



**KNUTEPUNKT
SØRLANDET**

www.knutepunktsorlandet.no

18 FEB 2015

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

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

Innledning

KnpS er et regionalt samarbeidsorgan mellom kommunene Birkenes, Lillesand og Iveland i Aust-Agder og Kristiansand, Søgne, Songdalen og Vennesla i Vest-Agder. Styret består av ordførerne i de 7 kommunene. Samarbeidet dekker et innbyggertall på mer enn 130.000, som utgjør over 45 % av det samlede innbyggertallet i Aust- og Vest-Agder.

Det vises til oversendt brev fra Justis- og beredskapsdepartementet, hvor rapport fra en arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk (Brannstudien) sendes på høring.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i oppgave å lede en arbeidsgruppe som skulle se på brann- og redningsvesenets organisering og ressurser. Arbeidsgruppens rapport er et solid håndverk og speiler beredskaps-Norge på en god og detaljert måte. Fremtidige utfordringer og behov på brann- og redningsområdet er tydelig forankret inn mot mandatet som knyttes til de nasjonale målene som fremkommer av St.meld. nr. 35 om brannsikkerhet.

Kristiansandsregionens uttalelse baseres på de erfaringer regionen har ifm etableringen av Kristiansandsregionen brann og redning IKS (KBR) i 2009. Dvs. 5 års drift av en interkommunal brann- og redningsetat innenfor et naturlig bo- og arbeidsmarked med 130 000 innbyggere. Erfaringene så langt er at samarbeidet har gitt gode ringvirkninger relatert til samfunnsoppdraget, samt god dynamikk mellom eierkommunene og KBR. Situasjonen i Agder (Aust og Vest) er preget av å være langt fremme mht. etablert samarbeid på brann- og redningsområdet på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Av totalt 30 kommuner er det bare 3 kommuner som ikke inngår i etablerte samarbeidsløsninger.

- Østre Agder brannvesen (7 kommuner)
- Kristiansandsregionen brann og redning IKS (6 kommuner, to fylker)
- Setesdalen brannvesen IKS (5 kommuner)
- Brannvesenet Sør IKS (9 kommuner)
- 3 mindre rene kommunale brannvesen (Grimstad, Flekkefjord og Sirdal).

Det er vanskelig å se Brannstudien isolert, uten et en kommer inn på de andre pågående diskusjoner mht. dimensjonering og grenser i beredskaps-Norge.

Rapportens innhold

Hovedinntrykket av rapporten er at gruppa har gjennomført et solid stykke arbeid. Mandatet er å utrede hvordan de samlede ressursene innenfor dagens brann- og redningsetat kan utnyttes på en best mulig måte i samhandling med andre beredskapsaktører. Rapporten gir en god innsikt i samfunnssikkerhetsbildet, og hvordan dagens organisering og dimensjonering av brann- og redningsetatene er bygd opp, med de styrker og svakheter dette har sett i dagens målestokk.

Samfunnet er i endring på flere områder noe som rapporten beskriver på en god måte. Dette påvirker allerede i dag den etablerte brann- og redningstjenesten, og vil fortsette med det inn i fremtiden. Rapporten peker på hvilke oppgaver som bør vektlegges i samfunnsoppdraget, og som vil være førende for fremtidig organisering og dimensjonering av brann- og redningsetaten.

Opgavene er knyttet til følgende hovedkategorier:

- Analyse og lære
- Forebygge uønskede hendelser
- Forberede og håndtere uønskede hendelser.

Hovedkategoriene er rettet mot egen organisasjon, men og mot kommunene og andre samarbeidspartnere. Oppgavene som skal løses setter krav til at fremtidig ledelse er resultatorientert, omstillingsdyktig og fremtidsrettet. Dette oppnås gjennom samspill som stimulerer til selvstendighet og ansvar, og ikke minst ledelse på heltid.

Modeller vurdert i studien

Rapporten har vektlagt nærhetsprinsippet og fortsatt kommunalt eierskap. Lokal tilstedeværelse og innsatstider er forutsatt videreført på samme nivå som i dag.

Studien har få begrunnelser for valg av nivå rundt modellene som velges. Heltids ledelse med innslag på 20 000 innbyggere for modell 3 (dagens dimensjoneringsgrunnlag). Sammenfallende grenser med fylkesmann/Sivilforsvar i modell 1 syntes meget vektlagt.

Studien har tatt for seg tre alternative modeller som alle har i seg at brannvesenets ledelse må bestå av heltidsansatte. Stikkordsmessig kan modellen settes opp slik:

1. Fylkesbrannvesen, brann- og redningsetater som følger fylkesgrensene
2. 100 000 innbyggere, brann- og redningsetater som dekker minimum 100 000 innbyggere innenfor en region.
3. 20 000 innbyggere, brann- og redningsetater som dekker minimum 20 000 innbyggere innenfor en region.

Det pekes på at fremtidig organisering må tilrettelegge for en mest mulig effektiv bruk av de samlede ressurser, og at alle modellene skal være innenfor dagens kostnadsramme. Men studien peker og mot det faktum at fysiske avstander vil gi utslag i kostnadsbildet, dvs. økt avstand vil gi økte kostnader på enkelte områder.

Ledelse er et av områdene som vektlegges spesielt i studien. Alle modellene gir grunnlag for ledelse på heltid, dvs. brannsjef, leder beredskap og leder forebyggende.

Ledelse på heltid gir grunnlag for en tydeligere rolleavklaring i organisasjonen mht. ansvar og styringslinjer. Dette ansees som et sentralt element for å få til en videreutvikling av brann- og redningsetaten.

Geografiske avstander vil gi utfordringer med økte avstander mellom brannsjef og ansatt (lokalt), samt avstand til publikum, spesifikt opp mot tjenester som regionaliseres. Dette ansees imidlertid som løsbart.

Et annet utfordrende område er de formelle strukturene mellom kommunen som eier og brann- og redningsetaten. Studien sier klart at tjenesten fortsatt skal være kommunal.

Ivaretagelse av demokrati, styring og kontroll er ikke beskrevet godt, men det pekes på at dette er et område med utfordringer sett i lys av antall kommuner på landsbasis. Kommunal forankring avviker fra øvrig organisering av redningstjenesten (Fylkesmann, Sivilforsvar, Politi og Helse). Dette medfører utfordringer ved større hendelser der en er avhengig av "statlig medvirkning" ref. siste tiders hendelser.

De ulike modellene påpekes å ha styrker og svakheter: Rapporten oppsummerer dette slik:

Fordeler modell 1:

- Gir helt klart de tyngste fagmiljøene med påfølgende økt kvalitet på tjenesten
- Gir størst økonomisk rom for utvikling av fagmiljø (innenfor samme økonomiske rammer som dagens nivå), og omdisponering mellom prioriterte formål
- Kjent geografisk inndeling
- Lik geografisk inndeling som andre beredskapsorganisasjoner (Fylkesmann, sivilforsvar)
- Kan tilføre spesialkompetanse til brann og redningsetatene

Ulemper modell 1:

- Øker avstanden mellom administrativt nivå i brann- og redningsetaten og administrativ/politisk ledelse i kommunene som fremdeles har det juridiske ansvaret
- Øker avstand mellom administrativ ledelse og lokal beredskap, krever sannsynligvis mer administrative ressurser og større avstand mellom "brannsjef og brannkonstabel"
- Ivaretar lokalkunnskap/kjennskap dårligst

Fordeler modell 2:

- Gir større lokal fleksibilitet mht. utforming av grenser
- Gir i stor grad mange av de samme fordelene som modell 1

Ulemper Modell 2:

- Gir i stor grad mange av de samme ulempene som modell 1,

Fordeler modell 3:

- Ivaretar sannsynligvis lokalkunnskap og tilstedeværelse best
- Gir kommunene større påvirkningskraft enn de andre modellene

Ulemper modell 3:

- Blir likevel for små til å sikre gode og robuste kompetansemiljøer

- Det kan ikke av økonomiske årsaker forsvares å ha egne ansatte som jobber med kunnskapsutvikling, læring og analyse
- Gir mindre effektiviseringspotensial enn de andre modellene

Rapporten har listet opp fordeler og ulemper rundt de valgte modellene. Rapporten oppfattes allikevel som ufullstendig på flere områder.

Forhold som ikke er tilstrekkelig vurdert

Rapporten avslutter med å peke på spesifikke områder identifisert gjennom studien med behov for endring/utredning. Dette knyttes bl.a. til at beredskaps-Norge fremstår som både forvaltningsmessig og faglig fragmentert. Koordinert styring av de endringer/utredninger som må foretas er av stor betydning for å få ut effekter av det skisserte endringsbehovet for brann- og redningsetaten. Det er av den grunn svært viktig at dette får et påtrykk i det videre arbeid for å følge opp studiens intensjoner.

Risiko og sårbarhet

Den største svakheten i modell 1 knyttes til at fylkesgrensene ikke speiler naturlige risiko- og sårbarhetsgrenser i samfunnet. Naturlige bo- og arbeidsmarked skiller ikke i dag av fylkesgrenser. Det samme gjelder naturlige beredskaps-akser. Fylkesmodellen vil gi unaturlige grenser i beredskapssammenheng, noe som er en vesentlig faktor som må tas i betraktning når fremtidens brann- og redningsetater skal utformes.

Kristiansandsregionen er et tydelig eksempel på samarbeidsordninger som knyttes til helt andre relasjoner enn fylkesgrensa. Fundamentet for etableringen av KBR i 2009 er spesifikt knyttet til erkjennelsen om et felles bo- og arbeidsmarked, samt sammenfallende risiko- og sårbarhetsfellesskap innenfor regionen.

Robust enhet

Ser man på modellene som er vurdert vil det for mange av dagens fylker være sammenfall mellom modell 1. og 2, noe studien også bemerker. Ut fra dette kan man si at studien kun har vurdert to ulike modeller, og at det er et uforholdsmessig stort gap mellom disse modellene.

Gjennom studien burde man helt klart foretatt en grundig vurdering av hva en "robust nok enhet" er. Rapporten peker kun på at modell 3 i mange sammenhenger ikke er det.

Forskjellene som fremkommer når man ser landet under ett gir vesentlige utfordringer relatert til fysisk avstand mellom eierkommunene og brann- og redningsetatens ledelse, og mellom brann- og redningsetatens ledelse og lokal beredskap. Dette gir administrative utfordringer med store variasjoner sett ut fra dagens fylkesgrenser.

Brukes erfaringene fra Agder gir det et godt grunnlag for å si noe om robusthet mht. å møte fremtidens utfordringer på brann og redningsområdet. Flexibilitet og samarbeid på tvers av etablerte beredskapsgrenser er en faktor som er av vesentlig betydning mht. robusthet. Erfaringer fra etablert samarbeid, risiko og sårbarhetsvurderinger og fysiske avstander gir grunnlag for å si at brann- og rednings-Agder bør kunne rettes inn mot en tredelt struktur.

Det må gjennomføres en faglig vurdering/analyse relatert til begrepet "robust nok", som eierne (kommunene) kan ta stilling til når fremtidig struktur skal vedtas. I dette ligger det at en modell 2 med noe fleksibilitet, vil kunne gi de beste løsningene sett opp mot fortsatt demokrati, styring og kontroll, og i lys av naturlige avgrensninger beskrevet under punktet Risiko og sårbarhet.

Demokrati, styring og kontroll

Dagens kommuner har et bredt samarbeid på mange områder, ofte knyttet opp mot et felles bo- og arbeidsmarked. Dette er ofte sammenfallende med et risiko- og sårbarhetsfellesskap. Slike faktorer er viktige når fremtidig struktur på brann- og redningsområdet skal forankres for ivaretagelse av demokrati, styring og kontroll.

Langt på vei antyder Brannstudien at demokrati, styring og kontroll innforstått med "fortsatt kommunal oppgave" blir tapt på veien når man legger til grunn at størst er best, sett i lys av antall kommuner på landsbasis.

Dette gjør det nærliggende å trekke frem spørsmålet på om dette fortsatt skal være en kommunal oppgave. Anbefalt modell 1 "kan medvirke til å tvinge" kommuner til samarbeid som i utgangspunktet ikke syntes naturlig.

Pilotprosjekt

Arbeidsgruppen anbefaler at modell 1 prøves ut gjennom et pilotprosjekt. Behovet for et pilotprosjekt syntes ikke å være til stede. Dette signaliseres fra flere ledere innenfor fagområdet. Dette begrunnes ut fra de siste års erfaringer fra etableringer av interkommunale brann- og redningsetater.

Det er viktigere at det settes av tid til å se dette i et større perspektiv opp mot andre pågående prosesser i det nasjonale beredskapsbildet. Både politi, statlige forsterkningsressurser, helse og nødnummerdebatten er eksempler på prosesser som sammenfaller med brann- og redningsstudien. Dette sammen med områdene som brannstudien selv påpeker med behov for endring/utredning vil klart kunne gi synergier og forsterket effekt på endelig resultat.

Konklusjon

Det er en erkjennelse at brann- og redningstjenesten i Norge må forberede seg for fremtiden. Brannstudien er et viktig og nødvendig første skritt i retning av større og mer robuste enheter. Hovedkategoriene, er forhold av betydning når fremtidens brann- og redningsetat skal utvikles. Kristiansandsregionen vurderes dimensjoneringsmessig å være rettet inn mot fremtiden, samtidig som man ser at enkelte "naboer" ikke har tilstrekkelig robusthet slik studien påpeker.

Fremtidens brann- og rednings Agder bør med bakgrunn i beskrevne forhold kunne deles inn i tre brann- og redningsetater. Naturlig inndeling knyttes til naturlige geografiske skiller, og som er sammenfallende med risiko og sårbarhet, og beredskapsakser. Dvs. at man legger til grunn en tilpasset modell 2, med faglig forankring av hva som er robust nok i et fremtidsperspektiv.

Dette vil og på en bedre måte kunne ivareta en viss forankring mot kommunalt eierskap, der demokrati, styring og kontroll kan ivaretas. Det gir og en gevinst i å se risiko og sårbarhet i et regionalt perspektiv. Full effekt av strukturendring innenfor brann- og redningsområdet oppnås først når dette sees i sammenheng med, og koordineres med andre pågående prosesser innenfor beredskaps-Norge.

Kristiansand den ~~14~~ 14. februar 2014.


Med hilsen



Åse Severinsen (H)

Ordfører Søgne kommune

Styreleder



Arne Thomassen (H)

Ordfører Lillesand kommune

Styrets nestleder



Arvid Grundekjøn (H)

Ordfører Kristiansand kommune



Gro Anita Mykjåland (SP)

Ordfører Iveland kommune



Johnny Greibesland (SP)

Ordfører Songdalen kommune



Torhild Bransdal (KrF)

Ordfører Vennesla kommune



Arild Windsland (H)

Ordfører Birkenes kommune

Kopi:

Kristiansand kommune, Vennesla kommune, Søgne kommune, Lillesand kommune, Songdalen kommune, Birkenes kommune, Iveland kommune, KBR IKS.