



Saksframlegg

Høringsuttalelse til Brannstudien 2013 fra DSB

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Overhalla formannskap	3/14	04.02.2014
Overhalla kommunestyre	3/14	10.02.2014

Rådmannens innstilling

Overhalla kommune har følgende høringsuttalelse til Brannstudien:

1. Fortsatt organisering av brann- og redningsvesenet som kommunal tjeneste bør gjøres ut fra helhetlige vurderinger og ikke kun ut fra modeller basert på innbyggertall alene.
2. Kommunene må selv få gjøre vurderinger av hvordan brann- og redningstjenesten bør organiseres framover, basert på hensiktsmessige krav til tjenestens funksjonalitet og kvalitet.
3. Overhalla kommune støtter ut fra pkt. 1 og 2 dermed ikke utvalgets forslag om modell 1 med fylkesvis organisering av brann- og redningstjenesten med minst 400.000 innbyggere i nedslagsfeltet. Utvalgets forslag om modell 1 har vesentlige svakheter for alle deler av landet med unntak av Sør- og Østlandet, slik rapporten selv beskriver.
4. Overhalla kommune støtter utvalgets forslag om heltidsledelse og betydningen det vil ha for kompetanseutvikling, planlegging og forebygging. Heltidsledelse kan med fordel tas inn som kriterium/krav ved framtidig organisering.
5. Overhalla kommune støtter utvalgets forslag om å myke opp øvrige sentrale detaljerte dimensjoneringskrav. Kommunene bør i større grad få ansvar for dimensjonering av beredskapsressurser ut fra lokale vurderinger av risiko og sårbarhet.
6. Overhalla kommune støtter ikke forslaget om vesentlig reduksjon i antall 110-sentraler og mener forslaget ikke er godt nok begrunnet. Rapporten beskriver selv usikre effekter og fordelingsvirkninger utover samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En helhetlig vurdering av omorganisering av 110-sentralene må også omfatte sentralene på Østlandsområdet og ikke kun de 14 sentralene i resten av landet.

Behandling i Overhalla formannskap - 04.02.2014

Behandlet.

Innstilling i Overhalla formannskap - 04.02.2014, enst.:

Rådmannens forslag til vedtak vedtas.

Behandling i Overhalla kommunestyre - 10.02.2014

Behandlet.

Vedtak i Overhalla kommunestyre - 10.02.2014, enst.:

Formannskapetets forslag til vedtak vedtas:

Overhalla kommune har følgende høringsuttalelse til Brannstudien:

1. Fortsatt organisering av brann- og redningsvesenet som kommunal tjeneste bør gjøres ut fra helhetlige vurderinger og ikke kun ut fra modeller basert på innbyggertall alene.
2. Kommunene må selv få gjøre vurderinger av hvordan brann- og redningstjenesten bør organiseres framover, basert på hensiktsmessige krav til tjenestens funksjonalitet og kvalitet.
3. Overhalla kommune støtter ut fra pkt. 1 og 2 dermed ikke utvalgets forslag om modell 1 med fylkesvis organisering av brann- og redningstjenesten med minst 400.000 innbyggere i nedslagsfeltet. Utvalgets forslag om modell 1 har vesentlige svakheter for alle deler av landet med unntak av Sør- og Østlandet, slik rapporten selv beskriver.
4. Overhalla kommune støtter utvalgets forslag om heltidsledelse og betydningen det vil ha for kompetanseutvikling, planlegging og forebygging. Heltidsledelse kan med fordel tas inn som kriterium/krav ved framtidig organisering.
5. Overhalla kommune støtter utvalgets forslag om å myke opp øvrige sentrale detaljerte dimensjoneringskrav. Kommunene bør i større grad få ansvar for dimensjonering av beredskapsressurser ut fra lokale vurderinger av risiko og sårbarhet.
6. Overhalla kommune støtter ikke forslaget om vesentlig reduksjon i antall 110-sentraler og mener forslaget ikke er godt nok begrunnet. Rapporten beskriver selv usikre effekter og fordelingsvirkninger utover samfunnsøkonomisk lønnsomhet. En helhetlig vurdering av omorganisering av 110-sentralene må også omfatte sentralene på Østlandsområdet og ikke kun de 14 sentralene i resten av landet.

Dokumenter i saken

Type	Dato	Tittel	Adressat
S	23.01.2014	Høringsuttalelse til DSB Brannstudien 2013 - brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk	

Vedlegg:

Brannstudien 2013 fra DSB datert desember 2013.

Saksopplysninger

Justis- og beredskapsdepartementet har sendt på høring Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk (Brannstudien).

Justis- og beredskapsdepartementet ga 5. oktober 2012 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å opprette og lede en arbeidsgruppe som skulle utrede hvordan de samlede ressursene i brann- og redningsvesenet kan utnyttes best mulig, og i samhandling med andre beredskapsaktører. Arbeidsgruppens rapport ble levert til departementet 2. desember 2013. Høringsbrevet er datert 12.12.2013. Høringsfrist er 17.02.2014.

Hovedanbefalingen til arbeidsgruppen er å organisere brann- og redningsvesenene fylkesvis (modellalternativ 1), slik at det blir 18 eller 19 enheter, avhengig av om Oslo og Akershus blir en felles enhet eller ikke. De foreslår dermed en betydelig reduksjon i antall brannvesen fra dagens ca 295. I mandatet er det lagt til grunn at brann- og redningsvesenet fortsatt skal være et kommunalt ansvar.

Rapporten, og to samfunnsøkonomiske analyser som arbeidsgruppen har innhentet, er tilgjengelig på Justis- og beredskapsdepartementets hjemmesider under høringer:
<http://www.regjeringen.no/html?id=747757> .

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

- Hans Kristian Madsen, avdelingsleder, DSB, arbeidsgruppens leder
- Anna-Karin Hermansen, leder forebyggende avdeling, Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, medlem
- Henry Ove Berg, brannsjef, Brannvesenet Sør-Rogaland IKS, medlem
- Elisabeth Danielsen, fylkesberedskapssjef, Fylkesmannen i Telemark, medlem
- Christine Norum, rådmann, Tjøme – Kommunesektorens organisasjon (KS), medlem
- Nils-Erik Haagenrud, brannsjef Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS – Norsk brannbefals landsforbund (NBLF), medlem
- Geir Mosti, nestleder, Fagforbundet/Landsorganisasjonen i Norge (LO), medlem
- Trond Busterud, leder, Branntjenestens yrkesorganisasjon (BTY)/Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), medlem
- Berit Martinussen, førsteamanuensis, Universitet i Nordland, medlem

Arbeidsgruppens hovedoppgave har vært å utrede hvordan de samlede ressursene som blir benyttet i brann- og redningsvesenene i dag, kan benyttes best mulig og i samhandling med

andre beredskapsaktører for å nå de nasjonale målene i St.meld. nr. 35 (2008–2009)
Brannsikkerhet:

- Færre omkomne i brann
- Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier
- Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner
- Styrket beredskap og håndteringsevne
- Mindre tap av materielle verdier

Det går frem av stortingsmeldingen at den grunnleggende målsettingen for brannsikkerhetsarbeidet er en *nullvisjon*, som innebærer at ingen skal omkomme i brann.

Utvalgets mandat:

1. *Skildre og vurdere dagens regelverk, organisering og dimensjonering av de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenene og nødalarmeringssentralene (110-sentralene). Vurderingen skal inkludere både styrker og svakheter ved dagens situasjon.*
2. *Skildre og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha noe å si for brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten i årene fremover. Vurderingen skal omfatte mulige konsekvenser for brann- og redningsvesenet i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv og for etatens kapasitet til bidra med støtte internasjonalt.*
3. *Se på hvordan andre land organiserer sine brann- og redningsvesen, og særlig på modellene i de andre nordiske landene.*
4. *Utrede og foreslå tiltak og alternative løsningsmodeller som skal sikre at de samlede ressursene kommunene bruker på brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten for brann, utnyttes best mulig og i samhandling med andre beredskapsaktører, for å møte fremtidens utfordringer og samfunnets behov. Det skal legges vekt på målrettet og effektiv utnyttelse av brann- og redningsvesenets forebyggende ressurser. Forslag til beredskapsordninger skal bygge på lokale, regionale og nasjonale behov for beredskapskapasiteter.*
5. *Gjøre rede for økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene til tiltak og løsningsmodeller. Forslagene skal være innenfor de samlede ressursene som kommunene i dag benytter på brann- og redningsvesen.*
6. *Med utgangspunkt i de ulike forslagene til tiltak og løsningsmodeller gjøre rede for nødvendige regelverksendringer.*
7. *Anbefale en modell for organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten for brann, og for samhandling med andre beredskapsaktører.*
(...)

Utvalget har drøftet utfordringer omkring *demokrati, styring og kontroll*. Brann- og redningsvesenet er en kommunal tjeneste. En sentral begrunnelse for at kommunene har ansvar for ulike tjenester, er nærhetsprinsippet. Dette berører grunnleggende demokratiske verdier, som at lokalbefolkningen gis mulighet for innflytelse i saker som primært berører dem selv. Nærhetsprinsippet er også 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. Utvalget 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. Utvalget understreker at det i en fremtidig modell tilrettelegges for at brann- og redningsvesenet er en del av kommunenes administrasjon.

Kriterier for valg av modell

Utvalget har kommet frem til noen kriterier som har vært førende for hvilke modeller som analyseres, og hvilken modell utvalget vil anbefale for fremtidig organisering av brann- og redningsvesenet.

Innenfor oppgavene *analysere og lære* har utvalget kommet til at ny organisering må 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. Videre må det være et stort nok befolkningsgrunnlag/areal for å gi hendelser av et gitt antall.

Innenfor *forebygging* har utvalget lagt vekt på at ny organisering skal tilrettelegge for gode og robuste fagmiljøer, lokalkunnskap eller tilstedeværelse og nødvendig deltagelse i kommunale prosesser.

Når det gjelder *forberedelse og håndtering*, vil utvalget først og fremst understreke at den lokale beredskapen må opprettholdes. Dette innebærer at førsteinnsatsen knyttet til en hendelse fortsatt skal være lokalisert spredt utover landet. Ny modell må derfor tilrettelegge for at personell og tilstrekkelig utstyr kan lokaliseres slik at kravet til responstid innfris (førsteinnsats). Det må også legges til rette for lokalkunnskap og utvikling av kompetanse hos menneskene.

Utvalget mener videre at organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet må legge til rette for *ledelse på heltid*. Dette gjelder for brannsjef og alle lederfunksjonene innen forebygging og beredskap. Utvalget mener at heltidsledelse gir større mulighet for å kunne konsentrere seg om fagområdet og bedre forutsetninger for å utvikle både lederrollen og tjenesteområdet.

Modeller

Utvalget mener at dagens brann- og redningsvesen ikke er store nok til å kunne ivareta kriteriene, og at det er behov for større organisasjoner. Utvalget har vurdert 3 modeller:

- **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. Utvalgets 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. (18-19 brann- og redningsvesen)
- **Modell 2** innebærer en organisering som skal dekke minst 100 000 innbyggere, eller følge fylkesgrensene. Denne modellen vil kunne bli lik modell 1, men gir en fleksibilitet innenfor de største fylkene. (30-40 brann- og redningsvesen)
- **Modell 3** innebærer en organisering som sikrer at et brann- og redningsvesen dekker minst 20 000 innbyggere. Utvalget analyserer her en modell som i større grad er lik dagens. Denne modellen gir det klart største antall brann- og redningsvesen (om lag 120)

I tillegg legges det til grunn **ny organisering av 110-sentralene**. Det innebærer en nedgang fra dagens 19 sentraler til 12 (reelt sett fra 14 til 7, dvs halvering, ettersom Østlandsområdet ikke skal berøres). Dette er likt for alternativ 1, 2 og 3. De nye 110-sentralene skal dekke minst 400 000 innbyggere og ha en minimumsbemanning på tre på dagtid og to om natten. Forslaget til omorganisering gjelder kun 110-sentraler utenfor det sentrale Østlandsområdet, mens 110-sentralstrukturen her oppgis å bli vurdert på et senere tidspunkt.

Her viser rådmannen også til Overhalla kommunestyres høringsuttalelse om DSBs forslag til omorganisering av 110-sentralene i sak 24/13 i **mars 2013**:

“Overhalla kommune viser til utsendt høringsbrev datert 31.01.13 fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og gir følgende uttalelse:

- 1. Overhalla kommune ber om at den varslede prosessen med halvering av antall 110-sentraler i Norge og nedleggelse av Nord-Trøndelag 110-sentral i Namsos stoppes. Dette i påvente av at det foretas en helhetlig utredning som synliggjør fordeler og ulemper med en endret løsning, slik at saken blir tilstrekkelig vurdert.*
- 2. Utredninga bør samhandle med andre utredninger som pågår/er planlagt innenfor området samfunnssikkerhet og beredskap.*
- 3. Utredninga bør synliggjøre kostnadmessige konsekvenser for kommunene.”*

Utvalget mener 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.

Utvalget 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 etter utvalgets oppfatning at modell 1 og 2 har størst potensial for å utvikle brann- og redningsvesenene faglig og øke kvaliteten på tjenestene. Modell 3 kan trolig ivareta lokalkunnskap og tilstedeværelse, samt hensynet til kommunens påvirkning på brann- og redningsvesenet bedre enn modellene med større brann- og redningsvesen. Utvalget mener likevel at med modell 3 vil flertallet av brann- og redningsvesen fortsatt bli for små til å sikre robuste fagmiljøer. De nevner også lavere effektiviseringspotensial og hensyn til spesialkompetanse og spesialutstyr som grunner for at de ikke anbefaler modell 3.

Den samfunnsøkonomiske analysen som utvalget har fått utarbeidet, anbefaler modell 2. Dette først og fremst ut fra at den gir fleksibilitet for kommunene for utforming av sine brann- og redningsvesen, samt at modell 1 gir betydelige ulemper knyttet til geografiske avstander. Særlig vil dette gjelde i Nord-Norge, men også på deler av Vestlandet og i Midt-Norge.

Utvalget anbefaler samlet sett modell 1 (18-19 brann- og redningsvesen), og anbefaler at modell 1 prøves ut gjennom et pilotprosjekt.

Dimensjonering

I dag er det omfattende statlig styring av hvordan brann- og redningsvesenene skal dimensjoneres. For alle modellene mener utvalget at de nye brann- og redningsvesenene i kommunene i større grad enn i dag selv må kunne vurdere hvordan tjenesten skal dimensjoneres. Dette begrunnes med at modellene vil gi bedre faglige forutsetninger for dette.

Vurdering

Brannstudien som er utarbeidet av utvalget på vegne av DSB, foreslår det en må kunne kalle en dramatisk omlegging av brann- og redningsvesenets organisering framover. En eventuell omlegging fra dagens nesten 300 brann- og redningsvesen til 18-19 som utvalget foreslår, vil innebære en stor omstilling og endring av denne grunnleggende tjenesten i lokalsamfunnene. Det er da svært beklagelig og betenkelig at et slikt forslag sendes ut på høring med så kort frist for kommunene til å uttale seg. Trekker en fra juleferie og nødvendig tid til saksforberedelse/saksutsending i kommunene, vil den korte høringsfristen i praksis sterkt

begrense kommunenes reelle medvirkning i prosessen. Rådmannen har liten forståelse for hvorfor man her har så stort hastverk.

Rapporten beskriver hvilket reformbehov utvalget mener å se som begrunnelse for forslaget om endret organisering. På mange områder beskriver rapporten at dagens brann- og redningsvesen fungerer godt. Utvalget har ikke funnet grunnlag for å hevde at det generelt er manglende kommunal styring og kontroll av brann- og redningsvesenet. Utvalget finner ingen indikasjoner på at kravene til innsatstid gjennomgående ikke oppfylles rundt omkring i landet.

Utvalget trekker frem noen områder der de i dag mener at det gjennomgående ikke er god nok kompetanse i dagens brann- og redningsvesen:

- De er ikke gode nok til å håndtere store og komplekse hendelser
- Det er lite systematisk læring fra hendelser
- Det er gjennomgående liten bevissthet og kompetanse knyttet til ROS-arbeid.
- De er for lite kunnskapsdrevet
- Særlig i de små brann- og redningsvesenene er det få hendelser, noe som gjør at en ikke klarer å bygge erfaring for å håndtere hendelsene når de kommer.
- Mindre brann- og redningsvesen med færre ansatte har færre spesialister, og for å kunne håndtere komplekse hendelser kreves det ofte spesialistkompetanse.

Av styrker knyttet til kompetanse trekker arbeidsgruppen særlig frem den lokale kunnskapen som finnes over hele landet som følge av at brann- og redningsvesenet er til stede nesten overalt.

I vurderingene utvalget har gjort av tilstanden i dagens brann- og redningsvesen, kan det synes som utvalget er noe selektiv i å vektlegge og tolke funn som underbygger utvalgets hovedkonklusjon. Utvalget synes i stor grad å basere sitt forslag om fylkesvise brann- og redningsvesen (18-19) på geografi og befolkningstetthet på Sør- og Østlandet. For øvrige deler av landet erkjenner utvalget i rapporten at modellen vil være utfordrende, men legger i sin konklusjon liten vekt på dette, utover å angi at de mener utfordringene med store geografiske avstander m.v. bør kunne løses.

Et grunnleggende trekk både ved dagens brann- og redningsvesen og utvalgets forslag til ny framtidig organisering, er at det er lokale brann- og redningsmannskap i den enkelte kommune som skal utøve innsatsen ved hendelser, med bistand (som i dag) etter behov fra nærliggende brann- og redningsvesen. Innsatsstyrkene i brann- og redningsvesenet er beredskapsressurser som i all hovedsak må dimensjoneres og lokaliseres ut fra krav til nødvendig innsatstid når hendelser oppstår. Hvordan vanlige hendelser ut i lokalsamfunnene håndteres, blir dermed i det alt vesentlige avhengig av hvordan lokale mannskaper i brann- og redningstjenesten håndterer hendelsen. Overordnet ledelse er en faktor som i mindre grad er bundet til lokal plassering.

Utvalgets rapport gir etter rådmannens oppfatning preg av systematisk å overvurdere effektene av å organisere brann- og redningsvesen i få og svært store enheter. Det fremheves gjentatte ganger at dagens brann- og redningsvesen har for få hendelser til å bli dyktige nok i å håndtere hendelsene, men utvalget omtaler i liten grad det faktum at hendelsene i alle modeller i hovedsak må håndteres av lokalt mannskap. Konklusjonene om å foreslå en løsning etter modell 1 synes også systematisk å undervurdere effektene av lokalkunnskap, geografisk nærhet til tjenestene og lokal samhandling om forebygging og planarbeid.

I modeller med store geografiske avstander med sentralisering av ulike funksjoner vil den fysiske avstanden mellom ledelsen og hver enkelt brannstasjon øke. Dette vil få organisatoriske

konsekvenser og konsekvenser for muligheten den operative ledelsen har til å lede aksjoner. Dette er lite omtalt i forslaget.

Etter rådmannens oppfatning er det ikke hensiktsmessig å tenke alternative modeller til organisering ut fra innbyggertall alene, slik utvalgets forslag bærer preg av. Hva som i sum gir en god løsning for brann- og redningstjenesten, er et komplekst samspill av en rekke faktorer som utvalget omtaler i rapporten, men hvor utvalget i sin konklusjon i hovedsak kun vektlegger organisasjonsmessig størrelse.

Utvalgets rapport vektlegger heltidsledelse som en vesentlig faktor for kompetanse- og kvalitetsheving. Rådmannen støtter en slik vurdering. Heltidsledelse er et kriterium som kan legges til grunn ved framtidig organisering, og som gjerne kan erstatte utvalgets forslag om kun å basere seg på et gitt antall innbyggere for et brann- og redningsvesen. Ut fra mer organiseringsnøytrale kriterier som heltidsledelse og andre funksjonskrav til brann- og redningstjenesten, mener rådmannen at det i stor grad bør overlates til kommunene å finne ut hvordan tjenesten kan organiseres på best mulig vis og dermed hvor mange brann- og redningsvesen det vil bli.

Rådmannen støtter utvalgets forslag om at dagens detaljerte dimensjoneringskrav bør mykes opp og i større grad overlates til kommunene å bestemme på grunnlag av lokale risiko- og sårbarhetsanalyser.

Utvalget holder seg til gitt mandat hvor det fastslås at brann- og redningsvesenet fortsatt skal være en kommunal tjeneste. Med forslaget om fylkesvis organisering fremstår det likevel slik rådmannen ser det lite troverdig at dette skal være en kommunal tjeneste (jfr. nærhetsprinsippet), og utvalget har i liten grad synliggjort hvordan de mener løsningen skal fungere som en kommunal tjeneste i nært samspill med kommunene og lokalsamfunnene. Forslaget bærer preg av et ønske om spesialisering som en særegen tjeneste som blir vesentlig mer løsrevet enn dagens organisering. Utvalget fokuserer på fordeler ved dette, spesielt ut fra potensielle store og komplekse hendelser, mens ulempene i liten grad blir drøftet.

Brannstudien gjentar på nytt forslaget fra DSB om en vesentlig reduksjon i antall 110-sentraler, men gir i liten grad nye svar på de synspunkter Overhalla kommune ga i høringssvaret i mars 2013. Utarbeidet analyse av samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved reduksjon i antall sentraler konkluderer med at det trolig er samfunnsmessig økonomisk lønnsomt, men at effektene for øvrig er usikre og at det vil kunne bli fordelingsvirkninger som er usikre. Samlet sett ser rådmannen fortsatt ikke at forslaget til reduksjon i antall 110-sentraler er godt nok begrunnet. Forslaget bør derfor ikke gjennomføres før slike begrunnelser eventuelt foreligger. Rådmannen ser det som naturlig at en helhetlig vurdering av omorganisering av 110-sentralene også omfatter Østlandsområdet og ikke kun de 14 (foreslått redusert til 7) sentralene i resten av landet.

Det pågår for øvrig en utredning om felles brann- og redningsvesen i Namdalen. Et forslag om felles tjeneste kommer til politisk behandling i kommunene i løpet av våren. Foreløpig utkast fra rådmenn og arbeidsgruppe tar sikte på at en slik løsning kan iverksettes fra kommende årsskifte, med forberedende arbeid i løpet av 2014.