

Justis- og beredskapsdepartementet
Rednings- og beredskapsavdelingen
Postbok 8005 Dep
0030 OSLO

Sendes pr epost til: postmottak@jd.dep.no

Brannstudien – Foreløpig høringsvar Stavanger kommune

Formannskapet i Stavanger kommune skal behandle denne høringen i møte 13. mars. Politisk vedtak med endelig høringsvar vil deretter bli sendt departementet.

Innledning

Hensikten med Brannstudien 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. 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

Arbeidsgruppen er bedt om å se på (utdrag):

1. Skildre og vurdere dagens regelverk, organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenene. Vurderingene skal inkludere både styrker og svakheter ved dagens situasjon.
2. Skildre og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha noe å si i årene fremover.
3. Se på andre lands organisering, særlig de nordiske.
4. Utrede og foreslå tiltak og alternative løsningsmodeller.
5. Gjøre rede for økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene til tiltak og løsningsmodeller.
6. Gjøre rede for eventuelle regelverksendringer.
7. Anbefale en modell for organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet.
8. Holde seg orientert og avsluttet og pågående utredningsarbeid med betydning for arbeidet. Søke informasjon og kunnskap på bred basis.
9. Gjennom DSB ta opp spørsmål om tolking av mandatet med Justis- og beredskapsdepartementet ved behov.

Utvalget har vurdert tre ulike modeller:

Modell 1: Følger fylkesgrensene og innebærer at det blir 18-19 brann- og redningsvesen.

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 sikrer et brann- og redningsvesen 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 større fleksibilitet innenfor de største fylkene.

Modell 3: Innebærer en organisering som sikrer at et brann- og redningsvesen dekker minst 20 000 innbyggere. Grensen for organisasjonen skal ikke komme i strid med allerede etablerte administrative grenser. Denne modellen er i større grad lik dagens og gir det klart største antallet brann- og redningsvesen.

Felles for modellene er at det legges opp til nødalarmingsentraler (110-sentraler) som dekker et større geografisk område og flere innbyggere enn i dag. Arbeidsgruppen mener at 400 000 innbyggere som et grunnlag er minimum.

Arbeidsgruppen anbefaler modell 1, og begrunner det med at det her vil være størst sannsynlighet for økonomisk effektivisering og dermed mulighet til å omdisponere ressurser til andre prioriterte formål.

Vurdering

Generelt

Arbeidsgruppen har utarbeidet en omfattende rapport som på mange måter gir en god beskrivelse av dagens oppgaver og ansvar for kommunale brann- og redningsvesen. Rapporten har sin styrke nettopp i dette, og tilsvarende en svakhet i at den på flere områder ikke er tilsvarende sterk på analyser og pro & contra drøftelser.

Kommunene har et betydelig ansvar innen beredskap og samfunnssikkerhet, og brannvesenet er en del av dette. Kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap er ytterligere forsterket etter Lov om kommunal beredskapsplikt, hvor det er kommunene som bla. skal ha oversikten over uønskede hendelser som kan påvirke den enkelte kommune. Som utvalget kommenterer (side 13) fungerer dagens brann- og redningsvesen godt, en har et godt omdømme og høy tillit i befolkningen. Statlig krav om bla. responstid, sikrer også en lokal tilstedeværelse og trygghet for befolkningen. Dette er også Stavanger kommunes klare inntrykk; Brannvesenet Sør-Rogaland IKS leverer god beredskap hver dag, 365 dager i året. Det bør fremsettes gode grunner for å omorganisere noe som de fleste mener fungerer godt allerede i dag.

De fleste innsatsene kommunale brann- og redningsvesen har i dag, er av en «triviell» karakter – det er utrykninger til for eksempel husbranner og bilulykker. Det er også verdt å merke seg at det er i nettopp disse hverdagsulykkene de fleste dødsfall og alvorlige personskadene skjer i løpet av et år (8 av 10 som dør i brann, omkommer i eget hjem). Så har samfunnet likevel en innebygget evne til alltid å fokusere på den siste store krisen og bygge ny beredskap mot å møte en identisk hendelse neste gang. I disse tider dreier det seg om brannene i Lærdal og på Frøya i januar 2014. Før det var det 22. juli, og før det en annen katastrofe. Brannstudien har også et sterkt fokus på de største hendelsene

(selv om man omtaler fenomenet på side 78), og bruker disse som et eksempel på hvorfor enkelte brannvesen i dag er for små. Selv med et «fylkesbrannvesen» vil trolig en liten lokal brannstasjon ha for dårlig kapasitet til å møte de største hendelsene.

En forutsetning for å kunne gi best mulige råd om fremtid brann- og redningsvesen, er en utførlig analyse av dagens situasjon. Her burde Brannstudien ha gjort et grundigere arbeid, hvor det store tallmaterialet som er innhentet med fordel kunne ha vært analysert og vurdert ytterligere og sammenstilt med annen relevant informasjon. Det foreligger for eksempel i Brannstudien ingen gode vurderinger av hvorfor så mange i Norge omkommer i brann eller hvorfor det dagens forebyggende arbeid ikke gir bedre effekt. En god diagnose vil alltid gi et best mulig grunnlag for riktig behandling.

Samvirke og samarbeid

I oppstillingen over offentlige aktører (s 39) har utvalget utelatt Forsvaret. Forsvarets bistand til det sivile samfunn er av stor betydning ved kriser, særlig med tanke på Heimevernets innsats og Luftforsvarets helikopterkapasitet. Det er i dag kun Forsvaret/Heimevernet som har evne til å levere store personellressurser, idet Sivilforsvaret er kraftig redusert de senere år (og for øvrig foreslås ytterligere redusert).

I oppstillingen over frivillige og private aktører (side 43) kunne for eksempel det potensiale som ligger i den generelle frivilligheten og dugnadsånden i samfunnet også vært tatt med. Samfunnet bør på ingen måte undervurdere betydningen av frivillighet og dugnadsånd. Ved fremtidige kriser er dette er en stor ressurs som bør utnyttes betydelige bedre i fremtiden. Samfunnet bør ikke ta frivillighet for gitt.

De fleste branner som ender med dødsfall starter i det elektriske anlegget eller i tilknyttet utstyr. Det er derfor svært uheldig at lokale el-tilsyn kun har krav på seg om å kontrollere 5% av nettkundene i året. Dette betyr i praksis at kontroll fra det lokale el-tilsyn med det elektriske anlegget i et hus kun foregår hvert 20. år. Også særnorske regler omkring jording av el-anlegg gjør oss mer utsatt for brann enn andre europeiske land. Dette er områder hvor det kommunale brann- og redningsvesen ikke har stor mulighet for å endre praksis.

Politiets etterforskning av branner er mangelfull, og tendensen går feil vei. Dette omtales i rapporten (side 95). Brannetterforskning er ressurskrevende og blir derved lett nedprioritert til fordel for saker som har større oppmerksomhet. Igjen ser vi et område hvor en annen myndighet enn kommunen har et lovpålagt ansvar, men hvor utførelsen ikke følges godt nok opp. Konsekvensene er store.

Lowverket som regulerer kommunale myndigheters mulighet til å pålegge brannsikringstiltak i tett verneverdig trehusbebyggelse er et annet område hvor sentrale myndigheter ikke har tatt en aktiv rolle. Det finnes flere slike eksempler på hvor kommunene på mange måter er gitt ansvaret, men ikke tilstrekkelige verktøy til å løse oppdraget.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) rolle og ansvar, som en viktig premisseleverandør i brannsikkerhetsarbeidet, burde med fordel vært omhandlet mer utførlig i studien.

Risikoanalyser, beredskapsplaner og øvelser

Etter at lov om kommunal beredskapsplikt trådte i kraft i 2010 er det dessverre ennå ikke utarbeidet en god veileder for hvordan arbeidet skal gjennomføres. Dette innebærer at helhetlige risiko- og

sårbarhetsanalyser gjennomføres på mange ulike måter, med svært varierende kvalitet. Det er stor mangel på oppdatert kunnskap, på alle ledd i forvaltningen. ROS-analyser er selve basisen for å bygge beredskap, og dette feltet må derfor styrkes betraktelig.

Beredskapsplaner skal bygge på gjennomførte ROS-analyser. Planene skal være samordnet og koordinert med andre aktører og de må øves. De fleste beredskapsplanene som er utarbeidet i dag, bygger ikke på gjennomførte beredskapsanalyser og tilsvarende blir de ikke i tilstrekkelig grad koordinert. Det er også et betydelig potensiale i å forbedre øvelser.

Andre land

Brannstudien er bedt om å se på andre lands organisering, særlig de nordiske. Dette er kort oppsummert på side 47 i rapporten. Brannstudien kunne med fordel beskrevet hva som fungerer bra i våre naboland, hvorfor det gjør det og hvilke overføringsverdier dette kan gi til Norge. Det bør for eksempel være grunn til å gå nærmere inn i hvordan kommunale brannvesen i Danmark kan drive brann- og redningstjenesten til en betydelig lavere kostnad enn i Norge. I Hjørring kommune koster brann- og redningsberedskapen ca kr 220,00 pr innbygger. I Stavanger kommune koster beredskapen ca kr 1 000,00 pr innbygger. I vedleggsrapporten fra Analyse & Strategi, *Samfunnsøkonomisk analyse i tilknytning til 110-regionene*, er Nederland beskrevet. Dette omhandler imidlertid kun nødmeldetjenesten. Nederland har organisert sitt beredskapsarbeid på en måte som det burde være stor interesse å se nærmere på. Stavanger kommune savner en vurdering av andre land det kan være relevant å sammenligne seg med. Vi er kjent med at flere land har utviklet nye innsats- og slukketeknikker som for tiden ennå ikke brukes i Norge.

Økonomi

I Brannstudien legges det til grunn at det er et effektiviseringspotensiale knyttet til personalkostnader for administrativt personell på mellom kr 200 og 400 mill. i en periode på 10 år. Samtlige modeller vil samtidig medføre økte kostnader på andre områder. Det antas likevel at besparelsene knyttet til personalkostnader for administrativt personell vil være større enn økningen i kostnader på andre områder. Det samlede netto effektiviseringspotensialet er likevel relativt begrenset dersom en ser dette i sammenheng med de samlede brutto driftsutgiftene på i overkant av kr 4 mrd. for brann- og redningsvesen i Norge.

Det er usikkerhet knyttet til det tallmaterialet som er lagt til grunn for studien og det kan derfor være fornuftig å nedtone forhåpningen om et effektiviseringspotensiale på mellom kr 200 og 400 mill. Erfaringen fra Stavanger kommune, etter opprettelsen av Brannvesenet Sør Rogaland IKS i 2004, viser at det er svært vanskelig å dokumentere en økonomisk effekt av en sammenslåing. Stavanger kommunes kostnader til et brann- og redningsvesen er løpet av de siste ti årene nær fordoblet.

Det er store kostnader forbundet med brann- og redningsinnsats, og arbeidsgruppen beskriver også økningen (side 45) som har funnet sted de siste 10 årene. Utover innsparingspotensialet som vurderes i forbindelse med de ulike modellene, burde Brannstudien ha sett grundigere på hvordan bruken av nær 4 milliarder årlig kunne bli bedre. Dette har man blant annet gjort i Danmark, hvor man nå får betydelig bedre beredskap ut av hver krone.

Regionale og nasjonale beredskapsressurser

Kommunene må sikres en fullfinansiering når det bygges opp kapasiteter som kan defineres som nasjonale.

Sivilforsvarets fremtid omtales kort i Brannstudien. Sivilforsvaret bør for fremtiden finne en naturlig plass som en regional og nasjonal forsterkningsressurs. Dette må innebære at organisering og utrustning også bør gjenspeile de behov som finnes regionalt.

Utviklingstrekk

Det ville vært en fordel om Brannstudien hadde vært grundigere i kapittelet om utviklingstrekk. Det er lett å trekke frem negative faktorer om fremtiden, men det er også viktig å beskrive utviklingstrekk som antas å ha en positiv effekt og som derved bør forsterkes.

Klimaendringer vil i årene fremover utfordre hele samfunnet, også innenfor brann- og redning. Vi vet allerede mye om effektene som kan påregnes, og dette kunne med fordel vært omhandlet i studien.

Demokrati, styring og kontroll styring

Modellene tar utgangspunkt i at brann- og redningsvesen skal være et kommunalt ansvar og at det geografiske nedslagsfeltet til hver enhet ikke skal gå på tvers av etablerte administrative grenser (fylkesgrenser). Stavanger kommune er av den oppfatning at modell 2 kan være mer fordelaktig som følge av fleksibiliteten som ligger i modellen. Det er ikke nødvendigvis fylkesvise enheter som vil gi den optimale størrelsen på et brann- og redningsvesen, eller en naturlig geografisk inndeling. Enkelte fylkesvise enheter vil for eks. dekke store geografiske avstander. Risikobildet kan også være svært ulikt innad i et fylke. Oslo Economics konkluderer med at modell 2 vil være mest fordelaktig i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Fordelene ved å etablere større brann- og redningsvesen kan langt på vei uttømmes i enheter som ikke dekker hele fylket. Brannvesenet Sør-Rogaland IKS dekker et område med om lag 300.000 innbyggere, og er således en betydelig større enhet enn terskelverdiene i modell 3 og 2. Brannvesenet Sør-Rogaland IKS dekker også flere innbyggere enn det mange fylkesvise brann- og redningsvesen vil gjøre.

Arbeidsgruppen anser det som en styrke med kommunale brann- og redningsvesen ut ifra nærhetsprinsippet, styring, kontroll, deltakelse i kommunale prosesser mv. Brannvesenet Sør-Rogaland IKS har i dag 9 eierkommuner. Det kan i enkelte sammenheng være krevende for eierkommunene å finne omforente løsninger i styringen og finansieringen av selskapet. Dersom antallet eierkommuner utvides til 26 under modell 1, vil utfordringer knyttet til styring, kontroll, kostnadsfordeling mv. i enda større grad gjøre seg gjeldende. Slike forhold er i liten grad berørt i brannstudien.

I mandatet for Brannstudien er det gitt at brann- og redning fortsatt skal være et kommunalt ansvar. Med utgangspunkt i arbeidsgruppens forslag om et «fylkesbrannvesen», bør det utredes om det kan være andre organiseringsformer som er mer hensiktsmessige. Vanlig tradisjon tilsier at oppgaver som er på et fylkesnivå, ikke løses av kommunene.

Stavanger kommune har merket seg at prinsippene for samfunnsikkerhetsarbeidet (ansvar-, nærhet, likhet- og samvirkeprinsippet) stadig oftere brukes for å begrunne ett spesielt syn. Det bør for eksempel ikke være slik at nå skal alle samvirke, da blir det samrøre. Det er de som må samhandle, som skal samhandle. Det er tilsvarende en misoppfatning av ansvarsprinsippet at brann- og redningstjenesten må være kommunal, fordi det er i kommunen brannene oppstår og derved må slukkes med kommunal innsats. Dersom samme resonnering følges, vil det for eksempel være gode grunner til å hevde at (deler av) politiet burde vært kommunalt.

Oppsummering og konklusjon

Gjørvt-kommisjonen påpekte med tydelighet behovet for en bedre koordinering og samordning av beredskapsarbeidet i Norge. Etter en høringsrunde er nå Politianalysen til behandling i Justis- og beredskapsdepartementet. Det bør tilstrebes at Politianalysen og Brannanalysen vurderes samtidig, og at andre viktige utredninger og reformer også trekkes inn. Fremtidig kommunestruktur vil være av betydning, det samme vil organisering av nødmeldetjenesten og et eventuelt felles nødnummer. All den tid det er bred enighet om at det brann- og redningstjenesten i Norge fungerer godt, er det liten grunn til å forhaste seg.

Stavanger kommune har vurdert Brannstudien og spesielt sett på om dens anbefalinger vil gi:

- *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*

På noen områder vil Brannstudiens anbefalinger utvilsomt ha en gunstig effekt, og flere av anbefalingene bør kunne iverksettes raskt da de ligger innenfor DSB's myndighetsområde. Flere av tiltakene er heller ikke avhengig av en ny organisasjonsform. Brannstudien har imidlertid et for sterkt fokus på organisering og valg av modell. Stavanger kommune er i tvil om det er valg av modell som egentlig burde vært fokusert på for å nå målene. Gjørvt-kommisjonen var svært tydelig på at det som gikk galt 22. juli ikke handlet om formell myndighet, lover eller organisering.

En omfattende omorganisering av brann- og redningstjenesten, som Brannstudien legger opp til, bør ikke gjøres ut fra det foreliggende arbeidet. Det gjenstår utredninger på flere områder og organiseringen av samfunnets samlede beredskap må sees i sammenheng.

Av de tre skisserte modellene som er behandlet, anbefaler Stavanger kommune modell 2 som organisasjonsform for kommunale brann- og redningsvesen.

Det viktigste kan ikke vedtas – det må utvikles (Gjørvt-kommisjon).

Inger Østensjø
rådmann

Leidulf Skjørestad
direktør

Torstein Nielsen
beredskapssjef