

Dato: 14.01.2010

Byrådssak
1025/10

Byrådet

Høring: Justisdepartementets forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten (112-rapporten).

SMA SARK-03-200900918-8

Hva saken gjelder:

Justisdepartementet har i brev (20090918/3 dat 22.07.2009) anmodet om uttale til rapport med forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjeneste. Nødmeldetjenesten mottar nødanrop, iverksetter en faglig vurdering av situasjonen, gir profesjonell veiledning til innringeren og iverksetter nødvendige tiltak som bl.a. skadedempende tiltak og utrykning. Dagens nødmeldetjeneste er brann 110, politi 112 og helse 113.

Befolkningens forventninger til nødmeldetjenestene og rask adekvat innsats fra nødetatene er fortsatt økende, så tjenesten bør styrkes i tråd med dette. Gevinstene med ett felles nødnummer synes ikke å være sannsynliggjort i rapporten.

Vedtakskompetanse:

Byrådets fullmakter §5 vedtatt av bystyret 24.04.2006, sak 102:

”Byrådet avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser avgitt av byrådet sendes uten grunnnet opphold bystyrets kontor til orientering.”

Byrådslederen innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

4. Bergen kommune støtter innføring av 112 som felles nødnummer.
5. Bergen kommune forutsetter at innføringen av 112 som fellesnummer følges opp med en styrking av operativ koordinering og samhandling mellom nødetatene og andre aktører. Politiet bør omstruktureres slik at dette kan oppnåes.
6. Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Monica Mæland
Byrådsleder

Saksutredning:

Litt om 110-sentralen i Bergen

Bergen kommune v/Bergen brannvesen organiserer 110-sentralen med et dekningsområde for 420.000 innbyggere i 30 kommuner, 28 i Hordaland og 2 i Sogn og Fjordane. 110-sentralen er lokalisert i moderne lokaler i den nye hovedbrannstasjonen og tar bl.a. i mot nødmeldinger og viderevarsler disse til 60 brannstasjoner i kommunene. I tillegg mottar 110-sentralen meldinger fra automatiske brannvarslingssystemer, samt utfører en rekke serviceoppdrag for respektive brannvesen i regionen. 110-sentralen er også en fagsentral som koordinerer og støtter respektive kommuner bl.a. gjennom faglig rådgivning. Ved behov etablerer Bergen brannvesen stab ved 110-sentralen iht. retningslinjer fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) om enhetlig innsatsledelse (EIS-modellen) for understøttelse av langvarige og teknisk kompliserte innsatser i regionen.

Det er etablert systemer for varsling og samhandling mellom nødetatene.

Litt om den senere tids utvikling for brann- og redningstjenesten.

Den senere tids utvikling med flere store og alvorlige branner og ulykker har stilt brann- og redningstjenesten ovenfor stadig mer krevende og kompliserte brann- og redningsaksjoner. Gjennom bl.a. kommunenes og fylkesmannens risiko- og sårbarhetsarbeid underbygges det at endringer i klima, infrastruktur og risikobilde stiller nye krav til tjenestetilbud, organisering og gjennomføring av brann- og redningstjenestene.

Det tilligger brannvesenet å lede/koordinere større og kompliserte innsatser utenom det som er redningstjeneste, som for eksempel store bygningsbranner, skogbranner, akutt forurensning, farlig gods ulykker, oversvømmelser m.m. Dette fordrer ofte en samordnet innsats mellom flere etater/virksomheter.

110-sentralen i Bergen har gjennom flere år foretatt en systematisk utvikling fra å være nærmest en ren nødmeldetjeneste til også å være en fagsentral med delegert myndighet fra respektive brannsjefer. 110-sentralen har da operativ fullmakt fra brannsjefen til å disponere og koordinere brann- og redningsressursene i regionen på tvers av kommunegrensene og er også faglig rådgiver og koordinator under brann- og redningsinnsatser. Det er gjennomført en betydelig systemutvikling og kompetanseoppbygging for å kunne håndtere slike oppgaver og sentralen disponerer eget stabsrom med avanserte sikkerhets- og IKT-løsninger for å understøtte innsatser i regionen.

Prinsipper for organisering av fremtidig nødmeldetjeneste.

Nødsentralenes oppgave i redningstjenesten er viktig med hensyn til effektiv mottak av nødmeldinger, hurtig viderevarsling av en samlet redningstjeneste, ledelse og koordinering av brann- og redningsaksjoner og ikke minst til å bidra til et godt og effektivt samvirke mellom nødetatene.

Vår erfaring er at dagens organisering av nødmeldetjenesten med 3 nødnumre og 3 separate nødsentraler ikke ivaretar alle forholdene godt nok, selv med bruk av dagens ordning for intern varsling mellom nødetatene (trippelvarsling) og kontaktorganer mellom nødsentralene.

Arbeidsgruppens mandat har vært å legge frem en anbefalt løsning for fremtidig organisering av nødmeldetjenesten med utgangspunkt i ett nødnummer - 112 - og samlokalisering av

dagens nødmeldesentraler. Innenfor disse rammene skisserer rapporten 4 ulike modeller (A-D) med en anbefalt løsning (modell C).

Vurdering av modellforslagene:

Modell A:

Denne modellen vil kunne ivareta respektive fagsentraler/nødetaters faglige behov på en god måte, men vil ikke gi en ønsket effekt med en mer effektiv nødmeldetjeneste og bedret operativ koordinering/samhandling mellom nødetatene og andre aktører, særlig ikke iht. samvirkeprinsippet innen redningstjenesten. Modellen kan videreutvikles mot modell C og D i et langsiktig perspektiv.

Modell B:

Denne modellen gir ikke en ønsket effekt med en mer effektiv nødmeldetjeneste og bedret operativ koordinering/samhandling mellom nødetatene og andre aktører iht. samvirkeprinsippet for redningstjenesten. Brannvesenet mister sin fagsentral, hvilket medfører en vesentlig svekkelse av den brannfaglige vurderingen ved omfattende innsatser eller hvor ulike innsatser faller sammen i tid og/eller sted. De 2 øvrige fagsentralene opprettholdes og løsningen vurderes som lite aktuell.

Modell C:

Denne modellen vil under gitte forutsetninger kunne bidra til en positiv utvikling av nødmeldetjenesten, men ivaretar ikke fullt ut ønsket utvikling for operativ koordinering/samhandling mellom nødetatene og andre aktører iht. samvirkeprinsippet for redningstjenesten.

Modell D:

Denne modellen synes å være det beste alternativet og vil under gitte forutsetninger kunne bidra til en ønsket utvikling av nødmeldetjenesten og for økt operativ koordinering/samhandling mellom nødetatene og andre aktører iht. samvirkeprinsippet for redningstjenesten. Modellen forutsetter imidlertid vesentlige organisatoriske omstruktureringer i politiet.

Oppsummert:

Samfunnsmessig synes modell D som den mest riktige løsning innenfor de gitte rammene, men den er og en modell som ikke kan gjennomføres før en har foretatt vesentlige omstruktureringen innen politiet og politidistriktene. Det vurderes som lite realistisk å gjennomføre modellen innen rimelig tid.

Under de gitte rammene synes modell C å være den modellen som i størst grad vil bidra til en ønsket utvikling innen nødmeldetjenesten og som kan være realistisk å få gjennomført innen rimelig tid. Modell C ligger bedre til rette for en fremtidig ønsket utvikling mot modell D.

Det presiseres at en organisatorisk løsning med felles nødnummer og nødsentral har en rekke viktige forutsetninger for at dette skal kunne fungere tilfredsstillende. Rapporten omtaler noen av disse forutsetningene, men er ikke uttømmende på dette området.

Noen viktige forutsetninger for fremtidig omorganisering av nødmeldetjenesten.

Valg av modeller:

Da den mest optimale modellen ikke er gjennomførbar innen rimelig tid, må det alternativt velges en modell som vil kunne videreutvikles over tid mot en fremtidig ønsket modell og med en intensjon/plan for en slik utvikling. Samtidig må den ikke innebære noe svekkelse av nødmeldetjenesten på noe punkt.

Organisering av tjenesten:

Dersom en går videre med etablering av en felles nødmeldetjeneste, så må den være organisert gjennom staten underlagt et direktorat, uavhengig av respektive nødetater som den skal betjene. Det legges til grunn at staten tar et felles grep for hele omorganiseringen, hvilket bl.a. innebærer at staten overtar arbeidsgiveransvaret for dagens ansatte i respektive nødsentraler og at det finnes gode løsninger for at slike overføringer kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte for de involverte.

Det må etableres løsninger/ordninger mellom nødsentralen og nødetatene som gjennom avtaler ivaretar respektive parters behov og interesser for å opprettholde gode rutiner, rask respons og høy faglighet.

Det må videre vurderes om det organisatoriske ansvaret for nødsentralene og hovedregningsentralene bør underlegges samme eierstruktur/direktorat.

Antall, størrelse og beliggenhet:

Rapportens anbefaling på om lag 8 nødmeldtsentraler og med et dekningsområde på inntil 500.000 innbyggere synes som en god løsning. Det er imidlertid avgjørende at nødmeldesentralene lokaliseres til den byen hvor de største nødetatene har sitt hovedsete. Dette for å sikre nødvendig kontakt og samhandling med respektive nødetater som den skal betjene og tilgang på kvalifisert personell/operatører med nødvendige fagkompetanse og operativ erfaring fra nødetatene.

Økonomiske rammebetingelser:

Det legges til grunn at sentralene må sikres gode økonomiske rammebetingelser for å kunne ivareta oppgaven som fremtidig nødmeldetjeneste. Det ligger betydelige kostnader i en slik omstrukturering og utvikling og som ikke fremkommer tilstrekkelig i den foreliggende rapporten. Kostnadene med omlegging av nødmeldetjenesten må kartlegges nærmere og rammebetingelser avklares før en slik vesentlig omstrukturering vedtas. Nylige erfaringer fra innføring av nytt nødnett understreker denne problemstillingen.

Ikke bare nødmeldetjeneste, men også fagsentral:

Det må vektlegges at fremtidig nødmeldetjeneste til daglig må kunne ivareta fagsentraloppgaven på vegne av både politi-, helse- samt brann- og redningsetatene. For å oppnå dette på en tilfredsstillende måte må en bl.a. avklare nærmere:

- oppgaver og ansvarsområde for 112-sentralene
- organisering av sentralene
- samhandling og grensesnitt med nødetatene og andre etater/virksomheter i redningstjenesten
- kompetansekrav til 112-operatørene
- dimensjonering av bemanningen i sentralene

- systemer for koordinering fra enkle til komplekse hendelser som i ulik grad involverer aktørene i redningssamvirket.
- ivaretagelse av helsefaglige, brannfaglige og politifaglige vurderinger og beslutninger med etterfølgende innsats, samt den forsterkede beredskap og innsats som kreves ved spesielle situasjoner som omfattende smittsom sykdom, masseskader, fare for eksplosjon og uønsket kjemikaliespredning, ekstremnedbør, flom, sterk vind, rasfare, bortfall av viktig infrastruktur med mer.

Koordinering/samhandling under store redningsaksjoner:

Den anbefalte modell C har ikke avklart prinsippene for nødvendig koordinering/samhandling under store redningsaksjoner som må utføres mellom 112-sentralen, politiets operasjonssentral, brann- og redningsvesen, helsevesen (statlig og kommunalt) samt øvrige virksomheter som inngår i lokal redningssentral (LRS) og hovedredningssentralene (HRS). Også dette bør avklares før en evt. går videre med denne modell C, da en ikke må underkjenne at større redningsaksjoner og andre tidskritiske samfunnspåkjenninger krever koordinering og tett samordning mellom nødetatene, tilhørende ressurs- og samvirkeenheter, ikke minst er kommunenes ansvarsområder ved slike hendelser gjort tydelig og vesentlig styrket gjennom lover og forskrifter de siste årene. Samordningsorganet Kommunal Kriseledelse (KKL) og tilhørende Kommunalt beredskapsråd (KBR) inngår som en vesentlig arnea i så måte, og fokuseres ved fylkesmennenes tilsyn i kommunene. Dagens LRS-modell kan trolig fungere hensiktsmessig for politiet selv, men LRS benyttes så sjelden at øvrige etater kan stille spørsmål ved modellens reelle effektivitet. Til det er også forutsigbarheten om når den benyttes for dårlig. KKL og KBR er levende i kommunene vil kunne ivareta samordning som kunne ha ligget i et effektivt LRS.

Etablering og utforming av en fremtidig nødmeldertjeneste stiller store krav til spesifisering, utvikling, innføring og bruk av IKT.

Prosjektets målsetninger på dette området må betegnes som meget ambisiøse. Erfaringer fra tilsvarende prosjekter tilsier at en realistisk gjennomføringstid vil måtte strekke seg over et betydelig tidsrom. "Konsern løsninger" – altså systemer som slår sammen flere funksjonsområder - til en helhetlig systemløsning – er av de aller mest krevende variantene. Oppnådd effektivisering vil sterkt korrelere med oppnådd målsetning i et slikt IKT-system. Her ligger det etter vår oppfatning mange utfordringer og fallgruver. Tidsperspektivene som antydes i meldingen synes ikke å reflektere historiske lærdommer fra andre prosjekter i tilstrekkelig grad.

Nytt digitalt nødnett.

Det må knyttes tettere forbindelser mellom etablering av felles nødmeldertjeneste og innføring av nytt digitalt nødnett. Ved etablering av en ny nødmeldertjeneste er det viktig at nødetatene disponerer et hensiktsmessig digitalt nødnett med en felles plattform for kommunikasjon og samhandling.

Ivaretagelse av dagens oppgaver for 110-sentralen.

110-sentralen ivaretar flere oppgaver utover mottak av nødmeldinger, som mottak og viderevarsling av automatiske brannalarmer, brannfaglige og beredskapsmessige spørsmål fra publikum, brannfaglig overvåking av trehusbebyggelse (IR-kamera) med mer. Det forutsettes at ny felles nødsentral i størst mulig grad overtar disse oppgavene. Det blir uforholdsmessig kostbart hvis kommunene v/brannvesenet må etablere egne døgnbemannede fagsentraler/servicetelefoner for å ivareta oppgaver som i dag utføres av 110-sentralene.

Fremdriftsplan for etablering av felles nødmeldetjeneste.

Det må etableres realistiske fremdriftsplaner for innføring av evt. felles 112-sentraler og som ivaretar nødvendig tid for bl.a. å løse ovennevnte problemstillinger. Erfaringene fra nytt nødnett viser med tydelighet hvilke vanskeligheter og økte kostnader dette gir ved innføring av nye komplekse systemer med nærmest flytende fremdriftsplan.

Økonomi:

Rapporten fremhever at innføring av ny nødmeldetjeneste skal være kostnadsnøytralt for kommunene. Erfaringer fra andre reformer/endringer er at dette kan slå ulikt ut for kommunene. Det må utarbeides kostnadsoverslag og fordelingsmodeller som ivaretar dagens kostnadsfordeling og som sikrer at enkeltkommuner ikke kommer vilkårlig og urettmessig ut i forhold til dagens kostnadsbilde. Enkeltkommuners kostnader med nødmeldetjeneste må ikke overstige dagens kostnader, inkludert kostnader til restoppgaver som kommunene må sitte igjen med etter at 110-sentralene evt. blir avviklet. Dette kravet er absolutt og må ivaretas i henhold til den enkelte kommunes kostnadsbilde, og ikke som en nasjonal pro rata fordeling til kommunene.

Bergen kommune ser det som positivt at departementet nå arbeider for å få styrket nødmeldetjenesten og tilhørende publikumstjenester. Høringsgrunnlaget (rapporten) er lite uttømmende, konsekvensene for lite avklart og forutsetningene for vage til at kommunen kan gi en mer presis uttale på et så uferdig grunnlag.