækkelig grad til at håndtere de opgaver, som lå uden for indsatsområdets afgrænsning, da hændelsen blev mere omfattende.
- Forudsætningerne for en effektiv kommunikationsindsats var ikke på plads (handlingsorienterede planer, generelle retningslinjer og kommunikationsstrategi). Særligt manglede en fælles forståelse for hvilke opgaver, der skulle løses i kommunikationen med borgere og medier.

På baggrund af evalueringen anbefales det, at:

- Beredskabets aktører gennem uddannelse, rådgivning, tilsyn samt videreudvikling af generelle indsatsprincipper mv.:
 - o Bliver mere bevidste om, hvornår en hændelse udvikler sig fra at være en mindre hændelse til at blive en større og mere kompleks hændelse (gråzone-hændelse), som kræver samarbejde mellem flere parter.
 - o Etablerer tværgående stabe, når en hændelse udvikler sig fra en mindre til en større og mere kompleks hændelse.
 - o Samordner kommunikationen til borgere og medier gennem en mere offensiv brug af tværgående stabe og kommunikationsfaglig ekspertise, f.eks. ved brug af de lokale beredskabsstabe og kommuners krisestyringsstabe
- Plangrundlaget for erkendelse og håndtering af hændelser, som udvikler sig fra mindre til større og mere komplekse hændelser, styrkes gennem myndighedernes og øvrige aktørers egne beredskabsplaner samt revision af publikationen "Retningslinjer for indsatsledelse".

1 Indledning

Branden på Toelt Losseplads brød ud den 17. oktober 2009, og indsatsen med slukning og efterslukning varede frem til den 27. oktober 2009. Branden varede således mere end en uge. Det, som særligt karakteriserede branden var, at den undervejs i forløbet udviklede sig fra at være en mindre og forholdsvis ukompliceret brand til en større og mere kompleks hændelse, som stillede krav til tværgående samarbejde, ledelse, koordination og kommunikation.

Toelt Losseplads ejes af det fælleskommunale selskab I/S Nordforbrænding. Branden brød ud i et sæsonforskydningslager, som var et oplag af stort forbrændingsegnet affald fra genbrugsstationer i I/S Nordforbrændings opland. Formålet med sæsonforskydningslageret var at oplagre forbrændingsegnet affald indsamlet i sommerhalvåret til brug i kraftvarmeanlæg i vinterhalvåret.

Branden krævede mange ressourcer både i form af vand til brandslukningen, materiel og mandskab fra Nordsjællands Brandvæsen, andre kommunale redningsberedskaber og Beredskabsstyrelsens centre i Næstved, Haderslev og Hedehusene.

Ud over redningsberedskaberne, som var direkte involveret i slukningsarbejdet, har I/S Nordforbrænding, Nordsjællands Politi, Fredensborg Kommune, Helsingør Kommune, Miljøcenter Roskilde, Beredskabsstyrelsen Kemisk Beredskab, embedslægen, Nivå Rensningsanlæg og Danmarks Miljøundersøgelser været involveret i forbindelse med selve branden eller håndteringen af konsekvenserne af branden. Branden og indsatsen blev endvidere dækket af medierne både lokalt, regionalt og nationalt.

1.1 Om Institut for Beredskabsevaluering

Evalueringen er udarbejdet af Institut for Beredskabsevaluering. Instituttet, som er ikke-ansvarsplacerende, har til formål at skabe rammerne for en systematisk erfaringsindsamling og evaluering af større beredskabsindsatser og/eller indsatser med et usædvanligt forløb på tværs af beredskabets aktører.

Målet med instituttet er, at erfaringer fra indsatser bliver anvendt til at udvikle samfundets samlede beredskab, bl.a. ved at levere viden, som kan indgå i forbindelse med beredskabsplaner, forebyggelsesaktiviteter, uddannelse, øvelser m.v.

Evalueringsrapporternes indhold, herunder analyser, konklusioner og anbefalinger, udarbejdes af instituttets sekretariat, som er placeret i Beredskabsstyrelsen. Udredningsarbejdet sker i samarbejde med beredskabsfaglige resourcepersoner i nedsatte udredningsgrupper og tilknyttede eksterne eksperter.

For at sikre, at evalueringerne gennemføres på et fagligt og metodisk velfunderet grundlag, er der tilknyttet en styregruppe, benævnt "Evalueringsgruppen". Evalueringsgruppen er formel opdragsgiver og træffer beslutninger om iværksættelse, tilrettelæggelse, gennemførelse og offentliggørelse af evalueringerne. Af hensyn til instituttets uafhængighed har evalueringsgruppens medlemmer ikke arbejdsmæssige relationer til de myndigheder eller private virksomheder, som typisk er involveret i beredskabsindsatser (f.eks. redningsberedskab, politi, sundhedsberedskab eller forsvar).

1.2 Evalueringens formål og mål

Formålet med denne evaluering er at belyse og vurdere forebyggelsen af brand på Toelt Losseplads samt den beredskabsindsats, som de relevante myndigheder og aktører gennemførte for at slukke branden og håndtere de afledte konsekvenser, herunder kommunikationen med borgere og medier.

Målet er, at evalueringens resultater kan danne grundlag for det videre arbejde med at minimere antallet af brande på lossepladser i Danmark samt mindske konsekvenserne af sådanne brande mest muligt, når de alligevel opstår.

På baggrund af evalueringen fremsættes der derfor anbefalinger vedrørende brandforebyggelse, slukningsindsats og krisekommunikation i forbindelse med brande på lossepladser. Anbefalingerne formuleres generelt, så de ligeledes kan bruges som inspiration til at styrke håndteringen af andre større og komplekse hændelser.

Kommissoriet for evalueringen kan findes på Institut for Beredskabsevalueringens hjemmeside på brs.dk/beredskab/evaluering.

1.3 Evalueringens gennemførelse

Evalueringen blev gennemført i perioden fra den 4. januar 2010 – 31. maj 2011.

Sekretariatet for Institut for Beredskabsevaluering, der varetages af Beredskabsstyrelsen, udførte evalueringen sammen med en nedsat udredningsgruppe, hvis opgave var at bidrage med faglig viden og sparring i forbindelse med de gennemførte analyser og vurderinger. Udredningsgruppens sammensætning afspejlede de myndigheder og aktører, som var involveret i branden på Toelt Losseplads.

Endvidere blev der inddraget eksperter med relevant faglig viden om brande på lossepladser, krisekommunikation mv. Medlemmerne af udredningsgruppen fremgår af kommissoriet for evalueringen.

Evalueringsgruppen fungerede som en styregruppe, hvis primære rolle var at beslutte, at indsatsen skulle evalueres med henblik på generel læring samt vejlede sekretariatet om metodiske og kommunikative forhold.

Udkast til evalueringsrapporten har været i høring dels i udredningsgruppen, dels hos de myndigheder og andre aktører, som var involveret i indsatsen, samt hos repræsentanter for de to beboerforeninger, der var berørt af branden.

1.4 Evalueringens metode

Det overordnede evalueringdesign tager udgangspunkt i et casestudie. Casestudiet er valgt som metode, da det skaber mulighed for at opnå en helhedsforståelse af indsatsen og dermed et grundlag for at formulere generelle anbefalinger.

Evalueringen tog sit udgangspunkt i en foreløbig vurdering af, hvilket læringspotentiale hændelsen og indsatsen kunne give anledning til. Vurderingen af det generelle læringspotentiale har været styrende for evalueringen og blev omsat til en række spørgsmål, som har struktureret dataindsamlingen og den efterfølgende analyse. Evalueringsspørgsmålene fremgår af kommissoriet.

De foreløbige vurderinger af læringspotentialet og evalueringsspørgsmålene blev løbende revurderet i forhold til de informationer, der blev indsamlet, og de analyser, der blev gennemført. Evalueringen er undervejs i forløbet således blevet tilpasset til de relevante forhold, der har vist sig i forbindelse med undersøgelserne.

1.4.1 De anvendte normer

Beredskabsstyrelsens vejledning "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" og "Retningslinjer for indsatsledelse" udgør tilsammen grundlaget for de vurderinger, der foretages i evalueringen, og udgør dermed normerne for evalueringen.

På baggrund af "Helhedsorienteret beredskabsplanlægning" har Institut for Beredskabsevaluering udvalgt de principper inden for beredskabsplanlægning og krisestyring, der er relevante for evalueringen af branden på Toelt Losseplads. Principperne er fortrinsvis benyttet ved opstillingen af evalueringsspørgsmål, gennemførelse og præsentationen af analyserne samt ved formuleringen af anbefalinger.

"Retningslinjer for indsatsledelse" beskriver de overordnede ledelsesmæssige forhold og samarbejdsprincipper ved alle former for indsatser, der er omfattet af beredskabsloven, herunder indsatsen ved en brand som den på Toelt Losseplads. Retningslinjerne gælder for politiets, redningsberedskabernes og sundhedsberedskabernes indsats under håndteringen af hændelser.

Principperne i "Retningslinjer for indsatsledelse" benyttes fortrinsvis som norm i vurderingen af den operative indsats og udgør ligeledes rammen for beskrivelsen af de involverede aktørers handlinger. I bilag 1 om principper for samarbejde og organisering af beredskabsindsatser findes bl.a. en kort beskrivelse af "Retningslinjer for indsatsledelse".

1.4.2 Indsamlingen af informationer

Indsamlingen af informationer er foregået bredt og har involveret de myndigheder og øvrige aktører, der har haft en rolle i forbindelse med den direkte håndtering af slukningen af branden, med håndteringen af de afledte konsekvenser, eller som har været berørt af branden.

Kilderne til informationerne, er dokumenter fra de involverede myndigheder og aktører, pressemeddelelser og nyheder samt interviews med relevante aktører og berørte borgere.

For at sikre validitet og reproducerbarhed er alle de indsamlede informationer sammenholdt og kontrolleret på tværs af kilderne. Enkelte tvivlsspørgsmål er udredt i forbindelse med interviewene, efterfølgende korrespondance og høringsfasen.

1.4.3 Forankring af anbefalingerne

Institut for Beredskabsevaluering lægger vægt på, at evalueringens anbefalinger er relevante for målgruppen for evalueringen. Derigennem opnås en større sandsynlighed for, at anbefalingerne efterfølgende bliver forankret og gennemført hos de relevante myndigheder og andre aktører.

Anbefalingerne er formuleret med udgangspunkt i resultaterne af evalueringen og er kvalitetssikret ud fra følgende procedure:

Inddragelse af udredningsgruppen

Udredningsgruppen har bidraget med baggrundsviden og erfaringer, og har derigennem givet en faglig forståelse af de involverede aktørers handlinger under branden på Toelt Losseplads. Endvidere blev medlemmerne af udredningsgruppen inddraget i forbindelse med udarbejdelsen af udkastet til evalueringsrapporten, herunder især rapportens konklusioner og anbefalinger. Dette skete på et særskilt møde med udredningsgruppen og i forbindelse med høringsfasen.

Herudover er der inddraget praksis fra sammenlignelige organisationer, herunder andre lossepladser, forbrændingsanlæg og miljøcentre. Der er ligeledes inddraget erfaringer fra andre evalueringer.

Inddragelse af de involverede myndigheder og aktører samt interessenter

Evalueringsrapporten har været i høring hos de myndigheder og aktører, der var direkte involveret i indsatsen samt hos repræsentanter for de to beboerforeninger, der var berørt af brandens afledte konsekvenser. I forbindelse med høringen blev der afholdt et særskilt møde for høringsparterne. Alle høringsparterne har således haft mulighed for at komme med bemærkninger af faktuel karakter samt

kommentarer til rapportens konklusioner og anbefalinger. Alle høringssvarene og Institut for Beredskabsevalueringens vurdering af høringssvarene findes på brs.dk/beredskab/evaluering.

1.5 Evalueringens afgrænsninger

Evalueringen fokuserer primært på at vurdere, hvilke læringspunkter, der kan udtrækkes af forebyggelsesarbejdet og beredskabsindsatsen, herunder sluknings- og kommunikationsindsatsen, i forbindelse med branden på Toelt Losseplads. Evalueringen er afgrænset i forhold til nedenstående tre temaer.

1.5.1 Dommen i sagen mod I/S Nordforbrænding

Beredskabsloven giver ikke Institut for Beredskabsevaluering mulighed for at undersøge forhold, som henhører under andre instanser, f.eks. politimæssig efterforskning, og det ligger ligeledes uden for instituttets mandat at foretage vurderinger af skyld eller erstatningsansvar. Det skal i denne sammenhæng dog nævnes, at ejeren af Toelt Losseplads, I/S Nordforbrænding, blev anmeldt til politiet den 19. oktober 2009 af Miljøcenter Roskilde for at have overtrådt visse vilkår i miljøgodkendelsen samt miljøbeskyttelsesloven. Der blev afsagt dom i sagen den 18. oktober 2010 ved Retten i Helsingør. I/S Nordforbrænding blev dømt for følgende to forhold. Straffen blev fastsat til en bøde på 40.000 kr., og I/S Nordforbrænding skulle betale sagens omkostninger.

- Manglende orientering af Miljøcenter Roskilde umiddelbart efter branden opstod

I/S Nordforbrænding blev tiltalt for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 1, nr. 7, jf. stk. 4 og 5 jf. § 71, stk. 1, ved som ansvarlig for forhold eller indretninger, som kan give anledning til forurening, at have undladt straks at underrette tilsynsmyndigheden Miljøcenter Roskilde efter at branden lørdag den 17. oktober 2009 i mellemlageret af brændbart affald var opdaget.

I/S Nordforbrænding blev kendt skyldig i dette forhold.

- Overskridelse af den tilladte mængde affald på sæsonforskydningslageret

I/S Nordforbrænding blev tiltalt for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 1, nr. 1 og nr. 4, jf. stk. 2, 4 og 5 jf. til dels § 43, ved lørdag den 17. oktober 2009 at være ansvarlig for, at mængden af brændbart affald på mellemlageret, var større end mængden omfattet af miljøgodkendelsen af 26. oktober 2006, vilkår 2, hvoraf fremgår, at der må oplagres højst 3.000 tons forbrændingseget affald ad gangen i mellemlageret, og vilkår 5, hvoraf fremgår at affaldet ikke må stables højere end 6 meter over terræn, hvilket medførte en større forurening af omgivelser, end det ville have været tilfældet, hvis man havde overholdt vilkåret om mængder i miljøgodkendelsen.

I/S Nordforbrænding blev fundet skyldig i vilkåret om 3.000 tons, jf. § 110, stk. 1 nr. 4 og i overtrædelse af § 43, jf. § 110, stk. 1, nr. 1. I/S Nordforbrænding blev frifundet for så vidt angår tiltale for overskridelse af vilkåret om højde på 6 meter.

Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune stillede et erstatningskrav på i alt 582.350,84 kr., som modsvarede en del af udgifterne til slukningsindsatsen. I/S Nordforbrænding blev frikendt for at skulle betale erstatning til Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune.

1.5.2 Miljøpåvirkninger fra branden

Miljøpåvirkningerne i forbindelse med branden i sæsonforskydningslageret skyldtes henholdsvis spildevandsudledning og røgudvikling.

Institut for Beredskabsevaluering blev tidligt i forløbet gjort opmærksom på, at der var gennemført en måling af spildevandet fra slukningsindsatsen, som viste, at spildevandet var forurennet, men at det ik-

ke ville få miljømæssige konsekvenser. Pladsen var befæstet med asfalt, og slukningsvandet blev ledt videre til et bassin og derfra til Nivå Rensningsanlæg. Slukningsvandet blev behandlet efter forskrifterne, hvilket underbygges af, at der ikke foreligger anmeldelse, påbud eller bødeforelæg for, at Nivå Rensningsanlæg skulle have overtrådt vilkårene i deres godkendelse.

Endvidere vurderede Kemisk Beredskab, at dioxinindholdet i brandrøgen var meget begrænset, hvilket jordprøver fra Danmark Miljøundersøgelser også viste.

På grundlag af disse informationer valgte instituttet, at evalueringen ikke skulle fokusere på miljøpåvirkningerne fra branden.

1.5.3 Gennemførelse og opfølgning på evalueringens anbefalinger

Det fremgår af beredskabsloven § 28 a, at evalueringsgruppen har ansvaret for at tilrettelægge, iværksætte og gennemføre evalueringer og har det faglige ansvar for evalueringernes resultater. Institut for Beredskabsevaluering, herunder evalueringsgruppen, er imidlertid ikke tillagt ansvar eller sanktionsmuligheder i forhold til relevante myndigheder og øvrige aktørers eventuelle gennemførelse og opfølgning på instituttets anbefalinger.

Det er således de relevante myndigheder og aktører, der har ansvaret for at vurdere og beslutte, hvordan og i hvilket omfang, der skal følges op på anbefalinger i denne evaluering, f.eks. i forbindelse med revision af beredskabsplaner og vejledninger, forebyggelsesaktiviteter, uddannelse og øvelser.

1.6 Evalueringens struktur

I kapitel 2 opsummeres konklusionerne og analyserne fra kapitel 4 og 5, og evalueringens anbefalinger præsenteres.

I kapitel 3 gives en overordnet kronologisk beskrivelse af hændelsen og indsatsen i hovedpunkter.

I kapitel 4 behandles de forhold, som relaterer sig til forebyggelse af brand på lossepladser, både hvad angår lovgivningen på området, de stillede forebyggelseskrav til Toelt Losseplads, samt hvilke krav der var implementeret på Toelt Losseplads forud for branden.

I kapitel 5 behandles den gennemførte samlede beredskabsindsats, herunder slukningsindsatsen og krisekommunikationsindsatsen. Kapitlet dækker kerneopgaver i forbindelse med aktivering af beredskabet og ledelse af indsatsen, håndtering af informationer, koordination og tværfagligt samarbejde, samt myndighedernes informationer til offentligheden.

I bilag 1 beskrives de generelle principper for samarbejde og organisering af beredskabsindsatser. Disse principper dannede en væsentlig del af grundlaget for indsatsen på Toelt Losseplads og er således vigtige for forståelsen af myndighedernes handlinger i situationen. Endvidere har principperne været lagt til grund for evalueringens vurderinger af den gennemførte indsats, jævnfør afsnit 1.2.1.

2 Konklusioner, analyse og anbefalinger

I dette kapitel opsummeres evalueringens konklusioner og analyser, som fremgår af kapitel 4 og 5, og evalueringens anbefalinger præsenteres.

Hovedkonklusioner

Evalueringen har vist, at en række opgaver overordnet set blev løst tilfredsstillende. Myndighederne og de øvrige aktører koordinerede løbende deres handlinger og ressourcer og sikrede dermed en effektiv slukning af branden. Myndighederne og aktørerne gennemførte i fællesskab en række tiltag for at tage vare på borgernes sundhed og udviste særlig opmærksomhed over for de borgere, der var direkte udsat for røg i større koncentrationer.

Evalueringen har også vist, at der var mangler i I/S Nordforbrændings forebyggende arbejde. Dette var med til at øge risikoen for, at en brand kunne opstå og sprede sig, og det besværliggjorde slukningsindsatsen.

Endvidere har evalueringen vist, at dele af beredskabsindsatsen ikke forløb optimalt, bl.a. i forhold til at skabe og fastholde et fælles overblik over hændelsen, den samlede indsats og de afledte konsekvenser uden for indsatsområdet. Det var dog især kommunikationen med borgere og medier, som var problemfyldt. Nogle borgere kan derfor have følt sig utrygge og dårligt informerede, bl.a. fordi informationerne om røgens indhold af farlige stoffer, og dermed risikoen ved at opholde sig i røgen, aldrig blev helt gennemskuelige.

Institut for Beredskabsevaluering vurderer, at hovedparten af problemerne under indsatsen skyldtes, at indsatsledelsen ikke fik taget tilstrækkeligt hånd om den samlede medie håndtering, da branden i løbet af tirsdag den 20. oktober og onsdag den 21. oktober ændrede karakter og blev en større og mere kompleks hændelse.

I det følgende uddybes hovedkonklusionerne, og der fremsættes anbefalinger i forhold til at styrke dels forebyggelsen af brande på lossepladser, dels indsatsen ved større og komplekse hændelser.

2.1 Forebyggelse af brand på lossepladser

2.1.1 Konklusioner vedrørende forebyggelse

Evalueringen har vist, at dele af det forebyggende arbejde på Toelt Losseplads var implementeret:

- I/S Nordforbrænding havde en miljøgodkendelse for Toelt Losseplads, hvor der var stillet krav til brandforebyggelse ud fra miljømæssige hensyn.
- Kravene fra miljøgodkendelsen var indarbejdet i drifts- og sikkerhedsinstruksen for arbejdet på Toelt Losseplads.
- Flere af kravene fra miljøgodkendelsen vedrørende brandforebyggelse var implementeret på Toelt Losseplads, herunder en beredskabsplan for håndtering af brand, kildesortering af affald samt etablering af et jordlager og en branddam.

Evalueringen har endvidere vist, at der var mangler i forhold til brandforebyggelsen:

- I/S Nordforbrænding havde ikke ansøgt om (og havde derfor ikke modtaget) en brandteknisk godkendelse af sæsonforskydningslageret. Nordsjællands Brandvæsen havde således ikke taget stilling til forebyggelse af brand på sæsonforskydningslageret eller godkendt sæsonforskydningslageret ud fra et brandteknisk perspektiv.

- På grund af den manglende brandtekniske godkendelse gennemførte Nordsjællands Brandvæsen ikke brandsyn på sæsonforskydningslageret.
- Kravet fra miljøgodkendelsen om begrænsning af oplagets størrelse var ikke implementeret.
- Kompakteringen var ikke tilstrækkelig til at forebygge, at branden spredte sig til hele oplaget.
- Miljøgodkendelsesmyndighederne stillede krav til brandforebyggelse ud fra et skøn, og ikke på baggrund af en dokumenteret "god praksis".
- Koordineringen mellem I/S Nordforbrænding og miljø- og beredskabsmyndighederne var utilstrækkelig.

2.1.2 Analyse af brandforebyggelsen på Toelt Losseplads

Effektiv brandforebyggelse på lossepladser kræver bl.a.:

- At virksomhederne har de lovpligtige miljøgodkendelser og brandtekniske godkendelser.
- At de rette krav bliver stillet ud fra en vurdering af "god praksis".
- At forebyggelsesindsatsen dækker hele spektret, dvs. der skal være konkrete tiltag både i forhold til at nedbringe risikoen for at brande opstår, risikoen for at de spreder sig samt tiltag, der sikrer forsvarlige vilkår for rednings- og slukningsindsatsen.
- At der gennem virksomhedernes egenkontrol og myndighedernes tilsyn løbende følges op på, om virksomhederne har implementeret de forebyggende tiltag, som de er pålagt.

På Toelt Losseplads var nogle af disse forhold ikke i orden. Institut for Beredskabsevaluering vurderer, at de gennemførte brandforebyggende tiltag på Toelt Losseplads primært var rettet mod at lette slukningsindsatsen (branddam og jordlager). Der havde således ikke været tilstrækkelig fokus på tiltag, som effektivt kunne nedbringe risikoen for, at brande kunne opstå og sprede sig.

Endvidere stillede miljømyndighederne krav til brandforebyggelse på baggrund af et skøn og ikke på baggrund af en viden om "god praksis" på området.

Instituttet finder, at I/S Nordforbrændings egenkontrol af de brandforebyggende tiltag på Toelt Losseplads var mangelfuld. Virksomheden var via miljøgodkendelsen gjort bekendt med, at der skulle indhentes en brandteknisk godkendelse fra Fredensborg Kommune. Samtidig kan det konstateres, at et af kravene fra miljøgodkendelsen (kravet til oplagets maksimale størrelse) ikke var implementeret.

Da der ikke forelå en brandteknisk godkendelse for sæsonforskydningslageret, var der en række krav til forebyggelse af brand, der ikke var taget stilling til, f.eks. opdeling af oplaget, etablering af friarealer mv.

Instituttet har ikke grundlag for at vurdere, hvilke krav der kunne have forhindret branden i at opstå og udvikle sig, som den gjorde. Det vurderes dog, at manglerne i forhold til forebyggelse indebærer en forhøjet risiko for brand og vanskeliggjorde slukningsindsatsen. Denne vurdering underbygges af tilkendegivelser fra Nordsjællands Brandvæsen og andre aktører, som har anført, at slukningsindsatsen blev besværliggjort af, at der ikke var udført brandforebyggende tiltag i forhold til placering og opbygning af affaldsoplaget.

2.1.3 anbefalinger vedrørende forebyggelse

På baggrund af evalueringen finder instituttet, at relevante virksomheder, myndigheder og brancheforeninger bør fokusere på at styrke den forebyggende indsats i forhold til lossepladsbrande. Dette kan bl.a. ske gennem egenkontrol, tilsyn og drøftelser mellem de relevante parter, herunder i forbindelse med godkendelser.

Derfor anbefaler Institut for Beredskabsevaluering:

- At virksomhederne samt godkendelses- og tilsynsmyndighederne sikrer, at eksisterende og nye anlæg, oplag mv. har de lovpligtige miljøgodkendelser og brandtekniske godkendelser.
- At virksomhederne – eventuelt i samarbejde med relevante myndigheder – gennemgår eksisterende og eventuelle nye anlæg, oplag mv. og sikrer, at de stillede krav er dækkende og implementeret.
- At Beredskabsstyrelsen, Miljøstyrelsen, kommunerne og affaldsbranchen sammen beskriver "god praksis" i forhold til inddragelse af brandforebyggelseskrav i miljøgodkendelser og gennemfører en erfaringsopsamling af de mest anerkendte og effektive forebyggelseskrav til lossepladser.
- At Beredskabsstyrelsen, Miljøstyrelsen, kommunerne og affaldsbranchen sammen drøfter mulighederne for at sikre en bedre koordination af og overblik over godkendelser, tilsyn og metoder til egenkontrol vedrørende forebyggende foranstaltninger på lossepladser.

2.2 Indsatsen under branden på Toelt Losseplads

2.2.1 Konklusioner vedrørende indsatsen

Evalueringen har vist, at en række opgaver overordnet set blev løst tilfredsstillende:

- Den indledende slukningsindsats samt rolle- og ansvarsfordeling var afpasset efter den situation, som brandvæsenet og politiet kunne observere ved ankomsten til lossepladsen.
- Indsatsledelsen og I/S Nordforbrænding koordinerede løbende deres handlinger og ressourcer i forhold til slukningsindsatsen og sikrede dermed en effektiv slukning af branden.
- Indsatsledelsen gennemførte med støtte fra Kemisk Beredskab, embedslægen og Danmarks Miljøundersøgelser en række tiltag for at tage vare på borgernes sundhed, f.eks. målinger og vurderinger af røgen, observationer i området, tilbud om genhusning samt planlægning for en mulig evakuering af Kvistgård By. Myndighederne udviste særlig opmærksomhed over for de borgere, der var udsat for røg i større koncentrationer, bl.a. ved at have direkte kontakt til disse borgere før og under genhusningen.

Evalueringen har også vist, at der var problemer under indsatsen:

- Inddragelsen af myndigheder og øvrige aktører, som kunne støtte indsatsledelsen med at håndtere forhold, som ikke var direkte omfattet af slukningsindsatsen, skete sent og var ikke koordineret tilstrækkeligt, f.eks. i forhold til inddragelsen af kommunikationsfaglig ekspertise, Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune.
- Organiseringen vanskeliggjorde myndighedernes muligheder for at fastholde et fælles samlet overblik over, hvad der blev oplyst og besluttet, da væsentlige dele af informationerne alene blev udvekslet mundtligt. I det omfang informationer og beslutninger blev fastholdt, var det i interne dokumenter, som ikke blev udvekslet mellem myndighederne.

- Der var ikke i tilstrækkelig grad en fælles situationsopfattelse over de opgaver, som rakte ud over arbejdsområdet for den stab, der var af oprettet af Nordsjællands Brandvæsen. Opgaven med at overvåge medierne, vurdere borgeres informationsbehov og reagere på fejloplysninger eller kritik af myndighedernes håndtering af branden var for løst koordineret.
- Da branden ændrede karakter fra en mindre til en større og mere kompleks hændelse, blev der ikke taget initiativ til generelt at styrke ledelsesstrukturen, f.eks. ved at anvende de fastlagte tværgående stabsstrukturer, der fremgår af "Retningslinjer for indsatsledelse".
- Indsatsledelsen, fik i samråd med Kemisk Beredskab, embedslægen, Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune ikke skabt en fælles og dækkende forståelse af, hvad kommunikationsopgaven indebar, samt hvilke krav det stillede til organisering og koordination.
- Forudsætninger for effektiv koordination af kommunikationsindsatsen var ikke på plads (handlingsorienterede planer, generelle retningslinjer og kommunikationsstrategi).
- Trods opmærksomhed på problemstillingen formåede de myndigheder, der deltog i krisekommunikationen, ikke altid at få formuleret teknisk vanskelige vurderinger og anbefalinger, så de var tydelige og enkle at forstå for borgerne.
- Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Fredensborg Kommune m.fl. reagerede på direkte henvendelser fra borgere og medier, men var generelt sene til eller undlod at korrigere eller kommentere fejl, misforståelser og kritik i medierne. Nogle borgere kan derfor have følt sig utrygge og dårligt informeret, bl.a. fordi informationerne om røgens indhold af farlige stoffer, og dermed risikoen ved at opholde sig i røgen, aldrig blev helt gennemskuelige.

2.2.2 Analyse af indsatsen

Institut for Beredskabsevaluering vurderer, at centrale dele af indsatsen forløb forsvarligt, herunder slukningen af branden og varetagelsen af udsatte borgeres sundhed. Andre dele forløb mindre tilfredsstillende, herunder særligt den overordnede tværgående koordination, informationshåndteringen og kommunikationen med borgere og medier.

Det er instituttets vurdering, at forklaringen på, hvorfor visse dele af den samlede indsats gav problemer, skal søges i den måde, indsatsen samlet set var organiseret på.

- De opgaver, som blev løst tilfredsstillende, var kendetegnet ved, at de umiddelbart kunne varetages af indsatsledelsen i indsatsområdet. Det løsere strukturerede samarbejde var således tilstrækkeligt til at understøtte indsatsen i forhold til brandslukning og borgernes sundhed.
- De opgaver, som gav problemer, havde det til fælles, at de krævede mere tværgående koordination og tværfagligt samarbejde, end det løsere strukturerede samarbejde gav grundlag for. Institutet vurderer, at opgaverne vedrørende fastholdelse af et fælles overblik, og koordination af den samlede kommunikationsindsats med borgere og medier ikke kunne understøttes tilstrækkeligt af de ressourcer, som var til rådighed i indsatsområdet.

Dette medførte bl.a., at myndighederne ikke i tide erkendte og reagerede på, at branden havde ændret karakter fra en mindre hændelse til en større og mere kompleks hændelse, som lå i gråzonen mellem en dagligt forekommende hændelse og en helt stor hændelse. Det betød, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad var opmærksomme på borgernes behov for informationer, samt at myndighedernes omdømme og troværdighed var under pres.

Det er ikke altid klart, hvornår en mindre hændelse ændrer karakter, og der er en betydelig gråzone mellem en mindre og en større og mere kompleks hændelse. Det er derfor nødvendigt, at indsatsledelsen fra starten og løbende gennem hele indsatsen aktivt reflekterer over, hvilke forskellige retningslinjer hændelsen kan udvikle sig i ("hvad nu hvis..."), samt hvilke krav, de mulige ændringer stiller til tilpasningen af indsatsledelsen, herunder behovet for at forstærke ledelsesstrukturen.

Da indsatsledelsen i den indledende fase af branden aftalte den indbyrdes opgave- og ansvarsfordeling, fulgte de i hovedtræk de principper for ledelse af mindre indsatser, som fremgår af "Retningslinjer for indsatsledelse" (jf. bilag 1). Undervejs i forløbet oprettede Nordsjællands Brandvæsen en operativ stab, som fokuserede på løsningen af slukningsindsatsen. Kemisk Beredskab, embedslægen og i mindre omfang Nordsjællands Politi blev inddraget i denne operative stab.

På trods af dette er det imidlertid instituttets vurdering, at indsatsledelsen afveg fra retningslinjerne, da branden ændrede karakter. Den væsentligste afvigelse var, at der ikke blev taget initiativ til at styrke ledelsesstrukturen, ved f.eks. at oprette en stab der kunne håndtere en tværgående koordination og et tværfagligt samarbejde, der var nødvendig for at kunne tage hånd om bl.a. den samlede mediehåndtering.

Institut for Beredskabsevaluering lægger vægt på, at der i "Retningslinjer for indsatsledelse" beskrives flere typer stabe/ledelsesstrukturer, som kan oprettes for at støtte indsatsledelsen (jf. bilag 1). I "Retningslinjer for indsatsledelse" var mulighederne for at kunne imødekomme de behov vedrørende tværgående koordination og tværfagligt samarbejde, der typisk opstår under større og komplekse indsatser beskrevet. Det er derfor væsentligt, at myndighederne bliver mere opmærksomme på aktivt at anvende de pågældende stabe/ledelsesstrukturer. Dette gælder også for de hændelser, som befinder sig i gråzonen mellem de mindre og de større og mere komplekse hændelser.

Endelig finder instituttet, at "Retningslinjer for indsatsledelse" kun i meget begrænset omfang beskriver forhold vedrørende kommunikation med borgere og medier, herunder om organisering og koordination af indsatsen samt om indholdet i de informationer, der kan udsendes til borgere og medier i tilfælde af hændelse som branden på Toelt Losseplads.

Nordsjællands Politi har anført, at de er enige i, at en tydeligere udmøntning af den koordinerende ledelse, havde sikret et bedre grundlag for at skabe en fælles situationsopfattelse, samt at der kunne have været taget bedre hånd om den samlede krisestyring, herunder særligt den kommunikationsmæssige udfordring, som efter Nordsjællands Politi opfattelse skulle håndteres i et lokalpolitisk spændingsfelt mellem borgere og kommunale aktører. Nordsjællands Politi anfører endvidere, at et mere struktureret stabsarbejde kunne have bidraget til en mere effektiv fremadrettet indsats.

2.2.3 anbefalinger vedrørende indsats

På baggrund af evalueringen finder Institut for Beredskabsevaluering, at beredskabets aktører bør fokusere på at styrke de løbende situationsvurderinger, den overordnede, tværfaglige koordination ved større hændelser samt kommunikationen med borgere og medier gennem en mere offensiv anvendelse af tværfaglige stabe som f.eks. de lokale beredskabsstabe og kommunernes krisestyringsstabe. Dette kan med fordel ske gennem uddannelse, rådgivning, tilsyn samt videreudvikling af generelle indsatsprincipper.

Derfor anbefaler Institut for Beredskabsevaluering:

- At Beredskabsstyrelsens indsatslederruddannelse og myndighedernes øvelser lægger øget vægt på at styrke indsatsledernes kendskab til og erfaring med:
 - o Situationer, hvor hændelser ændrer karakter fra en mindre hændelse til en større og mere kompleks hændelse.
 - o Løbende situationsvurderinger, hvor myndighederne gennem hele indsatsen aktivt reflekterer over, hvilke forskellige retninger hændelsen kan udvikle sig i, og de krav ændringerne kan stille til bl.a. en styrkelse af indsatsledelsen.
 - o Etablering af tværfaglige stabe, hvis udviklingen af en hændelse kræver det.
 - o Erkendelsen af og en passende reaktion på "gråzone-hændelser", som ligger mellem de dagligt forekommende hændelser og de store hændelser.
 - o Mulighederne for at rekvirere ledelsesmæssig støtte og dermed styrke ledelsesstrukturen.
- At redningsberedskaber, politi, regioner, kommuner m.fl. gennemgår deres generelle beredskabsplaner for at sikre, at deres planer lever op til god praksis, herunder at:
 - o Planerne omfatter krisestyringens kerneopgaver (aktivering og drift, informationshåndtering, koordination af handlinger og ressourcer samt kommunikation med medier og befolkningen).
 - o Planer og instrukser er handlingsorienterede, overskuelige, ajourførte, realistiske, kendte og afprøvede.
- At Beredskabsstyrelsen i forbindelse med rådgivning og tilsyn er særligt opmærksomme på om, myndighedernes og de øvrige aktørers planer beskriver organisering mv. ved større hændelser.
- At "Retningslinjer for indsatsledelse" udbygges med principper for:
 - o Håndtering af "gråzone-hændelser" og når en hændelse udvikler sig fra en mindre til en større og mere kompleks hændelse.
 - o Løbende situationsvurderinger med særligt fokus på hændelsers udviklingsmuligheder.
 - o Kommunikation med borgere og medier.
- At Beredskabsstyrelsen udvikler og gennemfører kurser for beredskabets aktører i kommunikation med borgere og medier.

3 Tidslinje: Hændelsen og indsatsen

I dette kapitel gives der en kort beskrivelse af hovedpunkterne i forbindelse med hændelsen og indsatsen. Formålet er at give et overblik over hændelsesforløbet i perioden 17. oktober – 28. oktober 2009. Forskellige dele af indsatsen beskrives mere detaljeret som en del af analyserne i kapitel 4 og 5.

Lørdag den 17. oktober 2009

- Nordsjællands Brandvæsen modtog alarmmeldingen om brand på Toelt Losseplads kl. 13.44 via 1-1-2. Alarmen kom fra en beboer i området.
- Nordsjællands Brandvæsen iværksatte slukningsindsatsen umiddelbart efter ankomsten.
- Nordsjællands Politi og Nordsjællands Brandvæsen mødtes kort tid efter på Toelt Losseplads.
- Vinden var svag og røgen var opadgående i retning af Toelt Landsby syd for Toelt Losseplads.
- Nordsjællands Brandvæsen vurderede, at branden ville være slukket i løbet af weekenden.

Søndag den 18. oktober 2009

- Branden fortsatte som dagen før, og røgen var stadig opadgående og blev ført i retning mod Toelt Landsby.
- Nordsjællands Brandvæsen kontaktede ved middagstid Fredensborgs Kommunes miljøforvaltning og vandforsyningen for at orientere om branden. Kontakten gav dog ikke anledning til, at miljøafdelingen eller vandforsyningen blev inddraget i indsatsen.
- Nordsjællands Brandvæsen vurderede fortsat, at branden ville være slukket i løbet af weekenden.
- Beredskabsstyrelsen Sjælland og flere af de omkringliggende kommunale redningsberedskaber blev tilkaldt til assistance for slukningsindsatsen.

Mandag den 19. oktober 2009

- Branden tog til, og vinden førte røgen i retning af Kvistgårdhusene, øst for Toelt Losseplads.
- I/S Nordforbrænding tilkaldte ekstra mandskab og gravemaskiner til støtte for slukningsindsatsen.
- Foranlediget af branden ankom Miljøcenter Roskilde til Toelt Losseplads kl. 11 og gennemførte et tilsyn i henhold til lossepladsens miljøgodkendelse. Tilsynet førte til, at I/S Nordforbrænding blev politianmeldt af Miljøcenter Roskilde, som vurderede, at flere vilkår i miljøgodkendelsen var overtrådt.
- Nordsjællands Brandvæsen tog kontakt til Kemisk Beredskab for at få en vurdering af røgens sundhedsskadelige virkning for de omkringboende. Kemisk Beredskab henviste bl.a. til, at Beredskabsstyrelsen Sjælland, som var på stedet, kunne udføre en måling af de fem mest almindelige gasser. Målingerne gav intet udslag.
- Kemisk Beredskab anførte, at man kunne gå ud fra, at røgen var giftig, hvis det bl.a. var plastik, der var ild i. Kemisk Beredskab foreslog Nordsjællands Brandvæsen at kontakte embedslægen for at få en vurdering af sundhedsrisikoen. Nordsjællands Brandvæsen kontaktede ikke embedslægen, da de målinger, Beredskabsstyrelsen Sjælland udførte, ikke gav noget udslag.

Tirsdag den 20. oktober 2009

- Branden udviklede sig markant, og ilden slog igennem det yderste affaldslag flere steder. Nordsjællands Brandvæsen vurderede nu, at branden havde spredt sig til hele affaldsoplaget, og at slukningsindsatsen ville blive betydeligt mere omfattende.
- Røgudviklingen tog til, og vinden vendte og førte røgen i retning af boligerne umiddelbart vest for Toelt Losseplads på Toeltvej 11, 13, 15 og 17.
- Slukningsstrategien blev fastholdt, men der blev tilkaldt yderligere assistance fra kommunale redningsberedskaber i Nordsjælland og Beredskabsstyrelsens centre i Haderslev, Herning og Hedehusene.
- Nordsjællands Brandvæsen vurderede, at slukningsindsatsen ville vare 4 - 5 dage endnu.

Onsdag den 21. oktober 2009

- Branden fortsatte som dagen før, men røgudviklingen tog til. Vinden førte stadig røgen i retning af boligerne umiddelbart vest for Toelt Losseplads, og vejrforholdene ændrede sig således, at røgen blev trykket ned og løb lavt hen over terrænet og bebyggelsen.
- Borgerne omkring Toelt Losseplads gav i pressen udtryk for at være bekymrede for et eventuelt indhold af dioxin i brandrøgen. I den forbindelse inddrog Nordsjællands Brandvæsen Danmark Miljøundersøgelser til at undersøge indholdet af dioxin i røgen. Danmarks Miljøundersøgelser kunne først møde fredag den 23. oktober 2009.
- I løbet af formiddagen blev embedslægen kontaktet af en bekymret borger, som ville have oplysninger om eventuelle sundhedsskadelige virkninger fra brandrøgen. På baggrund af denne henvendelse tog embedslægen kontakt til Nordsjællands Brandvæsen og Kemisk Beredskab for at få oplysninger, da embedslægen ikke tidligere havde hørt om branden.
- Der blev nedsat en mindre operativ stab under ledelse af Nordsjællands Brandvæsen. Staben var den 21. oktober samlet i perioden fra kl. 14-21. I staben indgik Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi og, fra kl. 16, Kemisk Beredskab og embedslægen. Beslutninger vedrørende håndteringen af indsatsen blev truffet i staben.
- Omkring kl. 14 tog Nordsjællands Brandvæsen kontakt til Kemisk Beredskab for at få foretaget nye målinger af røgen. På foranledning af denne kontakt og henvendelser fra bekymrede borgere aftalte Nordsjællands Brandvæsen, Kemisk Beredskab og embedslægen, at Kemisk Beredskab og embedslægen ville tage til Toelt Losseplads.
- Kl. 16 afholdt Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi et stabsmøde, som Kemisk Beredskab og embedslægen deltog i. På mødet blev det i fællesskab besluttet at tilbyde de berørte borgere direkte vest for Toelt Losseplads genhusning på grund af røgens irriterende effekt. Nordsjællands Politi besøgte de berørte borgere og orienterede om situationen og tilbød de berørte borgere at blive genhuset.
- I løbet af dagen blev Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes kommunikationsafdelinger kontaktet af Nordsjællands Brandvæsen og inddraget i kommunikationsindsatsen.
- Nordsjællands Brandvæsen udsendte de to første pressemeddelelser, som var udarbejdet i samarbejde med Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen, hvori det bl.a. blev anbefalet, at borgerne skulle holde sig fri af røgen og finde alternativ indkvartering, så-

fremt de følte sig generet af røgen. Pressemeddelelserne blev ligeledes bragt på Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes hjemmesider.

Torsdag den 22. oktober 2009

- Slukningen fortsatte, og vinden førte stadig røgen hen over bebyggelsen umiddelbart vest for Toelt Losseplads.
- Nordsjællands Brandvæsens operative stab var samlet i perioden fra kl. 11-21. I staben indgik Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen. Beslutninger vedrørende håndteringen af indsatsen blev truffet i staben.
- Omkring kl. 11 blev der afholdt et koordinerende stabsmøde på Toelt Losseplads med deltagelse af Nordsjællands Brandvæsen, Fredensborg Kommune (Miljøafdelingen), embedslægen, Kemisk Beredskab samt Nordsjællands Politi. På mødet blev det besluttet, at alle de borgere, der var blevet genhuset, kunne vende tilbage til deres boliger med undtagelse af de fire husstande, som lå umiddelbart vest for Toelt Losseplads.
- Nordsjællands Brandvæsen udsendte den tredje pressemeddelelse, som var udarbejdet i samarbejde med Kemisk Beredskab og embedslægen. Pressemeddelelsen blev ligeledes bragt på Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes hjemmesider.
- Der blev afholdt et stabsmøde kl. 18 mellem Nordsjællands Politi, Nordsjællands Brandvæsen, Kemisk Beredskab og embedslægen, hvor Nordsjællands Brandvæsen orienterede om, at 75 procent af slukningsarbejdet var overstået, og at branden forventedes slukket ved slutningen af den kommende weekend. På stabsmødet blev det endvidere besluttet, at Nordsjællands Brandvæsen skulle iværksætte en planlægning af en eventuel evakuering af borgerne i Kvistgård By, da røgen forventedes at blive ført mod Kvistgård By i løbet af weekenden.

Fredag den 23. oktober 2009

- Slukningsarbejdet fortsatte, og røgen blev stadig ført ind over husene umiddelbart vest for Toelt Losseplads.
- Nordsjællands Brandvæsens operative stab var samlet i perioden fra kl. 11-21. I staben indgik Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen. Beslutninger vedrørende håndteringen af indsatsen blev truffet i staben.
- Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen afholdt kl. 11 et stabsmøde, hvor det blev drøftet, hvorvidt evakuering af borgerne i Kvistgård By ville blive aktuel. Der blev ikke fundet behov for at evakuere borgerne i Kvistgård By.
- Det blev endvidere aftalt, at Nordsjællands Brandvæsen ikke længere skulle tage sig af henvendelser fra borgere og medierne. Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune skulle fremover tage sig af kontakten fra medierne og borgerne. I den forbindelse blev kontaktinformationer til Nordsjællands Brandvæsen taget af pressemeddelelsen, og den første nyhed om branden på Toelt Losseplads blev publiceret på kommunernes hjemmesider.
- Om eftermiddagen blev der afholdt stabsmøde med deltagelse af Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, embedslægen, Kemisk Beredskab, Beredskabsstyrelsen Sjælland og Danmarks Miljøundersøgelser. Her blev bl.a. røgens farlighed og vejr-situationen drøftet.

- Nordsjællands Brandvæsen udsendte den fjerde pressemeddelelse på baggrund af dette møde. Pressemeddelelsen blev ligeledes bragt på Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes hjemmesider.
- Danmarks Miljøundersøgelser udtog om eftermiddagen jordprøver for at undersøge, om der havde været dioxin i brandrøgen.

Lørdag den 24. oktober 2009

- Slukningsindsatsen var i den afsluttende fase, og røgudviklingen var aftaget meget. Vinden førte røgen i retning af Kvistgård By.
- I samråd med embedslægen og Kemisk Beredskab blev det vurderet, at beboerne i de sidste fire husstande umiddelbart vest for Toelt Losseplads kunne vende tilbage til deres boliger. Nordsjællands Politi informerede beboerne om dette.
- Om formiddagen blev der holdt et afsluttende stabsmøde med deltagelse af Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi. Det blev i samråd med Kemisk Beredskab og embedslægen besluttet, at der kun var efterslukning tilbage, at alle tidligere anbefalinger vedrørende borgenes sundhed kunne ophæves, og at der ikke var behov for at mødes igen.
- Nordsjællands Brandvæsen udsendte den femte pressemeddelelse, der havde fokus på, at branden var under kontrol, og at de tidligere anbefalinger om at søge alternativ indkvartering nu var ophævet. Pressemeddelelsen blev ligeledes bragt på Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes hjemmesider.

Søndag den 25. oktober 2009

- Tidligt om morgenen vurderede Nordsjællands Brandvæsen, at branden var slukket. Vinden førte stadig røgen i retning af Kvistgård By, men nåede ikke til byen.
- Om formiddagen udsendte Nordsjællands Brandvæsen den sjette og sidste pressemeddelelse vedrørende efterslukningen af branden. Pressemeddelelsen blev ligeledes bragt på Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes hjemmesider.

Mandag den 26. oktober 2009

- Nordsjællands Brandvæsen fortsatte efterslukningen.

Tirsdag den 27. oktober 2009

- Klokken 11 erklærede Nordsjællands Brandvæsen indsatsen for afsluttet.

Onsdag den 28. oktober 2009

- På foranledning af en henvendelse til Nordsjællands Politi om ny røgudvikling besigtigede Nordsjællands Brandvæsen Toelt Losseplads for at vurdere, om branden var blusset op igen. Det blev konstateret, at det var damp, som steg op fra det slukkede affald.

4 Forebyggelse af brand på lossepladser

Der findes ikke et statistisk grundlag vedrørende lossepladsbrande i Danmark, men tilgængelige informationer indikerer, at de forekommer relativt ofte hvert år. I 2007 opstod der f.eks. brand på lossepladser ca. 45 gange. Siden 2008 og frem til slutningen af 2009 er der registreret ca. 25 større lossepladsbrande i Danmark.¹

Brandene kan give væsentlige gener for borgernes sundhed og kan belaste miljøet. Samtidig medfører brandene, at værdier går tabt, og det kan kræve omfattende og dyre beredskabsindsatser at få slukket brandene. Der er derfor meget at vinde ved effektiv forebyggelse, dels ved at nedbringe risikoen for at brande kan opstå og sprede sig, dels ved at sikre effektive og forsvarlige muligheder for at bekæmpe brandene, når de opstår.

I dette kapitel sættes der fokus på forhold vedrørende miljø- og brandtekniske godkendelser, gennemførelsen af brandforebyggende tiltag på Toelt Losseplads samt muligheder for generelt at styrke grundlaget for forebyggelse af brande på lossepladser.

4.1 Brandtekniske godkendelser og miljøgodkendelser

Krav vedrørende brandforebyggelse på lossepladser fastlægges i to former for lovpligtige godkendelser:

- Miljøgodkendelsen
- Den brandtekniske godkendelse

I de følgende afsnit sættes der fokus på indholdet i godkendelserne, samt i hvilket omfang I/S Nordforbrænding havde de nødvendige godkendelser for driften af Toelt Losseplads.

Miljøgodkendelsen for lossepladser

I henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og godkendelsesbekendtgørelsen skal de såkaldte listevirksomheder have en miljøgodkendelse, inden anlæg tages i drift. Det gælder bl.a. for anlæg som sæsonforskydningslageret på Toelt Losseplads.

Miljøgodkendelsen stiller som udgangspunkt udelukkende miljømæssige krav til driften og indretningen af lossepladser. Miljømyndighederne har dog også mulighed for at stille krav om brandforebyggende tiltag i de tilfælde, hvor en eventuel brand kan medføre betydelige miljømæssige konsekvenser. I forbindelse med evalueringen har fagpersoner i udredningsgruppen bemærket, at disse krav stilles ud fra et skøn og ikke nødvendigvis tager afsæt i et beredskabsfagligt grundlag, da godkendelsesmyndighederne ofte ikke har den ønskelige viden om "god praksis" inden for brandforebyggelse til rådighed. Endvidere er miljømyndighedernes krav til brandforebyggelse ikke nødvendigvis koordineret med de forebyggelseskrav, der stilles af beredskabsmyndighederne i brandtekniske godkendelser af lossepladser.

I/S Nordforbrænding modtog miljøgodkendelsen af sæsonforskydningslageret på Toelt Losseplads fra Frederiksborg Amt den 24. oktober 2006. I miljøgodkendelsen blev der stillet krav til brandforebyggende tiltag på sæsonforskydningslageret ud fra miljømæssige hensyn. Det fremgik endvidere, at I/S Nordforbrænding selv var ansvarlig for at indhente øvrige fornødne godkendelser, bl.a. i henhold til beredskabsloven, hvilket omfatter en brandteknisk godkendelse af anlægget (se nedenfor).

¹ Kilder: www.ing.dk, 18. marts 2008, Mediehuset Ingeniøren og National Sårbarhedsrapport 2009, Beredskabsstyrelsen

Da miljøgodkendelsen blev meddelt havde Frederiksborg Amt godkendelsespligten af Toelt Losseplads, og kommunen havde tilsynspligten med Toelt Losseplads. Efter kommunalreformen fik Fredensborg Kommune godkendelsespligten, og Miljøcenter Roskilde fik tilsynspligten.

Den brandtekniske godkendelse af lossepladser

I henhold til beredskabslovgivningen skal der foreligge en brandteknisk godkendelse af aktiviteterne på en losseplads, inden anlægget tages i drift, hvis oplaget af forbrændingsegnet affald overstiger 1.000 m³. Ejeren af lossepladsen har pligt til at ansøge om en brandteknisk godkendelse af deres aktiviteter, hvis aktiviteterne er omfattet af de tekniske forskrifter. Ansøgningen skal stiles til den pågældende kommune, og behandles af redningsberedskabet.

Redningsberedskabet har ansvaret for at gennemføre brandsyn mindst hvert andet år hos virksomheder af denne type. Formålet med brandsyn er bl.a. at sikre, at virksomheden har implementeret de krav, der fremgår af den brandtekniske godkendelse.

Ansøgningen skal redegøre for, hvilke brandforebyggende tiltag der etableres på pladsen, og hvilke tiltag der udføres for at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder. På baggrund af ansøgningen stiller det kommunale redningsberedskab specifikke krav til brandforebyggelse og krav for at sikre forsvarlige rednings- og slukningsmuligheder på lossepladsen (f.eks. krav til indretning, placering og drift af anlægget). Disse krav fremgår herefter af virksomhedens brandtekniske godkendelse.

De lovmæssige krav, som ligger til grund for udarbejdelsen af den brandtekniske godkendelse, fremgår af de tekniske forskrifter for affaldsoplag mv. De tekniske forskrifter stiller forskellige krav til affaldsoplag mv., der er etableret eller ændret henholdsvis *før* og *efter* den 1. februar 2008.

Toelt Losseplads blev sidst ændret i 2007. Evalueringen har vist at, at I/S Nordforbrænding ikke havde ansøgt om, og derfor ikke havde modtaget, en brandteknisk godkendelse af sæsonforskydningslageret. Havde I/S Nordforbrænding ansøgt om en brandteknisk godkendelse af anlægget i tide, skulle godkendelsen være givet ud fra de krav, de tekniske forskrifter stiller til anlæg etableret før 1. februar 2008.

Nordsjællands Brandvæsen har gennemført brandsyn på et oplag af farligt affald på Toelt Losseplads den 18. februar 2009, men den manglende brandtekniske godkendelse af sæsonforskydningslageret betød, at Nordsjællands Brandvæsen ikke gennemførte brandsyn af denne del af lossepladsens aktiviteter.

Delkonklusion: Den brandtekniske godkendelse manglede

Evalueringen har vist, at I/S Nordforbrænding havde en miljøgodkendelse for Toelt Losseplads, men der forelå ikke en brandteknisk godkendelse af sæsonforskydningslageret.

Det betød, at de krav, der var stillet til brandforebyggelse på Toelt Losseplads, alene havde afsæt i miljømæssige hensyn. Der var således ikke taget stilling til brandforebyggelse ud fra de tekniske forskrifter for affaldsoplag mv. På grund af den manglende brandtekniske godkendelse har Nordsjællands Brandvæsen ikke gennemført brandsyn af sæsonforskydningslageret.

I/S Nordforbrænding har anført, at selskabet ikke var vidende om, at den brandtekniske godkendelse manglede, og at denne mangel ikke var blevet påpeget trods adskillige møder og korrespondancer med såvel miljømyndigheder og beredskabsmyndigheder. Institut for Beredskabsevaluering bemærker, at det påhviler ejerne af anlæg at indhente de forskellige lovpligtige godkendelser.

Endvidere har evalueringen vist, at miljøgodkendelsesmyndighederne stiller forebyggelseskrav ud fra et skøn og ikke ud fra en konkret viden om "god praksis" for brandforebyggelse. Både miljøgodkendelsen og den brandtekniske godkendelse kan således stille krav til brandforebyggende tiltag på Toelt Losseplads, men kravene stilles ud fra to forskellige faglige grundlag, og kravene kan være modsigende og ukoordinerede.

4.2 Brandforebyggelsen på Toelt Losseplads

I dette afsnit beskrives de krav, som miljøgodkendelsen stillede til driften på Toelt Losseplads for at forhindre at brande opstår, spreder sig og – om nødvendigt – kan bekæmpes effektivt. Endvidere beskriver afsnittet, hvorledes I/S Nordforbrænding havde implementeret disse krav på Toelt Losseplads.

Drifts- og sikkerhedsinstruksen for Toelt Losseplads

Miljøgodkendelsen krævede, at forhold vedrørende driften af sæsonforskydningslageret, herunder en beredskabsplan, skulle indføres i den gældende driftsinstruks for Toelt Losseplads.

I/S Nordforbrænding havde udarbejdet en drifts- og sikkerhedsinstruks for arbejdet på Toelt Losseplads, som bl.a. indeholdt en beredskabsplan i tilfælde af brand. Gennemgang af instruksen har vist, at den indeholdt de krav til brandforebyggelse, der blev stillet i miljøgodkendelsen af Toelt Losseplads.

Drifts- og sikkerhedsinstruksen omfatter ikke beredskabsmyndighedernes krav til brandforebyggelse, da der ikke var givet en brandteknisk godkendelse af sæsonforskydningslageret. Dog fremgår det af beredskabsplanen i instruksen, at planen er udarbejdet i samarbejde med Nordsjællands Brandvæsen. Nordsjællands Brandvæsen anfører imidlertid, at man ikke har et dokumenteret kendskab til beredskabsplanen, samt at beredskabsplanen ikke kan gøre det ud for den brandtekniske godkendelse.

Kompaktering af affaldet

I miljøgodkendelsen af Toelt Losseplads blev der stillet krav om, at affaldet skulle kompakteres grundigt i forbindelse med, at affaldet blev tilført oplaget, bl.a. for at fjerne luftlommer inde i oplaget. Kompakteringen skulle mindske sandsynligheden for selvantændelse og gøre det vanskeligt for ilden at sprede sig, hvis der alligevel opstod brand i affaldet. Affaldsoplaget kompakteres f.eks. ved overkørsel med en kompaktor eller gummihjulslæsser.

To rådspurgte fagpersoner i udredningsgruppen har vurderet, at kompakteringen ikke havde haft den ønskede effekt, da branden spredte sig til hele oplaget. Vurderingen var været baseret på tilgængeligt billedmateriale. Den ene af de to fagpersoner har endvidere været på pladsen.

Kildesortering af affaldet

I miljøgodkendelsen blev der stillet krav om, at Toelt Losseplads kun måtte modtage forbrændingseget affald i sæsonforskydningslageret. Det betød, at affaldet ikke måtte indeholde emner, som kunne udgøre en miljøbelastning ved indfyring på et fjernvarmeanlæg, f.eks. imprægneret træ, PVC og bil-dæk.

Sæsonforskydningslageret på Toelt Losseplads bestod af kildesorteret forbrændingseget affald fra genbrugsstationerne i I/S Nordforbrændings opland. Kildesorteringen indebærer, at brugerne havde fraserteret de miljøskadelige emner ved afleveringen på genbrugsstationerne. Derudover blev de miljøskadelige affaldsfraktioner yderligere sorteret fra af pladsfolkene på Toelt Losseplads, når affaldet blev modtaget på pladsen og tilført oplaget. Der kan dog stadig have været miljøskadelige affaldsfraktioner i oplaget på Toelt Losseplads, men mængderne vurderes som forholdsvis begrænsede. Der blev ikke stillet krav om kildesortering ud fra brandtekniske overvejelser.

Forhold, som letter slukningsindsats

På Toelt Losseplads måtte der ifølge miljøgodkendelsen højst oplagres 3.000 ton forbrændingseget affald. Endvidere måtte højden på oplaget ikke overstige 6 meter. Kravene til størrelsen på oplaget havde til formål at begrænse de mængder affald, der kunne udbryde brand i.

I/S Nordforbrænding har oplyst, at oplaget var på ca. 5.500 ton, da branden brød ud på sæsonfor-skydningslageret, hvilket betyder at kravet til den oplagrede mængde ikke var overholdt.

Miljøgodkendelsen stillede endvidere krav om, at der skulle etableres et oplag af jord og en branddam som slukningsmiddel. Disse forebyggende tiltag var implementeret på Toelt Losseplads.

Delkonklusion: Manglende implementering af visse brandforebyggende tiltag

Evalueringen har vist, at kravene til brandforebyggende tiltag i miljøgodkendelsen var medtaget i drifts- og sikkerhedsinstruksen for arbejdet på Toelt Losseplads.

Kravene om kildesortering af affaldet, etablering af et jordlager samt en branddam var gennemført. Derimod var kravet vedrørende oplagets størrelse ikke overholdt, da branden brød ud. Endvidere vurderes det, at affaldsoplaget ikke var kompakteret tilstrækkeligt til at forhindre en spredning af branden til resten af oplaget.

4.3 Bedre koordination af godkendelser, tilsyn mv.

Kommunen spiller en central rolle i forhold til både de miljømæssige godkendelser og de brandtekniske godkendelser af lossepladser, da kommunen har ansvaret for at give begge typer godkendelser. Ansvaret for miljøgodkendelsen vil typisk ligge i en kommunal miljøafdeling, og ansvaret for den brandtekniske godkendelse hos det kommunale redningsberedskab.

Tilsynet med brandforebyggelse på lossepladser er også delt mellem forskellige instanser. De regionale miljøcentre har tilsynspligten i forhold til miljøgodkendelser og de kommunale redningsberedskaber har tilsynspligten i forhold til de brandtekniske godkendelser. Endelig har virksomhederne ansvaret for at gennemføre egenkontrol af, at brandforebyggelsen er implementeret.

Under evalueringen er Institut for Beredskabsevaluering blevet gjort opmærksom på, at nogle kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer, at vilkårene for og kravene til brandforebyggelse er koordinerede mellem miljøafdelingen og redningsberedskabet. Det betyder, at det i sidste ende vil være op til ejeren af lossepladsen at sikre, at vilkår og krav indbyrdes hænger sammen og understøtter en effektiv samlet brandforebyggelse.

Delkonklusion: Bedre koordination kan styrke forebyggelsesindsatsen

Evalueringen har vist, I/S Nordforbrænding og miljø- og beredskabsmyndighederne ikke havde et tilstrækkelig overblik eller effektiv koordination vedrørende godkendelser, tilsyn og egenkontrol.

4.4 Opsummering af delkonklusioner vedrørende forebyggelse

Evalueringen har vist, at visse dele af forebyggelsen på Toelt Losseplads var implementeret:

- I/S Nordforbrænding havde en miljøgodkendelse for Toelt Losseplads, hvor der var stillet krav til brandforebyggelse ud fra miljømæssige hensyn.
- Kravene fra miljøgodkendelsen var beskrevet i drifts- og sikkerhedsinstruksen for arbejdet på Toelt Losseplads.
- Flere af kravene fra miljøgodkendelsen vedrørende brandforebyggelse var implementeret på Toelt Losseplads, herunder en beredskabsplan for håndtering af brand, kildesortering af affaldet samt etablering af et jordlager og en branddam.

Evalueringen har endvidere vist, at der var mangler i forhold til forebyggelse:

- I/S Nordforbrænding havde ikke ansøgt om (og havde derfor ikke modtaget) en brandteknisk godkendelse af sæsonforskydningslageret. Nordsjællands Brandvæsen havde således ikke taget stilling til forebyggelse af brand på sæsonforskydningslageret eller godkendt sæsonforskydningslageret ud fra et brandteknisk perspektiv.
- På grund af den manglende brandtekniske godkendelse gennemførte Nordsjællands Brandvæsen ikke brandsyn af sæsonforskydningslageret.
- Kravet fra miljøgodkendelsen om begrænsning af oplagets størrelse var ikke implementeret.
- Kompakteringen var ikke tilstrækkelig til at forebygge, at branden blev spredt til hele oplaget.
- Miljøgodkendelsesmyndighederne stillede krav til brandforebyggelse ud fra et skøn, og ikke på baggrund af en dokumenteret "god praksis".
- Koordineringen mellem I/S Nordforbrænding og miljø- og beredskabsmyndighederne var utilstrækkelig.

5 Indsatsen under branden på Toelt Losseplads

I dette kapitel sættes der fokus på, hvorledes myndighederne håndterede indsatsen. Kapitlet omhandler således forhold vedrørende aktivering og ledelse af indsatsen, myndighedernes informationshåndtering, tværgående koordination og samarbejde samt kommunikationen med borgere og medier.

5.1 Aktivering af beredskabet og ledelse af indsatsen

I dette afsnit behandles de forhold, som relaterer sig til aktivering af beredskabet og ledelse af indsatsen under branden på Toelt Losseplads. Der sættes særligt fokus på forhold om inddragelsen af de forskellige beredskabsaktører samt tilpasningen af ledelsesstrukturen mv., da branden udviklede sig fra en mindre til en større hændelse.

5.1.1 Aktivering af beredskabsaktørerne, indledende vurdering og organisering

Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi blev alarmeret lørdag den 17. oktober 2009 kl. 13.44. Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi og pladsformanden for Toelt Losseplads (I/S Nordforbrænding) ankom kort efter til Toelt Losseplads. Ved ankomsten kunne de se røg, men ingen synlig ild fra affaldsoplaget.

Den indledende vurdering

Umiddelbart efter at Nordsjællands Brandvæsen havde igangsat slukningen (førsteindsatsen), vurderede Nordsjællands Brandvæsen i samråd med Nordsjællands Politi og I/S Nordforbrænding, at der var brand i mindre dele af affaldsoplaget. Det blev endvidere vurderet, at branden ikke ville brede sig til andet end affaldsoplaget eller give konsekvenser for de omkringboende. Endelig vurderede Nordsjællands Brandvæsen, at branden ville være slukket i løbet af weekenden.

Den indledende vurdering var baseret på de observationer, som Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi gjorde på stedet, samt de informationer, som pladsformanden for Toelt Losseplads (I/S Nordforbrænding) havde om affaldsfraktionerne i oplaget, hvor affaldet kom fra, sortering mv.

Det blev oplyst, at affaldet i oplaget var kildesorteret stort forbrændingsegnet affald, som er brandbart affald, hvor pvc, trykimprægneret træ, bildæk og andre miljøskadelige affaldsfraktioner er frasorteret.

Nordsjællands Politi havde endvidere telefonisk kontakt til driftschefen fra I/S Nordforbrænding, men der foreligger ikke oplysninger om indholdet i samtalen.

Den indledende organisering af indsatsen (roller og ansvar)

På baggrund af den indledende vurdering fastlagde Nordsjællands Politi indsatsområdets omfang i samråd med Nordsjællands Brandvæsen. De besluttede endvidere, at hændelsen havde en karakter, der ikke nødvendiggjorde politiets tilstedeværelse, herunder politiets koordinerende ledelse. Det blev aftalt, at Nordsjællands Brandvæsen skulle håndtere kontakten til medierne og løbende holde Nordsjællands Politi orienteret om indsatsen. Herudover blev det aftalt, at Nordsjællands Politi ville være til rådighed, hvis det blev nødvendigt. Politiets kommandostade blev af samme grund ikke etableret.

Delkonklusion: Den indledende indsats var afpasset efter situationen

Evalueringen har vist, at Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi sammen med I/S Nordforbrænding reagerede hurtigt på den første melding om brand på Toelt Losseplads. Institut for Beredskabsevaluering vurderer, at den indledende slukningsindsats samt rolle- og ansvarsfordeling var

afpasset efter den situation, som Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi kunne observere ved ankomsten til lossepladsen.

5.1.2 Udviklingen fra en mindre til en større og mere kompleks hændelse

En mindre hændelse kan udvikle sig og kræve, at flere eller andre myndigheder og aktører deltager i indsatsen. For at tilgodese disse behov kan indsatsledelsen rekvirere støtte fra en række støtte- og ekspertberedskaber. Indsatsledelsen kan desuden have behov for ledelsesmæssig støtte, f.eks. ved at politiet opretter et kommandostade i indsatsområdet eller ved at etablere stabe hos kommunen eller politiet.²

Nordsjællands Brandvæsen vurderede løbende brandens udvikling og justerede løbende slukningsindsatsen. F.eks. tilkaldte Nordsjællands Brandvæsen i løbet af søndag den 18. oktober egne vandtankvogne samt mandskab og materiel fra Beredskabsstyrelsen Sjælland i Næstved.

Tirsdag den 20. oktober og onsdag den 21. oktober indtraf der imidlertid en række ændringer i situationen:

- Tirsdag den 20. oktober slog ilden igennem det yderste affaldslag flere steder. Nordsjællands Brandvæsen vurderede, at branden havde spredt sig til hele affaldsoplaget. Endvidere forventede brandvæsenet, at branden ville vare flere dage endnu.
- Tirsdag den 20. oktober rådførte Nordsjællands Brandvæsen sig telefonisk med redningsberedskaber i Esbjerg, Horsens, Randers og Aalborg om slukningsstrategien, da disse redningsberedskaber havde erfaring med brande i affaldsoplag og havde været med til at udarbejde Beredskabsstyrelsens "Vejledning om indretning af oplag af brandbart affald i det fri". Dette bekræftede den strategi, der allerede var iværksat (grave af brandveje, grave de enkelte punktbrande ud af oplaget og slukke det brændende affald én grab ad gangen). Da ilden havde spredt sig til hele oplaget, skulle alt affald i oplaget dog nu flyttes, samtidig med at det brændende affald blev slukket bid for bid. Dette var meget ressourcekrævende, og der blev derfor tilkaldt yderligere støtte fra andre kommunale redningsberedskaber i Nordsjælland samt fra Beredskabsstyrelsens centre i Haderslev, Herning og Hedehusene.
- Tirsdag den 20. oktober tog røgudviklingen til, og vinden slog over i øst og blæste røgen over bebyggelsen umiddelbart vest for Toelt Losseplads på Toeltvej 11, 13, 15 og 17.
- I løbet af onsdag den 21. oktober tog røgen yderligere til, og vejrforholdene ændrede sig således, at røgen blev trykket ned og løb lavt hen over terrænet og bebyggelsen. Det medførte, at Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi tilbød 11 husstande genhusning.
- Fra onsdag den 21. oktober til og med fredag den 23. oktober blev Kemisk Beredskab og embedslægen inddraget som støtte til indsatsledelsen i en mindre operativ stab placeret på Toelt Losseplads under ledelse af Nordsjællands Brandvæsen.
- Tirsdag den 20. og onsdag den 21. oktober blev mediedækningen af branden på Toelt Losseplads betydeligt mere omfattende og kritisk. Der blev bl.a. sået tvivl om myndighedernes vurdering af røgens sundhedsskadelige virkninger.

² Politiets kommandostade og de øvrige mulige stabsstrukturer er nærmere beskrevet i bilag 1.

Delkonklusion: Ledelsesstrukturen ikke justeret, da hændelsen ændrede karakter

I "Retningslinjer for indsatsledelse" skelnes der mellem dagligt forekommende hændelser og større, komplekse hændelser. Virkeligheden er naturligvis mere nuanceret, idet der er en gråzone mellem de mindre og de store hændelser. Samtidig vil det ofte være uklart, præcis hvornår en hændelse skifter karakter fra en mindre til en større hændelse, særligt når der er tale om en glidende overgang på en række forskellige områder. Dette var tilfældet på Toelt Losseplads.

Når ændringerne ses samlet giver de dog en tydelig indikation af, at hændelsen ændrede karakter omkring den 20. - 21. oktober 2009. Det er Institut for Beredskabsevalueringens vurdering, at branden på Toelt Losseplads på dette tidspunkt lå i gråzonen mellem en mindre og en større hændelse.

Som nævnt førte den ændrede vurdering af brandens omfang til, at Nordsjællands Brandvæsen tilkaldte yderlige mandskab og materiel.

Ændringer i den samlede situation medførte, at indsatsledelsen blev styrket ved inddragelse af Kemisk Beredskab og embedslægen, og at der blev nedsat en operativ stab under ledelse af Nordsjællands Brandvæsen. Dog blev ledelsesstrukturen ikke styrket af andre myndigheder og aktører eller ved at ændre den måde, indsatsledelsen var organiseret på for at kunne håndtere den nødvendige tværgående koordination og tværfaglige samarbejde. Disse to forhold – inddragelse af andre myndigheder og aktører samt justering af ledelsesstrukturen – beskrives nærmere i de følgende afsnit.

5.1.3 Inddragelsen af andre myndigheder og aktører til støtte for indsatsledelsen

En effektiv styring af en indsats kræver, at "holdet" er sat rigtigt sammen. Det indebærer dels, at der er det tilstrækkelige mandskab og materiel, dels at der er adgang til den rette faglige viden og kompetencer. Adgang til faglig viden og kompetencer spiller især en stor rolle, når der er tale om indsatser, som adskiller sig fra det sædvanlige, f.eks. hvis indsatsen er meget omfattende eller kræver særlige ressourcer, viden, indsatsstrategi mv.

Undervejs i forløbet på Toelt Losseplads blev der inddraget en række myndigheder og aktører ud over redningsberedskab og politi. Nogle blev knyttet tæt til indsatslederen fra redningsberedskabet (embedslægen, Kemisk Beredskab, og Danmarks Miljøundersøgelser), mens andre (I/S Nordforbrænding, Fredensborg Kommune, Helsingør Kommune, og Miljøcenter Roskilde) kun blev involveret mere perifert.

Kemisk Beredskab og embedslægen

Kemisk Beredskab blev bekendt med branden på Toelt Losseplads mandag den 19. oktober, via NERIS skadesservice og Nordsjællands Brandvæsen, som bad om at få udført en vurdering af røgen. Kemisk Beredskab oplyste, at Beredskabsstyrelsen Sjælland, som var på lossepladsen, kunne udføre den ønskede analyse. Kemisk Beredskab anførte endvidere, at Nordsjællands Brandvæsen kunne kontakte embedslægen for at få en vurdering af sundhedsrisikoen ved røgen, og at Kemisk Beredskab kunne beregne spredning af røgen over de næste par dage. Nordsjællands Brandvæsen kontaktede ikke embedslægen, da de målinger, Beredskabsstyrelsen Sjælland udførte, ikke gav noget udslag.

Embedslægen blev inddraget i hændelsen onsdag den 21. oktober, da en borger fra området omkring Toelt Losseplads ringede til embedslægen. Borgeren var bekymret for, om røgen indeholdt dioxin, og var ikke enig i myndighedernes vurdering af røgens sundhedsskadelige virkninger. Efterfølgende tog embedslægen først kontakt til Fredensborg Kommune og derefter til Nordsjællands Brandvæsen og Kemisk Beredskab. Senere samme dag kontaktede miljøforvaltningen fra Helsingør Kommune em-

bedslægen, fordi borgere i Helsingør Kommune havde kontaktet kommunen og følte sig berørt af branden.

Disse kontakter og drøftelser førte til, at embedslægen og Kemisk Beredskab i samråd med Nordsjællands Brandvæsen besluttede at tage til Toelt Losseplads samme dag for at få et bedre overblik over situationen. Kemisk Beredskab og embedslægen støttede herefter indsatsledelsen under resten af indsatsen, bl.a. med vurderinger af røgens sundhedsskadelige virkninger og råd til borgerne.

I/S Nordforbrænding

I/S Nordforbrænding stillede lossepladsens materiel og mandskab til rådighed for slukningsindsatsen fra lørdag den 17. oktober. Endvidere tilkaldte driftschefen hjælp fra andre lossepladser på Sjælland for udgravning af affald, da det blev klart at hele affaldsoplaget skulle graves igennem. I/S Nordforbrænding deltog i tilsynsmødet med Miljøcenter Roskilde mandag den 19. oktober, men blev ikke inddraget yderligere.

Fredensborg Kommune

Fredensborg Kommune blev gjort bekendt med branden søndag den 18. oktober, da Nordsjællands Brandvæsen kontaktede miljøafdelingen og vandforsyningen. Mandag den 19. oktober deltog Fredensborg Kommunes miljøafdeling i Miljøcenter Roskildes tilsynsbesøg (se nedenfor) og orienterede efterfølgende egen direktør, udvalgsformand og borgmester. Endvidere blev kommunen løbende orienteret om status for branden af Nordsjællands Brandvæsen, bl.a. tirsdag den 20. oktober. Onsdag den 21. oktober blev miljøafdelingen kontaktet af embedslægen, som blev henvist til Nordsjællands Brandvæsen. Den første nyhed blev publiceret på Fredensborg Kommunens hjemmeside fredag den 21. oktober 2009. Fredensborg Kommunes involvering begrænsede sig til at publicere de nyheder, som indsatsledelsen udarbejdede. Torsdag den 22. oktober blev kommunen efter aftale med Nordsjællands Brandvæsen involveret i informationsindsatsen over for borgerne, herunder i forbindelse med forberedelserne af etableringen af en spørge/svarcentral.

Helsingør Kommune

Helsingør Kommune blev inddraget af Nordsjællands Brandvæsen, da der blev behov for at koordinere informationen til borgerne via Fredensborg Kommune og Helsingør Kommunes hjemmesider. Helsingør Kommune blev inddraget i kommunikationsindsatsen onsdag den 21. oktober 2009 på foranledning af, at Nordsjællands Brandvæsen tog kontakt til dem. Den første nyhed blev publiceret på Helsingør Kommunens hjemmeside fredag den 21. oktober 2009. Helsingør Kommunes involvering begrænsede sig til at publicere de nyheder, som indsatsledelsen udarbejdede.

Miljøcenter Roskilde

Miljøcenter Roskilde ankom om formiddagen mandag den 19. oktober for at udføre et tilsyn i henhold til miljøgodkendelsen for Toelt Losseplads. Miljøcenter Roskilde var blevet kontaktet af en beboer i Kvistgårdhusene, og af den entreprenør der var i gang med at bygge boliger i Kvistgårdhusene. De oplyste, at der var opstået brand på Toelt Losseplads. I tilsynet deltog også I/S Nordforbrænding, Nordsjællands Brandvæsen, Fredensborg Kommunes miljøafdeling og en beboer fra Kvistgårdhusene. I forbindelse med tilsynet fandt Miljøcenter Roskilde, at flere vilkår i miljøgodkendelsen var overtrådt, hvilket førte til en politianmeldelse af I/S Nordforbrænding (jf. afsnit 1.4.1). Miljøcenter Roskilde fulgte op på udviklingen i branden onsdag den 21. oktober, hvor de mødte op på pladsen igen. Miljøcenter Roskilde blev ikke inddraget yderligere.

Danmarks Miljøundersøgelser

Danmarks Miljøundersøgelser blev kontaktet af Nordsjællands Brandvæsen onsdag den 21. oktober. Baggrunden var, at der i medierne var kritik af myndighedernes vurdering af de sundhedsskadelige virkninger af røgen. I den forbindelse blev der stillet spørgsmål til tilstedeværelsen af dioxin i røgen, og Danmarks Miljøundersøgelser blev anmodet om at undersøge forholdet. Danmarks Miljøundersøgelser havde først mulighed for at udtage prøver til analyserne fredag den 23. oktober. Analyserne var tidskrævende og gav først svar den 28. oktober (efter branden var slukket). Analyserne kunne ikke påvise, at der havde været dioxin i røgen. Danmarks Miljøundersøgelser blev ikke inddraget yderligere.

Delkonklusion: Inddragelse af aktører var ikke koordineret tilstrækkeligt

Evalueringen har vist, at indsatsledelsen havde adgang til tilstrækkeligt mandskab og materiel, som kunne støtte slukningsindsatsen, samt at disse ressourcer blev inddraget på en systematisk måde. Evalueringen har desuden vist, at indsatsledelsen i løbet af branden på Toelt Losseplads fik adgang til specialiseret faglig viden og kompetencer, bl.a. fra embedslægen, Kemisk Beredskab og Danmarks Miljøundersøgelser.

Derved blev de nødvendige kompetencer inddraget i indsatsledelsen til håndteringen af forhold, som direkte relaterede sig til eller udsprang af slukningsindsatsen.

Gennemgangen giver dog indtryk af, at processen vedrørende inddragelse af myndigheder og aktører, som kunne støtte indsatsledelsen i koordinering og håndtering af forhold, som ikke direkte vedrørte slukningsindsatsen, eksempelvis håndtering af henvendelse fra borgere, overvågning af medier, udarbejdelsen af pressemeddelelser mv., ikke var præget af systematiske og proaktive overvejelser.

5.1.4 Tilpasning af ledelsesstrukturen

Beredskabsindsatser kræver ledelse, og det er væsentligt, at ledelsesstrukturen matcher omfanget af indsatsen. Ved mindre hændelser vil indsatsledelsen ofte bestå af repræsentanter fra redningsberedskabet og politiet, som på skadesstedet varetager henholdsvis slukningsindsatsen (den tekniske ledelse) og den koordinerende ledelse.

Når en mindre hændelse ændrer karakter til noget større eller mere komplekst, eller situationen i øvrigt tilsiger det, kan der med fordel oprettes et forum, som er dedikeret til at håndtere situationen, f.eks. en eller flere stabe. Formålet er at give ledelsen en fast organisatorisk ramme med kendte og velfungerende procedurer fra det øjeblik, man erkender, at der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, som kræver overordnet styring af indsatsen.

Som nævnt er det ikke altid klart, hvornår en mindre hændelse ændrer karakter, og der er en gråzone mellem de mindre og de større hændelser. Det er derfor nødvendigt, at indsatsledelsen fra starten og løbende gennem hele indsatsen aktivt reflekterer over, hvilke forskellige retninger hændelsen kan udvikle sig i, samt hvilke krav de mulige ændringer stiller til tilpasningen af indsatsen, herunder behovet for at forstærke ledelsesstrukturen.

Udviklingen i branden på Toelt Losseplads medførte bl.a. ændrede krav til den ledelsesmæssige håndtering, men den indledende aftale om ansvars- og rollefordeling blev fastholdt til branden blev erklæret for slukket.

Tværgående opgaver under en større hændelse

Undervejs opstod der et behov for at løse nogle af de tværgående opgaver anderledes, end det indledningsvist var blevet aftalt mellem Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi. Der kan bl.a. peges på følgende opgaver:

- En forstærket logning og journalisering af informationer/trufne beslutninger, herunder et samlet overblik over borgerhenvendelser.
- Udarbejdelsen og opdatering af et samlet overblik over hændelsen og indsatsen i og uden for indsatsområdet.
- Systematisk overvågning af mediernes dækning af branden samt korrektion af fejloplysninger.
- Øget kommunikationsindsats over for borgerne, herunder etableringen af en spørge/svarcentral.

Fælles for disse opgaver er, at de er vanskelige at løse effektivt, hvis opgaverne alene skal varetages af indsatslederen fra redningsberedskabet, der samtidig er optaget af en omfattende eller kompliceret slukningsindsats.

I denne forbindelse peges "Retningslinjer for indsatsledelse" på, at indsatsledelsen kan styrke ledelsesstrukturen ved at nedsætte en tværgående stab, med en sammensætning og opgaveløsning der er bredere end det der traditionelt set kan håndteres af indsatsledelsen på skadestedet (jf. bilag 1). En tværgående stab kunne have håndteret de ovenstående opgaver, som der ikke har været så meget fokus på af få løst.

Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Fredensborg Kommune, Kemisk Beredskab og embedslægen drøftede på et møde torsdag den 22. oktober behovet for at oprette en spørge/svarcentral. Spørge/svarcentralen blev ikke oprettet. I den forbindelse anførte Fredensborg Kommune, at der ikke var tid til at finde egnet lokalitet eller de rette personer til at bemande en spørge/svarcentral. I stedet blev politiets servicecenter (1-1-4) forberedt på at kunne svare på de mest almindelige spørgsmål fra borgerne.

Endvidere drøftede Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi torsdag den 22. oktober behovet for at oprette en kommandostation hos Nordsjællands Politi i tilfælde af, at der opstod et behov for at genhuse borgerne i Kvistgård By på grund af gener fra røgen. Nordsjællands Brandvæsen startede planlægningen (opsamlingssteder, transport, forplejning mv.), men fredag den 23. oktober vurderede Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi, at genhusningen af Kvistgård By – og dermed aktiveringen af kommandostationen – ikke længere var aktuel.

Fredensborg Kommune anførte i et notat af 23. oktober, at "billedet havde ændret sig" den 21. oktober, og at Nordsjællands Brandvæsen anmodede Fredensborg Kommune om støtte til kommunikationsindsatsen fredag den 23. oktober.

Delkonklusion: Ledelsesstrukturen blev ikke styrket tilstrækkeligt

Fra onsdag den 21. oktober til og med fredag den 23. oktober var der nedsat en mindre stab med inddragelse af ekspertberedskaber som støtte til håndtering af de opgaver, indsatsledelsen forventes at løse.

Det konstateres dog også, at der ikke blev taget initiativ til generelt at styrke ledelsesstrukturen, f.eks. ved at anvende de fastlagte stabsstrukturer, så der kunne blive sat ledelsesmæssig fokus på de oven-

nævnte tværgående opgaver, som indsatsledelsen ikke forventes at kunne varetage på egen hånd. Den indledende aftale om ansvars- og rollefordelingen mellem Nordsjællands Politi og Nordsjællands Brandvæsen blev således fastholdt, til branden blev erklæret for slukket den 27. oktober.

Det skal dog bemærkes, at myndighederne, for at få løst nogle konkrete opgaver, drøftede behovet for at styrke ledelsesstrukturen ved nedsættelse af en spørge/svar central og kommandostation hos Nordsjællands Politi (besvarelse af telefoniske borgerhenvendelser og evakuering af Kvistgård By).

Det er derfor væsentligt, at myndighederne bliver mere opmærksomme på aktivt at anvende de stabsstrukturer, der er fastlagt i "Retningslinjer for indsatsledelse". Dette gælder også for de hændelser, som befinder sig i gråzonen mellem de mindre og de større hændelser.

5.2 Håndtering af informationer

I dette afsnit behandles håndteringen af informationerne mellem de involverede myndigheder og aktører. Der sættes fokus på, hvordan informationer blev udvekslet og fastholdt, samt på, hvordan der blev skabt overblik over situationen.

Under beredskabsindsatser er det væsentligt, at myndighederne løbende har adgang til og overblik over de informationer, som danner grundlag for at tilrettelægge den samlede indsats. Det er bl.a. informationer om selve hændelsen, de afledte konsekvenser, gennemførte og planlagte tiltag, væsentlige beslutninger mv.

Under branden på Toelt Losseplads udvekslede myndighederne løbende informationer med hinanden, men informationshåndteringen gav ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at de centrale myndigheder havde et samlet overblik over, hvad der var blevet oplyst og besluttet.

Udveksling af informationer

Større eller komplekse indsatser indebærer bl.a., at mængden af informationer hurtigt stiger, når både indsatsberedskaber, myndigheder, virksomheder, borgere og medier bidrager med delinformationer af forskellig karakter. Samtidig træffer myndighederne og de øvrige aktører løbende beslutninger, som påvirker forløbet af den samlede indsats.

For at bevare overblikket over situationen er det væsentligt, at myndighederne sørger for at fastholde alle relevante skriftlige og mundtlige informationer og beslutninger.

En væsentlig del af informationsudvekslingen under branden på Toelt Losseplads var baseret på mundtlige, bilaterale orienteringer mellem de involverede parter.

Der blev endvidere udvekslet informationer på en række møder i den Nordsjællands Brandvæsens operative stab på Toelt Losseplads. Ud fra de foreliggende oplysninger har det ikke været muligt præcist at fastslå, hvor mange møder der blev afholdt, men dokumenterne viser, at der undervejs i forløbet blev afholdt mindst seks møder:

- Det første registrerede møde om branden på Toelt Losseplads blev afholdt onsdag den 21. oktober ca. kl. 16. I mødet deltog Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen. På mødet blev det bl.a. drøftet og vurderet at indholdet af dioxin i røgen ikke udgjorde en sundhedsrisiko for de berørte borgere. Bl.a. på den baggrund blev det besluttet kun at tilbyde borgerne umiddelbart vest for Toelt Losseplads genhusning. På mødet blev håndteringen af henvendelser fra pressen ligeledes koordineret, og det blev aftalt mellem Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi, at Nordsjællands Brandvæsen fortsat

skulle håndtere henvendelser fra pressen. Dette blev ligeledes støttet af Kemisk Beredskab og embedslægen.

- Det andet registrerede møde om branden på Toelt Losseplads blev afholdt torsdag den 22. oktober kl. 11. I mødet deltog Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab, embedslægen og en repræsentant fra Fredensborg Kommunes miljøafdeling. På mødet drøftede deltagerne bl.a. de sundhedsmæssige risici ved af at opholde sig i røgen samt koordineringen af genhusningen af de berørte borgere på Toeltvej. Der blev givet en status på slukningsarbejdet, og det blev drøftet, hvorvidt der skulle oprettes en spørge-svarcentral til at tage sig af borgerhenvendelser.
- Det tredje registrerede møde blev afholdt torsdag den 22. oktober kl. 18. I mødet deltog Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen, som drøftede behovet for at oprette en operativ stab til håndteringen af en eventuel genhusning af borgerne i Kvistgård by. På baggrund af dette møde iværksatte Nordsjællands Brandvæsen den indledende planlægning af en eventuel genhusning, og det blev aftalt at holde et opfølgende møde den efterfølgende dag.
- Det fjerde registrerede møde blev afholdt fredag den 23. oktober kl. 11. I mødet deltog Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen. På mødet blev det aftalt, at Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune skulle håndtere henvendelser fra medierne, herunder at de to kommuner skulle aftale, hvem der skulle have ansvaret for kommunikationen. Det blev endvidere besluttet, at det ikke var aktuelt at genhuse borgerne i Kvistgård By.
- Det femte registrerede møde blev afholdt om eftermiddagen fredag den 23. oktober. I mødet deltog Nordsjællands Brandvæsen, Beredskabsstyrelsen Sjælland, Kemisk Beredskab, embedslægen og Danmarks Miljøundersøgelser. På mødet drøftede deltagerne bl.a. mediernes dækning af branden, samt hvor der skulle udtages prøver for analyser af dioxin i røgen.
- Det sjette registrerede møde blev afholdt lørdag formiddag den 24. oktober. I mødet deltog Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi. Mødet var et afsluttende møde, og det blev besluttet i samråd med Kemisk Beredskab og embedslægen, at der kun var efterslukning tilbage, at alle tidligere anbefalinger vedrørende borgenes sundhed kunne ophæves, og at der ikke var behov for at mødes igen.

Fastholdelse af væsentlige informationer og beslutninger

De centrale myndigheder sørgede på forskellig vis for at fastholde informationer om hændelsen og indsatsen, f.eks.:

- Fra søndag den 18. oktober begyndte Nordsjællands Brandvæsen at føre log over redningsberedskabernes handlinger. Denne log omfatter primært radiokommunikationen mellem de indsatte styrker samt en oversigt af de handlinger, der blev gennemført som del af slukningsindsatsen. Loggen indeholder ikke beslutninger truffet af indsatsledelsen.
- Nordsjællands Politi udarbejdede almindelige politirapporter, f.eks. ved anmeldelser fra borgere, efter besøg på pladsen, ved deltagelse i møder mv. Disse rapporter indeholder korte beskrivelser af orienteringer, drøftelser samt indsatsledelsens beslutninger. Nordsjællands Politi har oplyst, at Politiets Servicecenter (1-1-4) ikke loggede borgerhenvendelser vedrørende branden på Toelt Losseplads.

- Fredensborg Kommune udarbejdede enkelte notater om hændelsen til brug for orientering af det politiske niveau i kommunen. Der foreligger ikke informationer om omfanget af eller indholdet i borgerhenvendelserne til kommunen.
- Kemisk Beredskab og embedslægen har begge løbende udarbejdet notater om alle kontakter til indsatsledelsen, truffne beslutninger, hvilke anbefalinger der blev givet, samt deres handlinger.

Fælles for disse dokumenter er, at de blev udarbejdet til intern brug, og at de efter det oplyste ikke er blevet delt med de øvrige myndigheder og aktører under indsatsen. Evalueringen har endvidere vist, at der ikke blev udarbejdet fælles referater eller lignende af møderne. Det var således op til de enkelte deltagere at fastholde informationer og beslutninger fra møderne.

Det samlede overblik over situationen

Evnen til at træffe de rigtige beslutninger på de rigtige tidspunkter afhænger af, at myndighederne kan danne sig et samlet overblik over situationen. Et samlet overblik er endvidere en forudsætning for, at myndighederne effektivt kan koordinere deres handlinger og ressourcer samt kommunikationen med borgere og medier.

Der er ikke fundet dokumentation for, at myndighederne og de øvrige aktører undervejs i forløbet samlede deres oplysninger i et fælles overblik over situationen, som let kunne deles blandt de involverede myndigheder og aktører, herunder de myndigheder og aktører, som ikke deltog i møderne eller var til stede på lossepladsen.

Nordsjællands Brandvæsen vurderede, at der indtil onsdag den 21. oktober ikke var behov for et nedskrevet samlet overblik over hændelsen, da hændelsens afledte konsekvenser stadig var overskuelige for indsatsledelsen.

Omkring tirsdag den 20. oktober og onsdag den 21. oktober blev behovet for at fastholde et samlet situationsbillede større, da hændelsen skiftede karakter på grund af ændringer på en række forskellige områder (brandens spredning, røgudvikling, tilgang af eksperter, mediedækning, borgernes reaktioner mv.). De afledte konsekvenser af branden blev mere omfattende, og det er tvivlsomt, om myndighederne i denne periode havde et samlet overblik over situationen.

Særligt har evalueringen vist, at der ikke var informationer om omfang og indhold i borgerhenvendelser, samt at myndighederne ikke systematisk indsamlede informationer om mediernes dækning af branden.

De fleste af informationerne var til stede i de udarbejdede notater, rapporter, log og pressemeddelelser. Notaterne mv. indeholdt hver for sig informationer, som kunne have bidraget til et samlet overblik. Eksempelvis kunne Kemisk Beredskabs notat om mødet torsdag den 22. oktober, Fredensborg Kommunes (Teknik og Miljøafdelingen) notat til byrådet fredag den 23. oktober og I/S Nordforbrændings redegørelse til byrådet fredag den 23. oktober med fordel være inddraget.

Dog skal det nævnes, at indsatsledelsen havde overblik over de informationer, der var nødvendige for at håndtere selve slukningsindsatsen og varetage de berørte borgers sundhed, om end disse informationer ikke var dokumenterede.

Delkonklusion: Informationshåndteringen indebar risiko for misforståelser

En væsentlig del af informationsudvekslingen var baseret på mundtlige, bilaterale orienteringer. Det har således været vanskeligt både under indsatsen og i den efterfølgende evaluering at skabe et samlet overblik over, hvad der blev oplyst og besluttet.

Informationshåndteringen, som i overvejende grad var baseret på interne dokumenter og mundtlige orienteringer og drøftelser, indebar således en risiko for, at væsentlige oplysninger ikke kom frem til de relevante myndigheder, at der opstod misforståelser, eller at der var forskellig opfattelse af situationen.

Hovedparten af de informationer, der var nødvendige for at skabe et samlet overblik over situationen fandtes, men informationerne blev ikke præsenteret samlet for de involverede myndigheder og aktører.

Evalueringen har dog også vist, at der ikke blev samlet op på borgerhenvendelserne og mediernes dækning af branden. Dette kunne have givet myndighederne et indblik i, hvordan borgere og medier opfattede branden på Toelt Losseplads og de afledte konsekvenser.

Dermed var opgaven med at skabe sig et samlet overblik over hændelsen – den fælles situationsopfattelse – i vidt omfang overladt til de enkelte myndigheder. Det betød bl.a., at det blev vanskeligere for myndighederne at koordinere deres handlinger, herunder kommunikationen med borgerne.

Fraværet af en fælles og dækkende situationsopfattelse vurderes desuden at være en medvirkende årsag til, at myndighederne ikke i tilstrækkelig grad erkendte, at der var behov for at styrke ledelsesstrukturen, da hændelsen ændrede karakter.

5.3 Koordination og tværfagligt samarbejde om indsatsen

I dette afsnit behandles koordinationen af de opgaver, som krævede tværfagligt samarbejde under branden på Toelt Losseplads. Der sættes fokus på tre opgaver: slukningen af branden, varetagelse af borgernes sundhed samt kommunikationen med borgerne og medierne. (Selve indholdet i myndighedernes informationer behandles i afsnit 5.4.)

Ved større hændelser er der behov for, at myndighederne løbende koordinerer handlinger og ressourcer, så den samlede indsats – både i og uden for indsatsområdet – bliver så effektiv som mulig.

Effektiv koordination og tværfagligt samarbejde kræver bl.a., at myndighederne har en fælles situationsopfattelse samt en fælles forståelse af de opgaver, som myndighederne og de øvrige aktører skal løse og måden opgaverne skal løses på (strategi for indsatsen). Det er endvidere væsentligt, at der er en klar arbejdsdeling og en organisering, der understøtter den tværgående koordination. Endelig bør der være overblik over og adgang til de ressourcer (bemanding, materiel, kompetencer mv.), der er nødvendige for en effektiv indsats.

Under branden på Toelt Losseplads arbejdede myndighederne og de øvrige aktører godt sammen om at få branden slukket og om at få taget vare på udsatte borgers sundhed. Koordinationen af kommunikationsindsatsen var derimod ikke på plads.

5.3.1 Slukningen af branden

Opgaven med at slukke branden blev løst af Nordsjællands Brandvæsen støttet af enheder fra andre redningsberedskaber. I/S Nordforbrænding stillede mandskab og gravemaskiner til rådighed.

I brandens indledende fase var der vanskeligheder med præcist at fastslå brandens spredning i oplaget, da ilden ikke var synlig udefra. Fra tirsdag den 20. oktober fik myndighederne et mere dækkende overblik over selve branden og dens udbredelse, hvilket medførte, at der blev tilkaldt flere slukningsenheder, og strategien blev ændret.

Under hele indsatsen var der en fælles forståelse af, hvordan slukningen skulle foregå. Slukningsstrategien var at grave de enkelte punktbrande ud af oplaget, begrænse brandudbredelsen, slukke det brændende affald én grab ad gangen og lægge det i en ny dyng. Myndighederne valgte senere – fordi branden havde spredt sig til hele oplaget – at grave hele oplaget systematisk igennem og slukket det brændende affald bid for bid. Myndighederne fulgte denne strategi til branden blev erklæret slukket den 27. oktober.

Indsatsområde og skadessted var klart afgrænset, og koordinationen af slukningsindsatsen foregik derfor på selve lossepladsen under ledelse af Nordsjællands Brandvæsen. Dette har været en passende ramme for koordinationen af selve slukningsindsatsen. Evalueringen har ikke vist tegn på uklarheder vedrørende myndighedernes og de øvrige aktørers arbejdsdeling under slukningsindsatsen.

Delkonklusion: slukningsindsatsen blev koordineret effektivt

Der var løbende adgang til tilstrækkeligt mandskab og materiel, som systematisk blev inddraget til at støtte Nordsjællands Brandvæsens tekniske indsats.

Samlet vurderer Institut for Beredskabsevaluering, at de involverede myndigheder og aktører løbende koordinerede deres handlinger og indsats og sikrede en effektiv slukning af branden.

5.3.2 Varetagelse af borgernes sundhed

Opgaven med at tage vare på borgernes sundhed blev løst i et samarbejde mellem Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Beredskabsstyrelsen Sjælland, Kemisk Beredskab, embedslægen og Danmarks Miljøundersøgelser.

Overblikket over de sundhedsmæssige aspekter af branden udviklede sig gradvist. I de første dage af hændelsen havde indsatsledelsen et begrænset fokus på sundhedsrisici, da Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi vurderede, at branden ikke ville få konsekvenser for naboerne til lossepladsen.

På baggrund af brandens udvikling samt reaktioner fra bekymrede borgere fik indsatsledelsen i løbet af mandag den 19. oktober mere fokus på de sundhedsrisici, der kunne være forbundet med røgen. Indsatsledelsen tog bl.a. kontakt til Kemisk Beredskab for en ekspertvurdering af røgens sundhedsskadelige virkninger, og der blev foretaget røggasmålinger af Beredskabsstyrelsen Sjælland.

Institut for Beredskabsevaluering vurderer, at opmærksomheden blev skærpet yderligere, og overblikket blev forbedret efter, at Kemisk Beredskab og embedslægen mødte frem på lossepladsen onsdag den 21. oktober. Det blev endvidere gjort helt klart, at det var embedslægen, der havde ansvaret for at rådgive indsatsledelsen om sundhedsmæssige forhold på og omkring skadesstedet.

Koordination af indsatsen vedrørende borgernes sundhed udgik fra lossepladsen, hvor hovedparten af de involverede myndigheder og aktører var til stede og således havde mulighed for at mødes med re-

gelmæssige mellemrum. Dette vurderes at have været en passende organisatorisk ramme for denne del af indsatsen.

Der forelå, så vidt vides, ikke en samlet strategi for opgaven med at tage vare på borgernes sundhed. Evalueringen har dog vist, at myndighederne fra mandag den 19. oktober løbende vurderede den sundhedsskadelige virkning af røgen og fra onsdag den 21. oktober arbejdede tæt sammen om at løse de opgaver, der var afledt af de mulige sundhedsmæssige risici.

Indledende måling og vurdering af indholdet af giftige stoffer i røgen

Mandag den 19. oktober bad Nordsjællands Brandvæsen Beredskabsstyrelsen Sjælland om at foretage en røggasanalyse af røgen. Denne analyse, som omfattede fem stoffer, gav ikke noget udslag, og Nordsjællands Brandvæsen og Beredskabsstyrelsen Sjælland vurderede, at røgen ikke var sundhedsskadelig. Den samme måling og analyse blev gentaget tirsdag den 20. oktober.

Løbende måling og vurdering af røgens indhold af giftige stoffer, herunder dioxin

Torsdag den 22. og fredag den 23. oktober analyserede Kemisk Beredskab røgen for en række gasser og potentielt giftige stoffer. Embedslægen vurderede i samråd med Kemisk Beredskab, hvorledes der burde rådgives om de sundhedsmæssige forhold. Kemisk Beredskab fokuserede primært på, hvilke akutte reaktioner røgen kunne udløse hos mennesker, og var særlig opmærksomme på røgens indhold af kulilte. Analyserne gav ikke resultater, der lå over grænseværdierne. Dette indikerede, at mængder af disse giftige stoffer i røgen ikke ville udgøre en sundhedsrisiko for de berørte borgere. Fredag den 24. oktober tog Danmarks Miljøundersøgelser jordprøver for at undersøge, om der havde været dioxin i røgen. Resultaterne af disse undersøgelser, der forelå den 28. oktober, kunne ikke påvise tilstedeværelse af dioxin.

Observationer og besøg i området nær lossepladsen, bl.a. ved daginstitutioner

Fra onsdag den 21. oktober til fredag den 23. oktober gennemførte Nordsjællands Brandvæsen sammen med Kemisk Beredskab og embedslægen besøg og visuelle inspektioner i området. Konklusionen var, at røgen var ubehagelig, og at mennesker ikke burde opholde sig i røgfanen tæt på lossepladsen. Det blev vurderet, at røgen havde en "irritativ" effekt, hvilket betød, at partikelforureningen kunne give hovedpine, hoste mv., samt at personer med luftvejslidelser kunne blive påvirket mere end raske personer.

Direkte kontakt og information til naboer og andre, som var udsat for røgen

På foranledning af en beslutning truffet af Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab og embedslægen kørte Nordsjællands Politi onsdag den 21. oktober om aftenen rundt til de borgere, hvis huse lå i røgfanen. Politiet informerede borgerne om situationen og tilbød dem genhusning. I alt blev 11 familier vest for Toelt Losseplads tilbudt genhusning. Heraf valgte fire familier at forlade området i perioden fra onsdag den 21. oktober til lørdag den 24. oktober.

Myndighederne gav endvidere generel information til borgerne om risici ved røgen via pressemeddelelser, hjemmesider og medierne. Den generelle kommunikationsindsats behandles nærmere nedenfor.

Planlægning for eventuel evakuering af borgerne i Kvistgård By

Da prognoserne fra DMI den 22. oktober viste, at røgen ville blæse mod Kvistgård By i løbet af lørdag den 24. oktober og søndag den 25. oktober, drøftede Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi behovet for at evakuere Kvistgård By. Nordsjællands Brandvæsen startede planlægningen (op-

samlingssteder, transport, forplejning mv.), men fredag den 23. oktober vurderede Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi, at genhusningen af borgerne i Kvistgård By ikke længere var aktuelt.

Delkonklusion: Der blev taget vare på udsatte borgers sundhed

Evalueringen har vist, at indsatsledelsen sammen med de øvrige aktører løste en række opgaver for at tage vare på borgernes sundhed. Myndighederne var særligt opmærksomme på de borgere, der var direkte udsat for røg i større koncentrationer. Der foreligger ikke informationer om, at berørte personer har fået sundhedsmæssige skader som følge af branden.

Samlet finder Institut for Beredskabsevaluering, at der blev taget vare på borgernes sundhed gennem en tværfagligt koordineret indsats, som blev intensiveret i takt med, at hændelsen udviklede sig.

5.3.3 Koordinationen af kommunikationsindsatsen

Opgaven med at kommunikere med borgere og medier blev primært varetaget af Nordsjællands Brandvæsen med støtte fra Nordsjællands Politi, Kemisk Beredskab, embedslægen, Fredensborg Kommune, Helsingør Kommune og Giftlinjen.

Giftlinjen blev inddraget i forbindelse med en henvendelse fra en borger i området omkring Toelt Losseplads, som spurgte til dioxins sundhedsskadelige virkninger. Giftlinjen udarbejdede herefter et dokument, som beskrev dioxins kort- og langsigtede sundhedsskadelige konsekvenser til brug for Giftlinjens hjemmeside og i deres telefonservice. Giftlinjen koordinerede udarbejdelsen af dette dokument med Nordsjællands Brandvæsen, Kemisk Beredskab og embedslægen. Giftlinjen blev ikke inddraget yderligere i indsatsen.

Endvidere kommunikerede I/S Nordforbrænding selvstændigt med borgere og medier om branden og de afledte konsekvenser.

Da Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi lørdag den 17. oktober aftalte opgavefordelingen, var kontakten til medierne en af de opgaver, som Nordsjællands Brandvæsen skulle tage sig af.

Kommunikationsindsatsen var i den indledende fase i hovedtræk reaktiv. Fra mandag den 19. oktober blev offentligheden primært informeret ved, at Nordsjællands Brandvæsen svarede på henvendelser fra medierne (f.eks. lokalaviser og dr.dk). Nordsjællands Brandvæsen udtalte bl.a. at "[...] røgen er ufarlig", og at "[...] branden er under kontrol og slukket om to dage".

I løbet af tirsdag den 20. oktober og onsdag den 21. oktober udtrykte nogle af borgerne i Kvistgårdhusene bekymring for, hvorvidt røgen udgjorde en risiko for deres helbred. Endvidere var de utilfredse med, at myndighederne ikke orienterede dem tilstrækkeligt om faren ved at opholde sig i røgen. Dette affødte bl.a. en debat i medierne om myndighedernes kompetence til at vurdere røgens skadelige virkninger.

I denne sammenhæng skal det nævnes, at andre borgere i Kvistgårdhusene over for Nordsjællands Brandvæsen gav udtryk for at være trygge ved, at der løbende blev taget målinger af sundhedsskadelige stoffer i røgen og informeret om målingens resultater.

Da hændelsen ændrede karakter, blev kommunikationsindsatsen justeret ved, at myndighederne udsendte flere pressemeddelelser, som bl.a. blev lagt på Fredensborg Kommunes og Helsingør Kommunes hjemmesider. Samtidig blev bl.a. Kemisk Beredskab og embedslægen involveret i at udarbejde pressemeddelelser og en liste over de mest almindelige spørgsmål og svar.

I forbindelse med evalueringen er der fundet eksempler, som viser, at kommunikationsindsatsen kunne have været organiseret og koordineret bedre.

Samarbejde mellem myndighederne og I/S Nordforbrænding om informationer til offentligheden

I/S Nordforbrænding tog del i at informere offentligheden om branden på Toelt Losseplads.

I/S Nordforbrænding tog på eget initiativ kontakt til grundejerforeningen i Kvistgårdhusene, da I/S Nordforbrænding på grund af tidligere erfaringer var klar over, at branden kunne føre til et anspændt forhold mellem grundejerforeningen og virksomheden. I/S Nordforbrænding udsendte endvidere løbesedler til naboerne og lagde nyheder på deres egen hjemmeside. Endelig overvågede I/S Nordforbrænding de informationer, som medierne bragte, og forsøgte at korrigere fejloplysninger i medierne via pressemeddelelser og ved at deltage i interviews.

I/S Nordforbrændings kommunikationsindsats foregik parallelt, men ukoordineret, med myndighedernes indsats. Det betød bl.a., at I/S Nordforbrændings viden om forholdet til grundejerforeningen ikke blev inddraget og nyttiggjort som del af myndighedernes kommunikationsindsats.

Dette medførte bl.a., at Nordsjællands Brandvæsen, Fredensborg Kommune og Nordsjællands Politikontor ikke var opmærksomme på dette anspændte forhold mellem Kvistgårdhusene og Toelt Losseplads og gav udtryk for, at debatten om de afledte konsekvenser og kritikken var overraskende. Debatten i medierne udsprang i vidt omfang fra grundejerforeningen i Kvistgårdhusene dels på grund af det anspændte forhold til lossepladsen, dels fordi beboerne i Kvistgårdhusene ikke fandt, at de modtog de informationer, de havde behov for.

En inddragelse af I/S Nordforbrænding kunne have øget myndighedernes muligheder for at være forberedt på problemerne. Ydermere må det forventes, at Fredensborg Kommune havde viden om, at der kunne være et anspændt forhold mellem Kvistgårdhusene og Toelt Losseplads, eftersom Miljøankenævnet har registreret tre klager over bl.a. Fredensborg Kommunes godkendelse af ændringer på Toelt Losseplads.

Myndighedernes reaktion på forkerte oplysninger og kritik

Under branden opstod der flere situationer, hvor medierne bragte informationer, der enten var i modstrid med myndighedernes oplysninger, direkte forkerte eller kritiserede myndighedernes indsats. Følgende er de efterfølgende eksempler, der viser, at myndighederne generelt enten var sene til eller helt undlod at reagere på disse informationer:

- Tirsdag den 20. oktober udtalte Nordsjællands Brandvæsen i de lokale medier, at røgen hverken var "sundhedsskadelig", "giftig" eller "farlig". Samtidig var der historier i medierne med beskrivelser af en "[...] tyk, mørkeblå tåge af ildelugtende røg ind over de 54 nye kvistgårdhuse [...]Kvistgård By og Rudolph Steiner Skolen" uden nærmere præcisering af, hvad røgen indeholdt.
- Onsdag den 21. oktober startede debatten i medierne om indholdet af dioxin i røgen og de mulige sundhedsskadelige virkninger, hvor bl.a. Sjællandske Nyheders netavis refererede en lektor fra DTU for at sige, at der "sandsynligvis [dannes] dioxiner fra branden på Toelt Losseplads". Nordsjællands Brandvæsen iværksatte samme dag en undersøgelse af indholdet af dioxin i røgen, men det var imidlertid først lørdag den 24. oktober, at myndighederne svarede på de spørgsmål, der var blevet rejst om indholdet af dioxin i røgen.

- Onsdag den 21. oktober om aftenen advarede TV2 News beboere i området mod *"giftig røg"*. TV2 Lorry berettede om evakuering med henvisning til at *"røgen er farlig"*, og i en artikel på lokalavisen.dk for Fredensborg stod der, at *"Nordsjællands Politi oplyser nu, at røgen er giftig, det oplyser TV2 Lorry"*.
- Onsdag den 21. oktober rejste beboere i Kvistgårdhusene i henholdsvis Helsingør Dagblad og TV2 Lorry tvivl om de informationer, som myndighederne havde givet om mængden og indholdet af det brændende affald, og ville af den grund have undersøgt, hvilken betydning det havde for røgen.
- Onsdag den 21. oktober blev beboere, hvis huse lå i røgfanen i en kilometers afstand fra lossepladsen, tilbudt genhusning. TV2 News udsendte imidlertid en besked om, at *"alle inden for en radius af en kilometer fra røgfanen opfordres til at finde et andet sted at opholde sig"* og TV2 Lorry meddelte, at beboere *"i en radius på en kilometer fra branden anbefales at flytte"*.

Myndighedernes sene eller manglende reaktion vurderes især at hænge sammen med, at myndighederne ikke systematisk fulgte med i mediernes dækning af branden og derfor ikke havde tilstrækkeligt overblik til mere aktivt at korrigere eller kommentere fejl, misforståelser og kritik samt svare på spørgsmål om indsatsen og de afledte konsekvenser.

Strategien for kommunikationsindsatsen

Det er væsentligt, at myndighederne og de øvrige aktører bidrager aktivt til at sætte dagsordenen og gennem tværgående koordination forsøger at sikre rettidige, korrekte og entydige informationer til offentligheden. Dette får især betydning, når flere myndigheder og aktører er involveret i indsatsen, og der dermed er forskellige vinkler på og holdninger til informationen til offentligheden.

Mediernes interesse for branden var i starten begrænset, men efterhånden som hændelsen udviklede sig, blev mediedækningen mere intens og kritisk over for myndighederne. Samtidig viste borgerne en stigende interesse for brandens sundhedsmæssige konsekvenser.

Kommunikationsindsatsen blev imidlertid primært formet af henvendelser fra medierne og pres fra borgerne, og de involverede myndigheder forsøgte kun i begrænset omfang at påvirke mediernes dækning af hændelsen.

Spørgsmål fra medierne og indsatsledelsens mulige svar blev drøftet på møderne afholdt på Toelt Losseplads. Der er imidlertid ikke fundet dokumentation for, at de involverede myndigheder og aktører havde aftalt en samlet strategi for kommunikationsindsatsen, herunder aftaler om hvad der skulle informeres om, og hvordan det skulle foregå. Konsekvenserne af at mangle en kommunikationsstrategi blev forstærket af, at "Retningslinjer for indsatsledelse" og myndighedernes generelle planer kun i meget begrænset omfang beskrev, hvordan kommunikationsindsatsen skulle forløbe.

Institut for Beredskabsevaluering vurderer derfor, at myndighederne og øvrige aktører savnede en væsentlig del af grundlaget for at kunne foretage en hensigtsmæssig tværgående koordination af kommunikationsindsatsen.

Delkonklusion: Kommunikationsindsatsen var ikke tilstrækkelig koordineret

Da hændelsen ændrede karakter, voksede kommunikationsopgavens omfang fra en relativt enkel til en kompleks opgave, som ikke kunne varetages effektivt fra indsatsområdet, bl.a. fordi der var begrænsede muligheder for og ressourcer til systematisk at følge med i mediernes dækning af branden og til at koordinere kommunikationen.

Forudsætningerne for en effektiv koordination af kommunikationsindsatsen var ikke på plads (handlingsorienterede planer, generelle retningslinjer og kommunikationsstrategi), og myndighederne fik ikke skabt en fælles og dækkende forståelse af, hvad kommunikationsopgaven indebar, samt hvilke krav det stillede til organisering og koordination.

Institut for Beredskabsevaluering finder, at myndighederne ikke gav samarbejdet om kommunikationen med borgerne og medierne tilstrækkelig opmærksomhed. Resultatet blev, at myndighederne gennem meget af forløbet var på bagkant og fremstod som mindre koordinerede og reaktive.

5.4 Myndighedernes informationer til offentligheden

I dette afsnit behandles indholdet i myndighedernes informationer til offentligheden. Der sættes fokus på informationerne om de risici, der var forbundet med branden, og hvorledes borgerne skulle tage vare på deres egen sikkerhed og sundhed. Der fokuseres endvidere på, hvordan myndighederne og de øvrige aktører håndterede den konflikt, der blussede op i medierne som følge af branden.

Informationerne fra myndighederne om risici og afledte konsekvenser skal give borgerne et grundlag for at tage vare på deres egen sikkerhed og sundhed samt at få dagligdagen til at fungere så normalt som muligt, selvom borgene bliver påvirket de afledte konsekvenser af hændelsen.

Indhold og formidling af informationerne

I løbet af branden informerede myndighederne om forskellige emner:

- Risici ved at opholde sig i røgen.
- Indholdet af farlige stoffer, herunder dioxin.
- Hvilke forholdsregler borgerne skulle træffe for at beskytte sig selv.
- Målinger og prøvetagning.
- Affaldets sammensætning.
- Konsekvenserne for dyr og miljø.

Myndighedernes informationer om risici og afledte konsekvenser dækkede således en bred vifte af emner. Myndighederne informerede via de involverede kommuners hjemmesider, gennem lokale og regionale medier og tog direkte kontakt til de borgere, der blev tilbudt genhusning. Derudover havde myndighederne telefonisk kontakt med en mindre gruppe borgere i forbindelse med branden. Myndighederne var således alsidige i deres brug af informationskanaler, hvilket bidrog til, at informationerne kunne nå bredt ud.

Evalueringen har dog vist, at indholdet i informationerne var præget af fagudtryk, f.eks. at røgen "*havde irritative effekter*", og at der blev anvendt en række forskellige begreber til at beskrive den samme situation, f.eks. i hvilket omfang røgen var "*giftig*", "*sundhedsskadelig*", "*farlig*" mv. Endvidere var de første handlingsanvisninger uklare, og i forbindelse med tilbuddet om genhusning onsdag den 21. oktober bragte medierne direkte ukorrekte og misvisende varslinger ud til borgerne. Dette var uheldigt, ikke mindst fordi myndighederne ikke fik korrigeret fejlen. I de sidste dage af forløbet blev myndighedernes handleanvisninger til borgerne tydelige og enkle at forstå.

Evalueringen har vist, at en række specialister var involveret i at vurdere situationen, og der blev dermed skabt et godt fagligt grundlag for at informere borgerne om risici, konsekvenser og handlemuligheder.

Informationerne bar dog præg af, at myndighederne ikke havde den fornødne erfaring med at formidle teknisk komplicerede vurderinger til borgerne. Som nævnt var der ikke en samlet kommunikations-

strategi, og myndighederne fik kun i meget begrænset omfang støtte fra deres kommunikationsfaglige medarbejdere til at tilrettelægge og gennemføre kommunikationsindsatsen. Eksempelvis bestod støtten fra Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune primært i, at de stillede deres hjemmesider til rådighed.

Presset fra omgivelserne

Evalueringen har afdækket, at der i medierne var to meget forskellige vurderinger af risikoen ved røgen. Myndighedernes vurdering var, at røgen fra branden kunne have en irriterende effekt, men at den ikke var sundhedsskadelig. I skarp kontrast til denne vurdering anførte en gruppe borgere i medierne, at røgen havde en direkte sundhedsskadelig virkning på mennesker, samt at myndighedernes vurderinger var utroværdige.

Baggrunden for borgergruppens udmeldinger var dels utilfredshed med myndighedernes informationer, dels en stærk interesse i at få Toelt Losseplads lukket. Mediedækningen af branden blev derfor brugt aktivt til at gøre opmærksom på de sundhedsmæssige risici, som borgergruppen fandt, var forbundet med placeringen af lossepladsen.

Disse forskellige syn på røgens skadelige virkning forblev en del af medie billedet. Nogle medier videregav myndighedernes informationer direkte uden at stille spørgsmål eller forholde sig kritisk til myndighedernes vurderinger. Andre medier fulgte i højere grad den dagsorden, der var blevet sat af den gruppe borgere, der ønskede lossepladsen lukket, og som aktivt udtrykte mistillid til myndighederne hele vejen gennem hændelsen.

Situationen med konkurrerende risikovurderinger bidrog ikke til at skabe overblik for de borgere, der ikke deltog i debatten om røgens farlighed. Det skyldes, at kun de færreste borgere orienterede sig i medierne i et omfang, der gjorde dem i stand til at overskue alle perspektiver på hændelsen. Indtrykket og forståelsen af branden på Toelt Losseplads blev derfor helt afhængigt af, hvilke medier borgerne fik deres informationer fra.

Delkonklusion: Informationerne om røgens sundhedsmæssige fare forblev uklar

Evalueringen har vist, at myndighederne informerede borgerne om en række emner vedrørende risici og afledte konsekvenser. Derved skabte man en del af grundlaget for, at borgerne kunne tage vare på deres egen sikkerhed og sundhed. Myndighederne var dog ikke tilstrækkeligt opmærksomme på at få formuleret de teknisk vanskelige vurderinger og anbefalinger, så de var tydelige og enkle at forstå for borgerne.

Myndighederne blev i medierne kraftigt udfordret af en gruppe borgere, som bl.a. ikke havde tillid til myndighedernes vurdering af, at røgen ikke var sundhedsskadelig. Det betød, at myndighedernes omdømme og troværdighed kom under pres. Det er ikke muligt for instituttet at vurdere i hvilken grad der var tale om et problem, men der har periodisk været tegnet et billede af Fredensborg Kommune, Nordsjællands Brandvæsen og Nordsjællands Politi som uansvarlige myndigheder, der ikke tog borgerne alvorligt.

Samlet set blev informationerne om røgens indhold af farlige stoffer, og dermed risikoen ved at opholde sig i røgen, aldrig helt gennemskuelige. Det var derfor løbende en udfordring for borgerne at få indsigt i, hvordan og i hvilket omfang branden udgjorde en trussel.

Institut for Beredskabsevaluering finder, at nogle af de uklarheder og fejl, der prægede myndighedernes informationer kunne have været undgået, hvis der havde været mere styrke og opbakning bag kommunikationsindsatsen, bl.a. ved inddragelse af kommunikationsfaglige medarbejdere. Dette ville

også have givet myndighederne et bedre udgangspunkt for at imødegå kritik af indsatsen og korrigere fejl og misforståelser.

5.5 Opsummering af delkonklusionerne vedrørende indsatsen

Evalueringen har vist, at en række opgaver overordnet set blev løst tilfredsstillende:

- Den indledende slukningsindsats samt rolle- og ansvarsfordeling var afpasset efter den situation, som brandvæsenet og politiet kunne observere ved ankomsten til lossepladsen.
- Indsatsledelsen og I/S Nordforbrænding koordinerede løbende deres handlinger og ressourcer i forhold til slukningsindsatsen og sikrede dermed en effektiv slukningen af branden.
- Indsatsledelsen gennemførte med støtte fra Kemisk Beredskab, embedslægen og Danmarks Miljøundersøgelser en række tiltag for at tage vare på borgernes sundhed, f.eks. målinger og vurderinger af røgen, observationer i området, tilbud om genhusning og planlægning for evakuering af Kvistgård By. Myndighederne udviste særlig opmærksomhed over for de borgere, der var direkte udsat for røg i større koncentrationer, bl.a. ved at have direkte kontakt til disse borgere før og under genhusningen.

Evalueringen har også vist, at der var problemer under indsatsen:

- Inddragelsen af myndigheder og øvrige aktører, som kunne støtte indsatsledelsen til at håndtere forhold, som ikke var direkte omfattet af slukningsindsatsen, skete sent og var ikke koordineret tilstrækkeligt, f.eks. i forhold til inddragelsen af kommunikationsfaglig ekspertise, Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune.
- Organiseringen vanskeliggjorde myndighedernes muligheder for at fastholde et fælles samlet overblik over, hvad der blev oplyst og besluttet, da væsentlige dele af informationerne alene blev udvekslet mundtligt. I det omfang informationer og beslutninger blev fastholdt, var det i interne dokumenter, som ikke blev udvekslet mellem myndighederne.
- Der var ikke i tilstrækkelig grad en fælles situationsopfattelse over de opgaver, som rakte ud over arbejdsområdet for den stab, der var oprettet af Nordsjællands Brandvæsen. Opgaven med at overvåge medierne, vurdere borgeres informationsbehov og reagere på fejloplysninger eller kritik af myndighedernes håndtering af branden var for løst koordineret.
- Da hændelsen ændrede karakter fra en mindre til en større hændelse, blev der ikke taget initiativ til generelt at styrke ledelsesstrukturen, f.eks. ved at anvende de fastlagte tværgående stabsstrukturer der fremgår af "Retningslinjer for indsatsledelse".
- Indsatsledelsen, fik i samråd med Kemisk Beredskab, embedslægen, Fredensborg Kommune og Helsingør Kommune ikke skabt en fælles og dækkende forståelse af, hvad kommunikationsopgaven indebar, samt hvilke krav det stillede til organisering og koordination.
- Forudsætninger for effektiv koordination af kommunikationsindsatsen var ikke på plads (handlingsorienterede planer, generelle retningslinjer og kommunikationsstrategi).
- Trods opmærksomhed på problemstillingen formåede de myndigheder, der deltog i krisekommunikationen, ikke altid at få formuleret teknisk vanskelige vurderinger og anbefalinger, så de var tydelige og enkle at forstå for borgerne.

- Nordsjællands Brandvæsen, Nordsjællands Politi, Fredensborg Kommune m.fl. reagerede på direkte henvendelser fra borgere og medier, men var generelt sene til eller undlod at korrigere eller kommentere fejl, misforståelser og kritik i medierne. Nogle borgere kan derfor have følt sig utrygge og dårligt informeret, bl.a. fordi informationerne om røgens indhold af farlige stoffer og dermed risikoen ved at opholde sig i røgen aldrig blev helt gennemskuelige.

Bilag.

Principper for samarbejde og organisering af beredskabsindsatser

En entydig fordeling af roller og ansvar er væsentlig for, at det tværgående samarbejde mellem de forskellige aktører kan forløbe effektivt. Inden for beredskabet er der derfor aftalt en række generelle principper og retningslinjer for ledelse og organisering mv. af beredskabsindsatser.

Hovedparten af disse principper og retningslinjer fremgår af Beredskabsstyrelsens "Retningslinjerne for indsatsledelse" fra januar 2009. Retningslinjerne er udarbejdet og tiltrådt af de myndigheder og interessenter, der normalt vil være til stede i et indsatsområde eller på anden måde kan blive inddraget i en redningsindsats.³

Disse generelle principper og retningslinjer dannede en væsentlig del af grundlaget for indsatsen på Toelt Losseplads. I forbindelse med evalueringen af indsatsen vil Institut for Beredskabsevaluering derfor beskrive de overordnede samarbejdsprincipper, den generelle ansvarsfordeling blandt de involverede aktører samt den grundlæggende organisering af mindre og større indsatser.

De overordnede principper

Beredskabsarbejdet i alle sektorer og på alle niveauer bygger traditionelt på tre overordnede principper, der gælder såvel i planlægningsfasen som i forbindelse med indsatser:

- Sektoransvarsprincippet, som indebærer, at den myndighed eller organisation, der har ansvaret for et område under normale forhold, også har ansvaret for både det forebyggende og afhjælpende beredskab ved ekstraordinære hændelser på dette område. Sektoransvarsprincippet fremgår bl.a. af beredskabslovens kapitel 5, §§ 24 – 28.
- Lighedsprincippet, som indebærer, at der skal være størst mulig lighed mellem en given organisation under normale forhold og i tilfælde af ekstraordinære hændelser, så omfanget af organisatoriske tilpasninger ikke bliver større end nødvendigt.
- Nærhedsprincippet, som indebærer, at beredskabsopgaverne bør løses så tæt på borgerne som muligt og dermed på det lavest egnede, relevante organisatoriske niveau.

Hver myndighed er desuden ansvarlig for at koordinere med andre af beredskabets myndigheder, både i forhold til hændelser, der rammer bredt, og hændelser, som er mere specifikke for deres område. Koordinationsforpligtelsen gælder både i forhold til overordnede og underliggende myndigheder samt i forhold til andre sideordnede myndigheder.

Roller og ansvar

Nedenfor gives der en kort beskrivelse af de forskellige aktørers rolle og ansvar i forbindelse med en beredskabsindsats med fokus på de typer af aktører, som var centrale for indsatsen på Toelt Losseplads. Der henvises til "Retningslinjer for indsatsledelse", kapitel 2, 4 og 6 for en mere uddybende beskrivelse.

³ Politiet, herunder Politiets Efterretningstjeneste, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Sundhedsstyrelsen, Danske Regioner, Center for Biosikring og -Beredskab, Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Miljøministeriet, Miljøstyrelsen, Søfartsstyrelsen, Falck A/S og Beredskabsstyrelsen.

Politiet

Politiet har ansvaret for at koordinere den samlede beredskabsindsats. Det indebærer, at politiet skal sikre, at samtlige funktioner i og uden for indsatsområdet koordineres, så den samlede indsats foregår så effektivt som muligt.

Dette indebærer ikke, at politiet i alle tilfælde er til stede fra begyndelsen af en indsats og udøver koordination. Ved ukomplicerede og typisk korterevarende indsatser med en enkelt eller få aktører med klare og velafgrænsede opgaver, er der ikke nødvendigvis behov for en egentlig koordinerende ledelse. I sådanne situationer erstatter det gensidige samarbejde mellem de involverede aktører den koordinerende ledelse.

Det er politiet, der træffer beslutning om at indføre koordinerende ledelse, og det sker typisk ved hændelser, der kræver indsats af flere myndigheder. Den koordinerende ledelse starter ved en eventuel planlægnings- og forberedelsesfase, fortsætter gennem selve indsatsen og slutter med et reduceret beredskab, når reetablering og genopbygning påbegyndes. Det er politiets opgave at informere samtlige aktører, hvis politiet beslutter at indføre koordinerende ledelse. Politiet skal endvidere informere aktørerne om eventuelle justeringer af omfang mv.

Redningsberedskabet

Det kommunale redningsberedskab har ansvaret for den direkte afhjælpende indsats, herunder ansvaret for det indsatte personels sikkerhed og arbejdsvilkår. Redningsberedskabet har ansvaret for alle forhold på skadestedet. Ansvar for forhold, der ligger uden for skadestedet hører generelt under politiets koordinerende ledelse (se ovenfor).

Redningsberedskabet træffer afgørelse om strategien for indsatsen, indsættelse på skadestedet herunder assistance fra andre redningsberedskaber samt inddragelse af andre eksperter eller myndigheder.

Det kommunale redningsberedskab skal kunne yde en forsvarlig indsats, og lederen af slukningsindsatsen (indsatslederen fra redningsberedskabet) skal tilkalde assistance, hvis det er nødvendigt på grund af ulykkens karakter og omfang. Normalt vil den assistance, der skal tilkaldes blive tilvejebragt via den koordinerende ledelse i indsatsområdet.

Kommunen

Kommunen skal generelt understøtte det kommunale redningsberedskabs indsats. Derudover skal kommunen koordinere sine øvrige opgaver i relation til en igangværende indsats, herunder bidrage aktivt til, at borgerne og virksomhederne i kommunen bliver belastet mindst muligt af de afledte konsekvenser af en hændelse.

Ved større, længerevarende eller komplekse indsatser kan det samlede opgavesæt blive så omfattende, at kommunen med kort varsel bør kunne støtte og aflaste indsatlederen fra redningsberedskabet. Det kan f.eks. ske ved, at kommunen varetager eller hjælper til med opgaver, som med fordel kan løses uden for indsatsområdet, f.eks. miljøopgaver, information til borgerne, medie håndtering eller logistik.

Kommunen har endvidere et miljøberedskab. Ved en eventuelt opstået forurening har redningsberedskabet ansvaret for miljøindsatsen i akutfasen, mens kommunens miljøafdeling overtager indsatsen i oprydningsfasen. I de kommuner, der har en miljøvagt, kan miljøvagten i akutfasen yde vejledning til redningsberedskabet om lokale miljøforhold, f.eks. vurdering af akut opstået jordforurening eller kendskab til virksomheder med miljøfarlige oplag.

Embedslægen

Embedslægen er en del af Sundhedsstyrelsen og har ansvaret for at rådgive myndigheder om sundhedsmæssige forhold, herunder i akutte situationer. Embedslægen kan rådgive indsatsledelsen om forhold for udsatte personer på/ved skadestedet og omkringboende, f.eks. ved store brande, kemiske uheld og mistanke om biologiske hændelser. Der er altid to embedslæger på vagt, én vest for og én øst for Storebælt. Vagten dækkes af embedslæger med særlig viden om beredskab, smitsomme sygdomme og miljømedicin. Embedslægen er til rådighed for telefoniske henvendelser og kan møde frem på skadestedet.

Ekspertberedskaber

Ekspertberedskaberne er en fællesbetegnelse for en række forskellige specialiserede beredskaber, som kan anvendes som støtte og supplement til det daglige beredskab. Det drejer sig f.eks. om Kemisk Beredskab, Center for Biosikring- og Beredskab, Statens Institut for Strålebeskyttelse, Nukleart Beredskab, og Hærens ammunitionsrydningstjeneste." Et af formålene med ekspertberedskaberne er at kunne bistå det kommunale redningsberedskab, politiet eller relevante sektoransvarlige myndigheder med rådgivning og indsatskapacitet.

Kemisk Beredskab har ansvaret for at rådgive om farlige kemiske stoffer, udføre kemiske analyser med henblik på identifikation af farlige kemiske stoffer samt foretage assistance på skadesteder og gerningssteder ved forekomst af eller mistanke om farlige kemiske stoffer. Kemisk Beredskab har en døgnvagt og kan kontaktes f.eks. ved brand, hvor der indgår farlige stoffer eller udvikles farlig røg. Assistanzen fra Kemisk Beredskab vil blive ydet enten telefonisk, eller ved udrykning til skadestedet eller gerningsstedet.

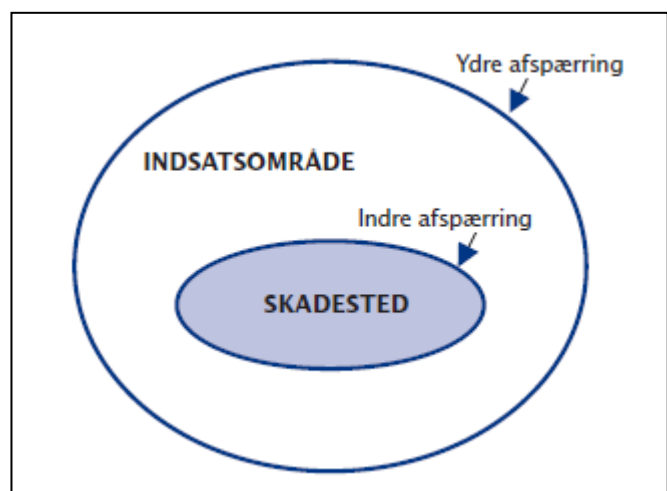
Skadevolder

I forbindelse med beredskabsindsatser har en given skadevolder intet formelt ansvar eller opgaver. Dog har skadevolder et ansvar i forhold til at begrænse tabet ved en given hændelse. Indsatsledelsen vil dog ofte trække på skadevolders ekspertise og viden om f.eks. et specifikt område eller bestemte bygninger i forbindelse med indsatsen.

Organisering af beredskabet under en indsats

Opdelingen af det fysiske indsatsområde sker ud fra et generelt princip, som er uafhængigt af hændelsens omfang, og der anvendes to overordnede begreber:

- Indsatsområdet er det samlede område, hvor redningsindsatsen mv. foregår, og som er afgrænset af den ydre afspærring.
- Skadestedet er det område eller den lokalitet, hvor der er indtruffet en skade, og hvor der er behov for indsættelse af redningsberedskabet. Skadestedet afgrænses af den indre afspærring.



Organisering ved mindre hændelser

Ved en mindre hændelse etableres der ofte en indsatsledelse med repræsentanter fra de beredskaber, som har indsatsmæssige opgaver. Grundstammen i indsatsledelsen består af indsatslederen fra politiet (som varetager den koordinerende ledelse), indsatslederen fra redningsberedskabet (som varetager den tekniske ledelse) og en koordinerende læge (som leder den præhospitale indsats). Der er som nævnt også mulighed for et løsere struktureret samarbejde mellem de involverede aktører.

I tilfælde af, at der indsættes andre beredskaber i indsatsområdet, f.eks. ekspertberedskaber, ligger ansvaret for den faglige indsats hos den udsendte leder fra disse beredskaber.

Selv ved mindre hændelser kan der være behov for tværgående koordination og samarbejde, og derfor lægger retningslinjerne op til, at en række beslutninger træffes i samråd mellem de forskellige aktører, der er involverede i den aktuelle indsats, f.eks.:

- Generel koordination af indsatsen.
- Placering af enheder i indsatsområdet.
- Vurdering af, om et område kan være truet samt behovet for varsling.
- Koordination af information til medier og borgere.
- Rekvirering af assistance.

Organisering ved større hændelser

Der er ikke en fast definition på, hvornår en situation kan betegnes som en "større hændelse", men forhold som hændelsens type og kompleksitet, skadernes omfang, antallet af berørte borgere, geografisk udbredelse, forventet varighed, tid og sted samt antallet af involverede aktører er indikatorer, som aktørerne kan bruge til at vurdere, om der er tale om en større hændelse.

Visse hændelser vil være store fra starten. Andre udvikler sig fra en mindre til en større hændelse. I nogle tilfælde vil der være tale om en tydelig ændring, i andre tilfælde en glidende overgang. Under alle omstændigheder vil opgavesættet for de aktører, der er involveret i hændelsen, blive mere omfattende, særligt i forhold til:

- Planlægning, koordination og ledelse af indsatsen.
- Information om og dokumentation af forløb og beslutninger.
- Kommunikation og mediehåndtering.
- Logistik.

Det kan derfor være relevant at justere ledelsesstrukturen i indsatsområdet, f.eks. fra et løsere struktureret samarbejde til formel iværksættelse af politiets koordinerende ledelse. Endvidere kan der være behov for at etablere yderligere ledelsesfunktioner og samarbejdsfora for at lede den samlede indsats og understøtte indsatsen i indsatsområdet.

Alle aktører bør under en indsats løbende forholde sig til, hvornår der opstår behov for at styrke ledelsesstrukturen, f.eks. ved at oprette stabe og støttefunktioner.

Ledelses- og stabsstrukturer

I en situation, hvor det vurderes nødvendigt at justere ledelsesstrukturen, kan dette ske på forskellige niveauer og organiseringsformer. "Retningslinjer for indsatsledelse" beskriver fem typer ledelses- og stabsstrukturer, som er fleksible og kan justeres efter behov:

- Den tekniske indsatsleders stab: I forbindelse med større, længerevarende eller komplekse hændelser kan redningsberedskabets indsatsleder have behov for at etablere en stab for at understøtte ledelsen af den tekniske indsats. En sådan stab kan etableres i KST eller i en selvstændig lokalitet i umiddelbar nærhed af KST.
- Kommandostade (KST): Hvis omfanget af opgaver bevirker, at der opstår behov for at etablere en stab, så sker dette med udgangspunkt i KST. KST oprettes af indsatslederen fra politiet og er en fælles ledelsesplatform for indsatsledelsen. KST placeres i indsatsområdet og benyttes til at lede den samlede indsats og opretholde kontakt til andre beredskabsmyndigheder. KST er ikke nødvendigvis en permanent struktur, men kan etableres i det omfang, indsatslederen fra politiet finder det nødvendigt.
- Kommandostation (KSN): KSN etableres i regi af politiet og placeres typisk på politistationen. Politiet benytter KSN til at udøve den koordinerende ledelse på operativt niveau. Ved større hændelser sker dette i samarbejde med de øvrige aktører, der er involveret i indsatsen.
- Lokal beredskabsstab: En tværfaglig beredskabsstab, der oprettes i den enkelte politikreds. Den lokale beredskabsstab fungerer som et forum til koordination af samfundets samlede ressourcer i forbindelse med en større indsats. De faste medlemmer af den lokale beredskabsstab er politidirektøren (leder af staben), chefen for Beredskabsstyrelsens regionale beredskabscenter og chefen for totalforsvarsregionen samt disses personlige rådgivere. Andre relevante myndigheder kan indkaldes til staben efter behov.
- Kommunens krisestab: Kommunens krisestab kan blive etableret af kommunen med henblik på at understøtte redningsberedskabet i området samt koordinere kommunens øvrige opgaver i relation til en indsats.

Hvilken stab eller kombination af stabe, der oprettes, afhænger af en konkret vurdering af situationen, men bør dog ske på det lavest egnede niveau.

Udgivet af:

Institut for Beredskabsevaluering

Beredskabsstyrelsen

Datavej 16

3460 Birkerød

Telefon: 45 90 60 00

Fax: 45 90 60 60

E-mail: csb@brs.dk

brs.dk/beredskab/evaluering

Udgivet: Oktober 2011