

ArkivsakID.: 14/46

Arkivkode: FA-M74, TI-&13



Larvik  
kommune

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
007/14	Næring-, miljø- og teknikkomiteen	29.01.2014
003/14	Formannskapet	05.02.2014



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

### RÅDMANNENS FORSLAG TIL VEDTAK:

1. Larvik kommune slutter seg ikke til arbeidsgruppens anbefaling om å organisere de kommunale brann- og redningsvesen etter dagens fylkesgrenser (arbeidsgruppens alt. 1). Heller ikke en organisering i enheter som dekker 100 000 innbyggere (alt. 2) bør legges til grunn.
2. Larvik kommune ønsker ikke å delta i et pilotforsøk om et felles interkommunalt brann- og redningsvesen for Vestfold.
3. Larvik kommune mener framtidig ansvar og organisering av kommunale brann- og redningsvesen bør sees i sammenheng med den varslede vurdering av kommunenes omfang og oppgaver. Framtidens brann- og redningsvesen bør fortsatt være kommunale, og kommunene bør være tilstrekkelig robuste for de oppgaver de skal ha.
4. Ansvar for å planlegge og å øve for de store og komplekse hendelsene som kommunene er for små til å håndtere selv, bør legges til et beredskapsmiljø med særskilt kompetanse for å løse slike hendelser. Opprettelse av et slikt miljø bør initieres av staten. Organisering av dette bør sees i sammenheng med den pågående omorganisering av politiet.

**29.01.2014 Næring-, miljø- og teknikkomiteen**

**Møtebehandling:**

Brannsjef Arve Stokkan orienterte om saken.

Rådmannens forslag ble enstemmig anbefalt vedtatt.

**NMT-007/14 Vedtak:**

1. Larvik kommune slutter seg ikke til arbeidsgruppens anbefaling om å organisere de kommunale brann- og redningsvesen etter dagens fylkesgrenser (arbeidsgruppens alt. 1). Heller ikke en organisering i enheter som dekker 100 000 innbyggere (alt. 2) bør legges til grunn.
2. Larvik kommune ønsker ikke å delta i et pilotforsøk om et felles interkommunalt brann- og redningsvesen for Vestfold.
3. Larvik kommune mener framtidig ansvar og organisering av kommunale brann- og redningsvesen bør sees i sammenheng med den varslede vurdering av kommunenes omfang og oppgaver. Framtidens brann- og redningsvesen bør fortsatt være kommunale, og kommunene bør være tilstrekkelig robuste for de oppgaver de skal ha.
4. Ansvar for å planlegge og å øve for de store og komplekse hendelsene som kommunene er for små til å håndtere selv, bør legges til et beredskapsmiljø med særskilt kompetanse for å løse slike hendelser. Opprettelse av et slikt miljø bør initieres av staten. Organisering av dette bør sees i sammenheng med den pågående omorganisering av politiet.

---

**05.02.2014 Formannskapet**

**Møtebehandling:**

NMTs innstilling ble enstemmig vedtatt.

**FSK-003/14 Vedtak:**

1. Larvik kommune slutter seg ikke til arbeidsgruppens anbefaling om å organisere de kommunale brann- og redningsvesen etter dagens fylkesgrenser (arbeidsgruppens alt. 1). Heller ikke en organisering i enheter som dekker 100 000 innbyggere (alt. 2) bør legges til grunn.
2. Larvik kommune ønsker ikke å delta i et pilotforsøk om et felles interkommunalt brann- og redningsvesen for Vestfold.
3. Larvik kommune mener framtidig ansvar og organisering av kommunale brann- og redningsvesen bør sees i sammenheng med den varslede vurdering av kommunenes

omfang og oppgaver. Framtidens brann- og redningsvesen bør fortsatt være kommunale, og kommunene bør være tilstrekkelig robuste for de oppgaver de skal ha.

4. Ansvar for å planlegge og å øve for de store og komplekse hendelsene som kommunene er for små til å håndtere selv, bør legges til et beredskapsmiljø med særskilt kompetanse for å løse slike hendelser. Opprettelse av et slikt miljø bør initieres av staten. Organisering av dette bør sees i sammenheng med den pågående omorganisering av politiet.

---

**SAKSBEHANDLER: rådmann Inger Anne Speilberg****SAMMENDRAG:****Bakgrunn.**

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har i brev datert 13.12.2013 sendt *"Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk" (Brannstudien)* på høring.

Rapporten drøfter og anbefaler vesentlige endringer i organisering og drift av den kommunale brann- og redningstjenesten i Norge. Høringsfrist er satt til 17.02.2014.

**Rapporten.**

Rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe opprettet og ledet av direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) på oppdrag fra Justis departementet. Arbeidsgruppens rapport og to samfunnsøkonomiske analyser som arbeidsgruppen har innhentet ble overlevert departementet den 02.12.2013. Fullstendig rapport vedlegges sammen med rapporten «Samfunnsøkonomisk analyse av ny organisering av brann- og redningsvesenet». Rapport vedrørende alarmsentraler er ikke vedlagt saken, og er ikke omtalt i høringssvaret.

Arbeidsgruppen mener dagens organisering fungerer bra på mange områder. Brann- og redningsvesenet (BRV) har stor tillit og krav til dimensjonering og innsatstid sikrer tilstedeværelse og trygghet for befolkningen. De ser likevel behov for endringer. Dagens fragmentering med mange små BRV gjør det vanskelig å sikre nødvendig kompetanse og fagmiljø og ivareta oppgaver like godt som i de større enhetene. Evne til å håndtere større eller komplekse hendelser er varierende og for mindre deltids-BRV er det krevende å opprettholde nødvendig spesialkompetanse og utstyr tilknyttet beredskap.

BRVs samfunnsoppdrag er å verne liv, helse og materielle verdier. For at et framtidig BRV skal kunne løse denne oppgaven mener arbeidsgruppen det må bestå av organisasjoner som har robuste kompetansemiljøer med nødvendig risikoforståelse. Evne til analyse og læring samt involvering i kommunenes forvaltning, beredskapsarbeid og planlegging påpekes som viktig. De mener også det er viktig at det ikke er for stor avstand til publikum og avgjørende at BRV kan være raskt på hendelsesstedet med tilstrekkelig mannskap og utstyr.

Arbeidsgruppen mener det er en styrke at BRV-tjenesten er kommunal. Dette bidrar til å sikre politisk og administrativ styring og kontroll med tjenesten. De mener en framtidig modell må tilrettelegge for at BRV er del av kommunens administrasjon og ønsker å sikre god dialog med kommunens politiske ledelse.

Som kriterier for valg av modell har arbeidsgruppen pekt på behovet for gode fagmiljøer, tilstrekkelig befolkningsgrunnlag til å gi hendelser av et visst omfang, lokalkunnskap, deltakelse i kommunale prosesser, evne til samvirke med andre aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, tilstrekkelig utstyr. Det skal fortsatt være lokal beredskap og førsteinnsats til en hendelse, kravet til responstid skal opprettholdes. Det må tilrettelegges for kompetente organisasjoner med heltids ledelse, evne til risikoforståelse og analyse og klare styringslinjer, rolle- og ansvarsfordelinger. Ny modell må etter arbeidsgruppens syn tilrettelegge for mer effektiv bruk av samlede ressurser på området, innenfor de rammer man har i dag.

Arbeidsgruppen mener dagens BRV ikke er store nok til å ivareta kriteriene de har satt opp og mener det er behov for større organisasjoner. De har på denne bakgrunn vurdert tre ulike modeller;

**Modell 1** følger fylkesgrensene og innebærer at det blir 18-19 BRV, 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 BRV, 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 følge 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 BRV 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 BRV.

Felles for alle modellene er at 110-sentralene skal dekke et større geografisk område og flere innbyggere enn i dag. Arbeidsgruppen mener 400 000 er et minimum.

Samfunnsøkonomiske analyser er utarbeidet av Oslo Economics og viser at alle de tre modellene ligger innenfor dagens kostnadsramme.

Bortsett fra på noen få kriterier mener arbeidsgruppen at alle modellene gir bedre løsning enn dagens, og dette mener de kan løses. Arbeidsgruppen mener likevel det er gradforskjeller mellom modellene på hvor godt de ivaretar kriteriene. De erkjenner at modell 3 trolig ivaretar lokalkunnskap, tilstedeværelse og kommunens påvirkning på BRV bedre enn modell 1 og 2. Samtidig mener de at flertallet av BRV i modell 3 fortsatt vil være for små til å sikre nødvendige kompetansemiljøer. Vurderingen av modell 1 og 2 er relativt like for mange av kriteriene. Fordelen med modell 2 er etter arbeidsgruppens syn at den gir lokal fleksibilitet i utforming av grenser for et BRV.

Den samfunnsøkonomiske analysen anbefaler modell 2 fordi den gir fleksibilitet for kommunene ved utforming av sitt BRV og fordi modell 1 gir betydelige ulemper som følge av store geografiske avstander.

Arbeidsgruppen har lagt stor vekt på hensynet til å kunne bygge opp spesialkompetanse og spesialutstyr til å håndtere store og komplekse hendelser. De antar det er større rom for effektivisering i modell 1 og mener det er en fordel å bruke kjente geografiske grenser. Ut fra dette anbefaler de denne modellen.

Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til hvilke måter kommunene bør samarbeide på hvis en slik modell skal gjennomføres.

De anbefaler at modell 1 prøves ut i et pilotprosjekt der staten bidrar med midler til å etablere og gjennomføre prosjektet.

### **Dagens situasjon.**

Totalt har vi 316 BRV i Norge. 113 har ansvarsområde under 3000 innbyggere, 225 under 10 000, 284 under 30 000. Bare 12 har over 70 000 innbyggere.

Vestfold har 4 brannvesen, Vestfold interkommunale brannvesen (VIB), Stokke brannvesen, Sandefjord brannvesen og Larvik brannvesen. VIB dekker nordfylket med ca 113 000 innbyggere. Sandefjord brannvesen har snaut 45 000 innbyggere og har felles brannsjef med Stokke (drøyt 11 000 innb) og Andebu (drøyt 5 000 innb), Larvik brannvesen dekker ca 43 000 innbyggere. Larvik og Sandefjord brannvesen har felles overordnet vakt og felles utrykning ved aksjoner og dekker et samlet beredskapsbehov for Andebu, Stokke, Larvik og Sandefjord fra de tre brannstasjonene i Stokke, Larvik og Sandefjord. I praksis er det dermed to brannvesen i Vestfold, VIB i nordfylket og samarbeidet i sør.

Kommunenes kostnader pr. innbygger (Kostra, konsernnivå 2012) for BRV framgår av tabellen under;

Larvik	624
Sandefjord	490
Stokke	401
Andebu	458
Tønsberg	614
Re	693
Holmestrand	670
Horten	653
Nøtterøy	648
Tjøme	678
Kostra gr. 13	640
Landet u/Oslo	678

I forhold til Sandefjord forklares Larviks høyere kostnad hovedsakelig med at de er dimensjonert med en mann mer i vaktlaget (6 i Larvik, 5 i Sandefjord).

### **Rådmannens merknader**

Arbeidsgruppen har gjort en god jobb i å gjennomgå dagens situasjon og beskrive aktuelle kriterier for vurdering av framtidige løsninger. Rådmannen deler flere av de vurderinger som er gjort om de minste BRVs kapasitet og kompetanse til å håndtere hendelser av noe omfang.

Det må tilføyes at en fragmentert løsning med mange små baser for BRV blir en nødvendig konsekvens av et bosettingsmønster med mange små samfunn med store avstander mellom. Likevel antar rådmannen det i mange deler av landet bør være grunn til å se på

hensiktsmessige samarbeidsformer som kan gi mer kompetente fagmiljø og robuste løsninger.

Det er åpenbart riktig at det er utfordrende for et lite brannvesen å sikre nødvendig kompetanse og kapasitet til å håndtere store eller komplekse hendelser. Derfor er det fornuftig at mindre kommuner samarbeider med større, slik eksempelvis Stokke og Andebu har besluttet. Arbeidsgruppen går imidlertid for langt når de mener at et BRV må dekke 100 000 innbyggere eller mer for å være stort nok. Arbeidsgruppen har etter rådmannens vurdering for mye fokus på de store komplekse, men heldigvis sjeldne hendelser, og for lite fokus på de oftere forekommende, mer normale hendelser et BRV skal håndtere. De legger heller ikke tilstrekkelig vekt på verdien av det tette samvirket BRV/kommune og de åpenbare gevinster som ligger i dette, både i et brann- og redningsperspektiv og sett ut fra kommunens samlede drift og ansvarsområde.

Kommunestørrelse og kommunale oppgaver må sees i sammenheng. Når det er så mange fordeler med et BRV integrert i kommunen, må det ikke stilles krav til BRV-struktur som innebærer at videreføring av en slik integrering i praksis ikke blir mulig. Interkommunale selskaper er en utfordrende løsning for å bøte på dette, blant annet fordi lokaldemokratisk styring av slike selskaper er utfordrende. De varslede endringer i kommunestruktur bør sikre at kommuner har kapasitet til å utføre de oppgaver kommunale BRV skal ha.

Larvik har gode erfaringer med tett tilknytning mellom BRV og kommune hvor særlig samarbeid med helse- og sosialetaten gir betydelig nytteeffekt. Rådmannen ser også stor nytte i at BRVs ledelse jobber sammen med øvrige kommunale ledelse og kan bistå kommunen i planlegging og utvikling av brannsikkerhet og øvrig beredskapsarbeid som kommunen har ansvar for. Tilknytning til kommunen gir dessuten BRV anledning til å nyttiggjøre seg kommunens kompetanse på områder som eksempelvis økonomistyring, regnskap, lønn og personalforvaltning.

I utgangspunktet mener rådmannen at et BRV dimensjonert for Larviks innbyggertall alene er tilstrekkelig stort til å opprettholde nødvendig kompetanse og kapasitet til å håndtere de hendelser en fornuftig ROS-analyse tilsier man skal.

Der forholdene ligger til rette for det, vil det likevel åpenbart være en styrke at flere BRV samvirker. Erfaringene fra samarbeidet i sørfylket basert på selvstendige brannvesen som arbeider med felles ROS-analyser og som dekker både beredskap og forebyggende virksomhet er gode. Samarbeidet baseres i hovedsak på de samme kriterier som framgår av arbeidsgruppas rapport og representerer et robust, kompetent og slagkraftig BRV som på en kostnadseffektiv måte utnytter regionens ressurser samtidig som de er del av kommunenes drift og øvrige beredskapsarbeid. Rådmannen vil sterkt understreke at hun er fornøyd med dette og innstilt på å utvikle samarbeidet ytterligere sammen med øvrige deltakere.

Kostratall og erfaringer fra Vestfold viser at det vanskelig kan påvises at store interkommunale BRV er mer kostnadseffektive enn selvstendige brannvesen av en viss størrelse. Det er etter rådmannens vurdering heller ikke grunnlag for å si at BRV på Larvik eller Sandefjords størrelse ikke kan inneha nødvendig kompetanse og kapasitet til de hendelser de skal dimensjoneres for, eller at de ikke kan gjennomføre nødvendige risikoanalyser eller forsvarlig forebyggende arbeid.

Beredskap for å håndtere store og komplekse hendelser er uansett ikke egnet til å bli ivaretatt av den enkelte kommune. En styrking av beredskapen for å håndtere dette bør derfor legges til staten. Slike hendelser vil kreve samhandling mellom politi og BRV og det vil være naturlig å vurdere organisering av dette i sammenheng med den pågående vurdering av politiet. Samfunnets samlede evne og kapasitet til å håndtere slike hendelser må løses

gjennom hensiktsmessig samarbeid om beredskapsplaner og øvelser, slik man i dag har innen IUA, skogbrann og sjøredningstjenesten (RITS).

Rådmannen mener at arbeidsgruppens valg av modeller og anbefaling er snevert og gir for lite rom for fleksibilitet og lokale løsninger, tilpasset stedlige forhold og grunnlag for samarbeid. Det er også lagt for lite vekt på gevinstene som kan oppnås med BRV integrert i kommunens øvrige virksomhet. Rådmannen finner ikke grunn til å gå inn for noen av de modeller som arbeidsgruppen har vurdert, og er uenig i grunnlaget for den anbefaling som arbeidsgruppen har kommet fram til.

Spørsmål om etablering av et fylkesbrannvesen i Vestfold ble utredet i 2008 og folkevalgt behandlet både i 2008 og 2012. Verken Larvik, Andebu, Stokke eller Sandefjord ønsket en slik løsning. Uavhengig av dette tilsier ikke fylkets størrelse, bosettingsmønster, befolkningstetthet eller organisering/størrelse på eksisterende BRV at Vestfold er et relevant fylke for en eventuell utprøving av en ny modell. Rådmannen vil ikke anbefale at dette gjøres i Vestfold.

#### **Vedlegg:**

Dok.nr	Tittel på vedlegg
794727	HØRING - Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann og redningvesenets organisering og ressursbruk
631372	Utvidet brannsamarbeid i Vestfold
627105	Brannsamarbeid i Vestfold
802717	Rapport 26-2013 Samfunnsøkonomisk analyse organisering brann