



Saksframlegg

Dato: 17.01.2014
Arkivref: 2013/5150-1736/2014 /
M74

Saksbehandler: Torleiv Momrak

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
14/13	Fylkesutvalget	11.02.2014

HØRING - RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE SOM HAR VURDERT BRANN- OG REDNINGSVESENETS ORGANISERING OG RESSURSBRUK

1. FORSLAG TIL VEDTAK

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalgets er av den oppfatning at større omorganiseringer og omstruktureringer som foreslått for brann og redningsvesenet bør utsettes i påvente av en gjennomgang av den fremtidige oppgave- og inndelingsstruktur i kommunesektoren.
2. Dersom en velger å gå videre med saken, vil fylkesutvalget støtte arbeidsgruppens forslag til valg av modell, fylkesmodellen.
3. Fylkesutvalget anbefaler at en i det videre arbeidet med en evt. fylkesmodell, også utreder om tjenesten kan legges til fylkeskommunen. Det vil sikre en fylkesvis organisasjonsmodell og en fortsatt demokratisk forankring av tjenesten.
4. Fylkesutvalget tar for øvrig de faglige vurderinger og anbefalinger for en omorganisering og omstrukturering av dagens brann- og redningstjeneste til etterretning.

Behandling i fylkesutvalget - 11.02.2014:

Fylkesrådmannens tilrådning ble enstemmig vedtatt.

2. SAMMENDRAG

Fylkeskommunen har mottatt rapporten "Brannstudien" som har vurdert brann- og redningsvesenet organiseringer og ressursbruk. Fylkesrådmannen mener at større omstruktureringer innen viktige samfunnsområder må vurderes i sammenheng med arbeidet regjeringen har tatt initiativ til når det gjelder oppgave- og forvaltningsstrukturen i Norge; herunder kommunestrukturen. Dersom man velger å gå videre med arbeidet med å organisere brann og redningsvesenet i en fylkesmodell, som er arbeidsgruppen bak rapporten sitt forslag, mener fylkesrådmannen at en organisering i regi av fylkeskommunene også bør vurderes.

Sammendrag av rapporten følger vedlagt. Hele rapporten finnes her:

http://www.regjeringen.no/pages/38563895/Brannstudien_desember-2013.pdf

3. BAKGRUNN FOR SAKEN

En arbeidsgruppe har levert rapporten "Brannstudien" hvor en har utredet hvordan de samlede ressursene best kan brukes i brann- og redningstjenestene. To storbranner i januar 2014; hhv. i Lærdal i Sogn og Fjordane og Flatanger i Nord-Trøndelag, gjør temaet i rapporten høyaktuelt. Arbeidsgruppen mener at dagens brann- og redningsvesen på mange områder fungerer bra, men mener at dagens situasjon viser at det også er behov for endringer. Dagens fragmenterte og dels svært små brannvesen skaper utfordringer. Det er gjennomgående vanskelig for de minste brann- og redningsvesenene, og de er det flest av, å ivareta sine oppgaver på en like god måte som de større med mer robuste fag- og kompetansemiljøer.

Utviklingen de siste årene har gått i retning av at brann- og redningsvesenet bruker en større andel av ressursene på andre hendelser enn brann. Det forventes flere store naturskapte hendelser. Bredden i forventet oppgaveportefølje skaper utfordringer for kompetansen. Det er etter arbeidsgruppens vurdering behov for å se beredskapsressursene til brann og redning i sammenheng med andre aktører.

Arbeidsgruppen drøfter utfordringer omkring demokrati, styring og kontroll og viser til at brann- og redningsvesenet er en kommunal tjeneste. En sentral begrunnelse for at kommunene har ansvar for slike tjenester, er nærhetsprinsippet. Nærhetsprinsippet er viktig for at de prioriteringer som gjøres er best mulig tilpasset lokale og regionale behov. Dette er viktige prinsipper også for det kommunale brann- og redningsvesenet. De ovenomtalte brannene i Lærdal og i Flatangen i januar 2014 og brannen i Froland (Mykland) i 2008, viser med tydelighet behovet for det.

Arbeidsgruppen mener det er en styrke ved dagens organisering at den er kommunal. Dette bidrar blant annet til å sikre politisk og administrativ styring og kontroll med brann- og redningsvesenet.

Arbeidsgruppen har kommet frem til noen kriterier for organisering av fremtidens tjenester:

- Tilrettelegge for gode fagmiljøer for sammenlignbar faktabasert kunnskapsutvikling på tvers av enheter og for deltagelse i utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner i kommuner og fylker.
- Stort nok befolkningsgrunnlag/areal for å gi hendelser av et gitt antall.
- Innen forebygging må ny organisering tilrettelegge for gode og robuste fagmiljøer, lokalkunnskap eller tilstedeværelse og nødvendig deltagelse i kommunale prosesser.

- Ny modell må tilrettelegge for samvirke/samarbeid med andre aktører på det forebyggende området.
- Ny modell må kunne tilrettelegge for nasjonal samordning når dette er nødvendig.
- Den lokale beredskapen må opprettholdes og at førsteinnsatsen knyttet til en hendelse må fortsatt være lokalisert spredt utover landet.
- Ny modell må tilrettelegge for at personell og tilstrekkelig utstyr er lokalisert slik at kravet til responstid innfris (førsteinnsats). Det må også legges til rette for lokalkunnskap og utvikling av kompetanse hos mannskapene.
- Nødalarmeringstjenesten (110-sentralen) må sikre gode og robuste fagmiljøer i sentralene. En ny modell må gi godt grunnlag for samarbeid mellom nødalarmering og brannberedskap.
- Ny modell for organisering og dimensjonering må tilrettelegge for klare roller, ansvar og styringslinjer i organisasjonen.

Arbeidsgruppen mener at dagens brann- og redningsvesen ikke er stor nok til å ivareta de ovennevnte kriteriene, og at det er behov for større organisasjoner. Derfor har arbeidsgruppen kommet frem til tre ulike modeller som i varierende grad ivaretar kriteriene. En beskrivelse av modellene følger her:

Modell 1 følger fylkesgrensene og innebærer at det blir 18-19 brann- og redningsvesen, avhengig av om Oslo og Akershus skal være selvstendige eller slås sammen. Arbeidsgruppens begrunnelse for denne modellen er at det må vurderes en organisasjon som er betraktelig større enn de fleste av dagens brann- og redningsvesen, og at de allerede etablerte administrative fylkesgrensene er et naturlig utgangspunkt for denne modellen.

Modell 2 innebærer en organisering som skal dekke minst 100 000 innbyggere, eller følger fylkesgrensene. Grensen for organisasjonen skal ikke komme i strid med allerede etablerte administrative grenser. Denne modellen vil kunne bli lik modell 1, men gir en fleksibilitet innenfor de største fylkene.

Modell 3 innebærer en organisering som sikrer at et brann- og redningsvesen dekker minst 20 000 innbyggere. Grensen for organiseringen bør ikke være i strid med allerede etablerte administrative grenser. Arbeidsgruppen analyserer her en modell som i større grad er lik dagens. Denne modellen gir det klart største antall brann- og redningsvesen.

Felles for alle modellene vil være at nødalarmeringssentralene (110-sentraler) skal dekke et større geografisk område og flere innbyggere enn i dag. På bakgrunn av de vurderingene som er gjort i denne studien og de kriteriene som er lagt, mener arbeidsgruppen at 400 000 som befolkningsgrunnlag er et minimum. Arbeidsgruppen ser det som viktig å presisere at bemanning i disse sentralene må være minimum tre årsverk på dagtid og to årsverk om natten.

Arbeidsgruppens vurdering av modellene opp mot de ulike kriteriene viser at alle de tre modellene gir grunnlag for at brann- og redningsvesenet bedre enn i dag kan tilrettelegge for analyse, læring og kunnskapsutvikling, robuste og gode fagmiljøer knyttet til forebygging, og å bedre forberede og håndtere hendelser. Dette betyr svært mye av det som gjelder kvaliteten på og den faglige utviklingen av brann- og redningsvesenet.

Arbeidsgruppen mener likevel at det er store forskjeller mellom de tre modellene ut fra i hvilken grad de ivaretar kriteriene for valg av ny modell. Analysen viser at modell 1 og 2 har størst potensial for å utvikle brann- og redningsvesenene faglig og øke kvaliteten på tjenestene.

Arbeidsgruppen anbefaler modell 1 og oppgir følgende grunner for det:

- Modellen gir for det første sannsynligvis størst rom for økonomisk effektivisering, og dermed mulighet til å omdisponere ressurser til andre prioriterte formål.
- Modell 1 bygger på kjent geografisk inndeling. Dette kan, etter arbeidsgruppens mening, gjøre det lettere å gjennomføre og sikre enighet om samling i et felles brann og redningsvesen innen det geografiske området.
- En modell som følger fylkesgrensene likner også mye på organiseringen til mange av de aktørene som brann- og redningsvesenet samhandler med, og kan dermed tilrettelegge for bedre og mer kraftfylt samvirke med andre aktører.

Til grunn for organisering og styring i en slik modell legger arbeidsgruppen at en ikke vil anbefale hvilken måte kommunene skal samarbeide på. Det er i utgangspunktet opp til kommunene selv å avgjøre. Arbeidsgruppen vil anbefale at det foretas en gjennomgang av aktuelle typer samarbeid både etter kommuneloven og IKS-loven. Dette som en hjelp for kommunene ved valg av samarbeidsløsning.

Arbeidsgruppen anbefaler at modell 1 prøves ut gjennom et pilotprosjekt hvor staten må bidra med midler til å etablere og gjennomføre prosjektet.

4. FYLKESRÅDMANNENS MERKNADER

Fylkesrådmannen viser til at større omorganiseringer og omstruktureringer krever mye tid og ressurser. De skaper uro, omkamper og belastninger for berørte parter; herunder for lokalsamfunn og ansatte i de organisasjoner som omfattes av omstruktureringene. Samtidig er det nødvendig å gjennomføre slike prosesser. Nettopp behovet for omorganisering innen brann- og redningsvesenet gir rapporten fyldige og gode faglige begrunnelser for.

Fylkesrådmannen mener allikevel at store prosesser som omfatter viktige samfunnsområder nå, må settes inn i sammenheng med den oppgave- og strukturgjennomgang av den fremtidige kommunestrukturen som er startet opp. Dette arbeidet skal ta for seg hvilke fremtidige oppgaver og ansvar som skal ligge hos kommunene. Deretter skal en vurdere hvilken størrelse kommunene må ha for å løse oppavene. Dette påvirker ikke bare organisering av de oppgavene som kommunen har ansvaret for i dag, eks. brann- og redningsvesenet, men påvirker også organisering av oppgaver og ansvar for øvrige deler av offentlig virksomhet; eksempelvis fylkeskommune, fylkesmann, mv..

Fylkesrådmannen har ingen merknader til de faglige vurderinger og anbefalinger som legges til grunn for en omorganisering og omstrukturering av dagens brann- og redningstjeneste. Det anbefales at disse vurderingene tas til etterretning. Arbeidsgruppen anbefaler modell 1. Fylkesrådmannen støtter dette, men vil også peke på at modell 2 er et godt utgangspunkt for Aust-Agder fordi den skal dekke minst 100 000 innbyggere, eller følger fylkesgrensene. Grensen for organisasjonen skal ikke komme i strid med allerede etablerte administrative grenser. Modellen er i stor grad lik modell 1, men kan gi en fleksibilitet innenfor de største fylkene.

Fylkesrådmannen har ellers merket seg at arbeidsgruppen mener at det er en styrke ved dagens organisering at tjenesten er kommunal og underlagt demokratisk kontroll. Fylkesrådmannen er enig i denne vurderingen. Arbeidsgruppen foreslår videre modell 1, fylkesmodellen, som best egnet til å oppfylle de kriteriene som er lagt til grunn for valg av modell. Det betyr at brann og redningsvesenet organiseres i 18-19 enheter (fylker). Arbeidsgruppen mener videre at det bør være opp til kommunene å bestemme organisasjons- og eierform.

Fylkesrådmannen vil bemerke at om man nå velger å gå videre i prosessen med en fylkesmodell (det anbefalte forslaget fra arbeidsgruppa) og ikke avventer en evt. ny kommunestruktur, at man i dag har en fylkesvis folkevalgt forankring i fylkestingene. En videre utredning/oppfølging av en fylkesmodell nå, bør etter fylkesrådmannens mening også utrede om tjenesten kan legges inn under fylkeskommunens ansvarsområde, slik man f.eks. gjorde på vegsiden ifb. med forvaltningsreformen fra 2010. En vil da oppfylle to av kriteriene som arbeidsgruppen trekker frem som viktige: 1. Fylkesvis modell. 2. Demokratisk forankring.

Fylkerådmannen vil også peke på at en mulig løsning i en fylkesmodell er et fylkesselskap organisert som interkommunalt selskap, (IKS). Fylkesrådmannen vil imidlertid anta et slik omfattende selskap, vil møte store utfordringer hva demokratisk forankring, ansvar og oppfølging angår. Et IKS er også til en viss grad bare indirekte underlagt folkevalgt kontroll.

5. KONKLUSJON

Fylkesrådmannen mener at større omorganiseringer og omstruktureringer, i dette tilfellet brann- og redningsvesenet, på nåværende tidspunkt bør utsettes og ses i sammenheng med en helhetlig gjennomgang av en fremtidig oppgave- og inndelingsstruktur for kommunesektoren.

Dersom en går videre i arbeidet med å etablere en fylkesmodell med utgangspunkt i dagens kommunestruktur, eller at en evt. ny kommunestruktur ikke tilfredstiller kravene som ble lagt til grunn for valg av fylkesmodell, mener fylkesrådmannen en også bør utrede om tjenestene kan legges inn under fylkeskommunens ansvarsområde. Det sikrer: 1. Fylkesvis organisasjonsmodell. 2. Fortsatt demokratisk forankring av tjenesten.

Fylkesrådmannen anbefaler at de faglige vurderinger og anbefalinger som legges til grunn for en omorganisering og omstrukturering av dagens brann- og redningstjeneste tas til etterretning.

Vedlegg:

Sammendrag: RAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE SOM HAR VURDERT BRANN- OG REDNINGSVESENETS ORGANISERING OG RESSURSBRUK