

BRANNSTUDIEN – HØRINGSUTTALELSE FRA DEANU GIELDA/TANA KOMMUNE

1 Innledning

Tana kommune har gjennomgått arbeidsgruppens utredninger og konklusjoner i Brannstudien og har sammenfattet sine merknader i denne høringsuttalelsen.

1.1 Arbeidsgruppens sammensetning.

Det registreres fra kommunens side at Direktoratet har satt sammen en gruppe fagpersoner som i svært liten grad er representativ for store deler av kommunenes brannmiljøer. Gruppen er i hovedsak sammensatt av personer utenfor det brannfaglige miljøet og med en betydelig slagside mot de største brannvesener (IKS-er). De små og mellomstore brannvesener er ikke representert i gruppa, det samme gjelder miljøene i Nord-Norge og til dels også Vestlandet. Det framlagte arbeidet og konklusjonene i rapporten bærer tydelig preg av at utkantkommunenes brannfaglige utfordringer ikke er vurdert tilstrekkelig.

2 Kommunenes ansvar for brannvesenet

Studien tar som utgangspunkt at branntjenester fortsatt skal være en kommunal oppgave. Det fastslås under kapittel 1.3 at det er viktig at en "... kommunal tjeneste som skal forebygge og håndtere hendelser ... er lokalt forankret og basert på lokale forhold". Videre uttrykker arbeidsgruppen at det er "... nødvendig å presisere at oppdraget i all hovedsak er å legge forholdene best mulig til rette gjennom en modell for organisering, slik at brann og redningsvesenet lokalt kan iverksette gode tiltak for å forebygge og for å håndtere hendelser. Selve dimensjoneringen og hvilke konkrete tiltak som skal iverksettes, må i all hovedsak skje på lokalt nivå".

Det er vanskelig å se at dette avspeiles i den videre utredning og de konklusjoner som der framkommer. Dette er forhold en vil komme tilbake til i dette høringsvaret.

2.1 Demokrati, styring og kontroll

På side 14 i utredningen legges det vekt på at brann- og redningsvesenet er en kommunal tjeneste. Viktigheten av dette presiseres slik: "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".

Til tross for dette innebærer alle de tre forslagene en kraftig innstramming av kommunenes handlefrihet. Direktoratet vil med dette forslaget gjennom forskrift fastsette hvordan brann- og redningsetatene skal organiseres, hvem som skal slå seg sammen og vi antar også hvor brannvesenets ledelse skal ligge. Det kan stilles spørsmål om dette fortsatt vil være en kommunal tjeneste med en viss frihet for folkevalgte løsninger, eller om en går i retning av en statlig ensretting av brann- og redningstjenesten. Det bør i tilfelle diskuteres om disse tjenestene heller kunne vært statlige. Med en detaljeringsgrad som langt overgår alle kjente kommunale oppgaver, legger brannstudien opp til at det kommunale handlingsrommet knapt nok eksisterer.

3 Brannvesenets kompetanse

Kompetanse og kvalifikasjoner i dagens brannvesen varierer sterkt. Dette har sammenheng med flere forhold:

Kommunens/regionens risikobilde skal i samsvar med brann- og eksplosjonsvernloven og dimensjoneringsforskriften danne grunnlaget for hvordan det lokale brannvesen skal dimensjoneres.

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen fastsetter en minimumsbemanning og kompetanse som kommunene er forpliktet til å oppfylle. Den største utfordringen kommunene har er kapasiteten på statens egne opplæringsinstitusjoner, f.eks. Norges brannskole. Disse er så underdimensjonert at det vil ta svært mange år før behovet for utdanning er dekket. Kostnadene til dette er i seg selv et sterkt hinder for å få en tilfredsstillende kompetanse både i forhold til ledelsesnivået i brannvesenet og i forhold til mannskapene. Dette er en utfordring som brannstudien i svært liten grad drøfter.

Flere av de momenter som er drøftet i brannstudien er i betydelig grad uten, eller i hvert fall med svært lav relevans for store deler av landets brannvesen. For Tanas del er etablering av kompetanse innen tunnelbranner, bruk av høyderedskap, store skogbranner og brannvern til sjøs (RITS), uten relevans. En kompetanseoppbygging i forhold til slike scenarioer er for oss sløsing med begrensede ressurser, og sannsynligvis også i strid med prinsippene om risikobasert dimensjonering.

4 Økonomi

Arbeidsgruppa fastslår at de forslag som beskrives skal ligge innenfor dagens økonomiske ramme. Dette innebærer at kommunene ikke skal påføres større utgifter enn det de i dag har, eller i det minste de kostnader kommunene ville hatt ved full oppfylling av dagens lov og forskrifter. Tana kommune avviser at dette avspeiler seg i de forslag som er framlagt. Det vises til følgende underkapitler.

4.1 Regionalisering av brannvesenstrukturen

De forslag som foreligger fra arbeidsgruppa forutsetter alle at dagens brannvesenstruktur skal endres slik at en skal etablere større brannvesenregioner. De 3 alternative forslagene som gruppa beskriver er

Modell 1: Hvert fylke – ett brannvesen.

Modell 2: Som modell 1 men de mest folkerike fylkene kan dele seg opp i regioner med minimum 100 000 innbyggere.

Modell 3: Mindre regionale brannvesen med minimum 20 000 innbyggere.

For Finnmarks vedkommende med sine ca 75 000 innbyggere er kun alternativ 1 eller 3 aktuelle.

For begge disse alternativene vil vi bestride at dette kan skje innenfor dagens økonomiske rammer. Rapporten forutsetter oppbygging av en organisasjon med brannsjef, 2 fagledere (forebyggende og beredskap) og i tillegg nødvendige faglige ressurser til tilsyn, risikokartlegginger, opplæring og øvelser, planleggingskapasitet og andre oppgaver den nye organisasjonen trenger. Kostnadene til dette erstatter ikke tilsvarende funksjoner i dagens organisering. Vi antar at en lang rekke oppgaver som tilligger brannsjefen og de andre faglige stillingene i brannvesenet ikke kan utføres i den nye ledelsen.

Ny brannsjef for Finnmark med kontorsted Alta, Hammerfest eller Kirkenes kan ikke forventes å utarbeide vaktplaner, gjennomføre øvelser, forestå fysiske tester, gjennomføre ROS-analyser eller andre daglige gjøremål ved vår brannstasjon. Dette og mange andre oppgaver må fortsatt utføres ved brannstasjon som dette gjelder. For de fleste små brannvesen er det en mindre gruppe av brannvesenets befal (utrykningsledere, brannsjef og varabrannsjef) som forestår den operative ledelsen på skadestedet. Når brannsjefen sitter i Alta 500 kilometer unna, betyr dette at kommunen må ansette nye utrykningsledere, utdanne disse og gjøre de kompetente til å utøve den praktiske ledelsen i enhver brann- eller redningsoperasjon.

5 Faglige forhold

I analysen uttrykkes det at den "... store forskjellen i kompetanse mellom mindre deltidsbrann- og redningsvesen og større heltidsbrann- og redningsvesen er en av de store svakhetene med dagens organisering og dimensjonering. Store brann- og redningsvesen har gjennomgående sterkere fagmiljøer, mer spesialkompetanse og får trening i å håndtere ekstraordinære hendelser gjennom erfaring. Det vil også være enklere å overføre kompetanse til deltidsmannskaper i brann- og redningsvesen som også har heltidsmannskaper".

5.1 Opplæring og kompetanseutvikling

Det er åpenbart at store brannvesen med stort og komplekst brann- og ulykkespotensial også må ha større ressurser og høyere kompetanse enn en liten landkommune. Hele poenget med risiko- og sårbarhetsanalyser er nettopp at en skal sikre kapasitet og kompetanse til å takle de hendelser som en ser for seg lokalt. Tana kommune stiller seg også sterkt tvilende til at overføring av kompetanse til deltidsmannskaper vil bli vesentlig bedre enn i dag. Et heltidskorps i Alta eller Hammerfest er til begrenset nytte for en kommune som ligger 500 km unna.

En mye viktigere utfordring er å gi Norges brannskole de ressurser som er nødvendig for dekke kommunenes behov. I dag er det i praksis nesten umulig å få deltidsreformen til å fungere så lenge staten ikke følger opp med styrket opplæringskapasitet.

I brannstudiens vurdering (side 65) skriver arbeidsgruppa: "Det er liten tvil om at de store brann- og redningsvesenene i de befolkningstette områdene av landet håndterer flere hendelser i løpet av et år enn de mindre. Noen mindre brann- og redningsvesen rykker bare ut på et fåtall branner i løpet av et år. Og selv om dette ikke tilsier at små brann- og redningsvesen ikke klarer å håndtere hendelsene de er ute på, gir det større brann- og redningsvesenene bedre mulighet til å sikre erfaring og øvelse i beredskap. Særlig gjelder dette ekstraordinære og mer kompliserte hendelser, som også er sjelden selv i mindre og mellomstore brann- og redningsvesen. Store og kompliserte hendelser krever etter arbeidsgruppens erfaring øvelse, utstyr og kompetanse".

I hvilken grad mannskapene knyttet til det aktuelle brannvesen kan bruke erfaringer fra lokale hendelser avhenger først og fremst av kompetansen lokalt. Det vil ikke bedre situasjonen at det sitter vel kvalifiserte ledere flere timers kjøring unna hendelsen.

5.2 Operativ tjeneste

De hendelser som skjer i kommunen må selvsagt håndteres av det brann- og redningskorpset som hendelsen skjer i. En organisering som er beskrevet i alternativ 1 (eller 2) vil ikke gi noen effekt av at det sitter en spesielt velkvalifisert leder 500 km unna. Vedkommende kan aldri fungere som annet enn en rådgiver til innsatsledelsen lokalt. Slik rådgivertjeneste kan godt etableres ved en samarbeidsordning hvor vakthavende utrykningsbefal eller overordnet vakt selv ber om råd, f.eks. gjennom 110-sentralen. Dette er måten en også i dag betjener de lokale brannvesen. Vi har flere eksempler på at det etableres kontakt med fagmiljøer som kan gi råd om spesielle aksjonsmåter og slukkemetoder.

Analysens alternativ 3 gir større nærhet til hendelsen, men også der vil det i de fleste tilfeller være usannsynlig at kompetansen som sitter i et større brannmiljø kan bidra med operativ ledelse i en akutt situasjon i en kommune med litt avstand til brannsjef eller fagledere. Eksempelvis vil en brannsjef eller fagleder i Kirkenes måtte bruke nærmere 3 timer i bil til f.eks. Berlevåg. I operativ sammenheng vil større, regionale brannvesen ikke gi mer robuste tjenester men i mange tilfeller dårligere. Den tyngre brannfaglige kompetansen som i dag

sitter i det lokale brannvesen er etter forslagene sentralisert og vil ikke lengre være tilgjengelig på skadestedet. Der vil det kun være en utrykningsleder med varierende og høyst begrenset kompetanse.

I rapportens kap 13.4.3 uttaler gruppen at "Selv om den sentrale beredskapen i form av førsteinnsats skal lokaliseres som i dag uavhengig av modell, mener arbeidsgruppen at alle de tre modellene legger til rette for at brann- og redningsvesenet samlet sett kan forberede og håndtere hendelser på en enda bedre måte enn i dag". En slik påstand er litt merkelig sett i lys av at de fleste av dagens brannfaglige ledere tas ut av kommunene og lokaliseres til det sted en ønsker å legge brannvesenets hovedstasjon. For Finnmark vil en slik operasjon innebære en betydelig endring:

19 brannsjef, 19 ledere forebyggende og 19 ledere beredskap med til sammen ca 12 årsverk reduseres til 3 årsverk, altså en reduksjon med ca 9 årsverk. Av disse er 6 årsverk beredskapskompetanse. Denne kompetansen kan selvsagt i noen tilfeller ha begrensninger, men fortsatt ha stor betydning for brantntjenesten.

6 Forebyggende tjenester

Når det gjelder de mest kompliserte forebyggende tjenestene beskriver utredningen kommunenes utfordringer på en god måte. Tilsynsarbeidet sliter ved at stillingsressursene til dette arbeidet blir for fragmenterte. I dag er kravet i dimensjoneringsforskriften at kommune eller region over 20000 innbyggere skal ha 1 hel stilling som leder av forebyggende tjenester. Videre skal det utføres arbeidsinnsats tilsvarende minimum 1 hel stilling pr 10000 innbyggere.

For de små kommunene vil dette representere 10 – 30 % av en stilling. Innenfor en slik deltidsstilling er det vanskelig å holde seg oppdatert innenfor et komplisert regelverk. Dette gjelder spesielt de tilsynsoppgaver som kommunen har etter forebyggendeforskriften. I tillegg til tilsyn utøver avdeling for forebygging et betydelig arbeid rettet mot skoler, barnehager og institusjoner for å etablere gode holdninger til brannsikkerhet. I tillegg gjennomfører de fleste brannvesen stor innsats for å lære opp helse- og pleie- og omsorgspersonell brannsikkerhet og evakueringsassistanse.

Det er etter Tana kommunes syn noen åpenbare fordeler ved å etablere større samarbeid om brannforebyggende tiltak. Disse tjenestene er ikke omfattet av innsatstid, og en kan lage en langsiktig tidsplan for gjennomføring av de ulike tiltakene. Hvis en ser hele Finnmark under ett vil en sentral forebyggende avdeling kunne bli på 8-9 stillinger, noe som kan representere et slagkraftig fagmiljø. Et tilsvarende samarbeid i vår region (Øst-Finnmark) vil innebære en enhet på ca 3-4 stillinger. Også dette vil med stor sannsynlighet gi styrkede forebyggende tjenester uten at det nødvendigvis gir økte kostnader til kommunene.

Tana kommune registrerer at utvalget skriver at den "... lokale beredskapen (førsteinnsatsen) vil fortsatt ha en lokal tilstedeværelse, men distansen til publikum kan bli en særlig utfordring ved oppgaver som i større grad vil kunne bli regionalisert. Særlig vil dette være aktuelt ved oppgaver relatert til det å forebygge (inkludert feietjenesten)". (Vår understrekning). Tana kommune er, som det framgår ovenfor, ikke enig i denne konklusjonen. Tvert i mot er regionalisering av de forebyggende tjenestene relativt ukomplisert. For de fleste mindre kommuner kan tilsyn gjennomføres over noen få dager og med et tilsynsteam som reiser rundt i tilsynsområdet vil dette gå relativt greit.

Tjenester som omhandler enkel kursing av pleiepersonell, besøk i skoler eller barnehager bør kunne utføres av mannskaper fra det stedlige brannkorps, f eks utrykningsledere. Det samme gjelder deltakelse i nasjonale aksjoner, som aksjon boligbrann, brennvernuka etc.

7 Rekruttering og bemanning

I rapporten fra arbeidsgruppa beskrives bemanningssituasjonen for brannpersonell som en utfordring i mange distrikter. Det vises også til at tilsvarende problemer for heltidsbrannvesen ikke eksisterer, og at det er stor pågang av folk som ønsker slike stillinger. Det kan være utfordrende for deltidskorps å rekruttere brannkonstabler, men dette gjelder først og fremst hvis en tar sikte på å rekruttere ferdig utdannet personell. Det er sikkert variasjoner mellom de ulike kommunene, men svært mange opplever det relativt problemfritt å skaffe personell med nødvendig basisutdanning. Utfordringen for kommunene er å skaffe de nye mannskapene utdanningsplasser på Norges brannskole. Hvis dette løses, vil rekrutteringsproblemene være redusert betraktelig.

Rekruttering av brannpersonell er uansett ikke et argument for å slå sammen brannvesen i store regioner. Fortsatt må det være brannstasjoner der risikosituasjonen tilsier det, og i distriktene vil disse uansett måtte besettes med deltidsmannskaper.

8 Nødalarmsentraler

Utvalgets forslag til lokalisering av nødalarmsentraler støttes fra Tana kommune. Det er både uhensiktsmessig i forhold til kompetanse og ikke minst økonomisk at enkelte av sentralene dekker et svært lite folketall. For Finnmarks vedkommende er kostnadene i dag ca kr 35,- pr innbygger. En tomannsbetjent sentral utrustet med nødnettsfunksjoner vil gi en kostnad på mer enn 100,- kr/innbygger. Hvis sentralen fratas retten til å selge tjenester knyttet til automatiske brannalarmer, vil disse kostnadene øke til om lag 140 kr/innbygger.

I debatten rundt nødmeldetjenesten er det hevdet at nærhet til den befolkningen som skal betjenes har stor betydning for kvaliteten på tjenesten. Dette synspunktet er Tana kommune uenig i. Selv om betjeningen i "vår" sentral i Hammerfest gjør så godt de kan, er det ikke mulig å ha lokalkunnskap som gir en effekt i varslingsarbeidet. Unntaket kan selvsagt være

hjemkommunen og eventuelt nærmeste nabokommune. Det er heller ikke relevant at lokal kunnskap skal utgjøre noe betydelig forskjell i forhold til hvordan det løpende rednings-/slukningsarbeid gjennomføres.

Det er derimot av stor betydning at mannskapene på vakt ved sentralene både har kapasitet og fagkompetanse til å gi råd til fagledelse og utrykningsledelse i forhold som disse ikke har kompetanse eller kapasitet til. Det er også av meget stor viktighet at moderne teknologi tas i bruk for å sikre god informasjon om skadestedet og de objekter som befinner seg rundt dette.

Tana kommune støtter forslaget fra arbeidsgruppen om at nødalarmsentralen gjerne bør overstige 400 000 innbyggere, og at de 3 nordligste fylkene med fordel kunne danne den nordligste sentralens befolkningsgrunnlag.

8.1 Tilleggstjenester

Omfanget av tilleggstjenester varierer sterkt i dagens nødalarmtjenester. Sett fra Tana kommunes side vil det representere en vesentlig svekkelse av brannberedskapen om sentralene ikke skal kunne ta mot automatiske alarmer fra bygninger omfattet av brl § 13. Også andre bygg som formelt ikke er særskilte brannobjekter, f.eks. kommunale eller private omsorgsboliger, bør absolutt omfattes av ordningen med oppkopling til 110-sentralen. Tana kommune er av den oppfatning at både disse tjenestene og alarmtjenester til andre objekter hvor store samfunnsverdier står på spill, fortsatt bør kunne avtale automatisk varsling til brannvesenet mot betaling. Når det gjelder andre typer tjenester har kommunen en mer pragmatisk holdning til dette. Så fremt sentralen har kapasitet bør det ikke være problematisk at en selger tjenester f.eks. til sine respektive kommuner. Dette kan være trygghetsalarmer, heisalarmer eller andre typer livsviktige tjenester. Vilkåret må selvsagt være at disse tjenestene ikke kommer i konflikt med konkurranselovgivingen i forhold til private bedrifter.

9 Tana kommunes konklusjon

Tana kommune støtter ikke arbeidsutvalgets konklusjoner om valg av modell for det framtidige brannvernet i Norge. For Finnmarks del vil modell 2 være uaktuell da fylket kun har om lag 75 000 innbyggere.

Modell 1 vil, gitt den forutsetning at strukturendringen skal skje innenfor dagens økonomiske rammer, ikke gi en kapasitets- eller kvalitetsmessig forbedring av brann- og redningstjenesten. Tvert i mot vil kompetansen svekkes i de kommunene som ikke ligger helt inntil hovedstasjonen. Disse kommunene vil kun ha underordnet utrykningsbefal tilgjengelig

med relativt lavere kompetanse enn dagens brannbefal. Taktisk og strategisk ledelse av en hendelse vil kunne bli liggende 5-6 timers kjøring unna skadestedet.

Tana kommune ser fordeler med interkommunale samarbeidsordninger som omfatter noe mindre regioner. Arbeidsgruppens modell 3 har også noen av de samme svakheter som de øvrige modellene har. Her blir avstandsulempene imidlertid redusert betraktelig avhengig av hvor hovedbrannstasjonen lokaliseres.

Forebyggende tjenester bør kunne regionaliseres slik at en sikrer heltidsansatte fagpersonell samlet i en enhet. På denne måten kan en sikre et kompetent og robust fagmiljø. Disse tjenestene vil heller ikke bli hemmet av tette bånd til lokalsamfunnet og ikke minst til den enkelte kommunes administrasjon. En stor del av de særskilte brannobjektene eies i dag av kommunene med tilhørende habilitetsproblematikk.

Nødmeldetjenesten bør regionaliseres slik at 110-sentralene dekker minimum 400 000 innbyggere.