

SAKSFRAMLEGG

Deres ref.:

Vår ref.:

14/1276 /8134/14-M33
&13

Saksbehandler:

Kristin Krane

Dato:

24.03.2014

Telefon:

77 79 04 19

Saken skal behandles i følgende utvalg:

BYRÅDET

Brannstudien - Høringsuttalelse fra Tromsø kommune

Innstilling til vedtak:

Kommunen slutter seg i hovedtrekk til de overordnede konklusjoner i studien om fremtidens brann- og redningsvesen med følgende presiseringer:

1. **Støtter en reduksjon i antall 110-sentraler**
2. **Troms Brann og redning foreslås som pilot i henhold til Brannstudien, for å få til et større samarbeid.**
3. **Det anbefales fire brannenheter i stedet for én, for hele fylket.**

Øyvind Hilmarsen
Byrådsleder

Britt Hege Alvarstein
Byråd for byutvikling

Saksutredning:

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 12.12.2013 rapport fra arbeidsgruppen som har vurdert Brann- og redningsvesenet organisering og ressursbruk (Brannstudien) på høring med høringsfrist 11.03.2014.

Justis- og beredskapsdepartementet gav 05.10.2012 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, i samhandling med andre beredskapsaktører. Hovedanbefalingen til arbeidsgruppen er å organisere brann- og redningsvesenet fylkesvis.

Tromsø kommunes anbefaling er at en slutter seg til de overordnede konklusjoner i studien om fremtidens brann- og redningsvesen.

Reduksjon av antallet 110-sentraler vil også være viktig for å øke kompetansen og redusere kostnader for kommunene. Her bør en holde fast på at geografi spiller en underordnet rolle i forhold til ovennevnte. Som en vet hersker det også forskjellige oppfatninger om dette.

Brannstudien legger opp til å skape en pilot som staten stiller seg bak og tilfører ressurser til i en oppstartsfase. I Tromsø Brann og redning har en over flere år nå arbeidet for større samhandling med andre og mindre brannvesen i kommunene rundt. I en situasjon hvor man fra sentralt hold velger å gjennomføre dette, vil det kunne være aktuelt å velge denne regionen som pilot for å få et større samarbeid. Oppdraget fra styringsgruppen for dette som består av 7 kommuner har hittil ønsket å sette grensen til å romme politidistriktet. Med de nye anbefalingene gjelder dette nå hele fylket med 24 kommuner. På den annen side kan det at geografiske og strukturelle hensyn se ut som det kan være vel så hensiktismessig med mindre enheter, for eksempel inntil 4 i Troms fylke.

Videre legger denne studien opp til å skape en pilot som staten stiller seg bak og tilfører ressurser til i en oppstartsfase. Tromsø kommune har et sterkt ønske om å bli pilotkommune for å kunne utvikle et nytt, moderne og fremtidsrettet brannvesen. I Tromsø Brann og redning har en over flere år nå arbeidet for større samhandling med andre og mindre brannvesen i kommunene rundt. I en situasjon hvor man fra sentralt hold velger å gjennomføre dette, vil det kunne være aktuelt å velge denne regionen som pilot for å få et større samarbeid. Oppdraget fra styringsgruppen for dette som består av 7 kommuner har hittil ønsket å sette grensen til å romme politidistriktet. Med de nye anbefalingene gjelder dette nå hele fylket med 24 kommuner.

Brannstudien av 02.12.2013 - Høringsuttalelse fra Tromsø kommune

Innledning:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fikk i 2012 i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og gjennomføre en studie av fremtidens brann- og redningsvesen. En vil i det følgende kommentere forhold som en anser har betydning for det brann- og redningsvesenet en har i Tromsø kommune, men også det som angår et større område som Tromsø er en del av. Tromsø samarbeider i dag med to andre kommuner, kommunene Balsfjord og Karlsøy samt at vi har et forhold til Storfjord som avventer formell avklaring. Flere kommuner kan være på vei inn i dette kommunesamarbeidet som i dag er basert på vertskommuneprinsippet. Dvs. at en betaler for de tjenestene en mottar etter selvkost.

Studien

I utvalgets oppdrag lå det en del klare forutsetninger:

- Virksomhetene skulle fortsatt være kommunale. Dvs. fortsatt være eiet og drevet av kommunene. Dette siste begrunnet særskilt med behovet for demokratisk kontroll av tjenesten.
- En skulle holde seg innenfor dagens ressursbilde. Altså ikke utvide kostnadene ved driften sett i forhold til de ressursene en i dag bruker på brann- og redningstjenester nasjonalt. Situasjonen nå er at ressursbruken tilsvarer ca. 4 milliarder kroner hvorav en har ca 1 milliard i egen inntjening gjennom feieavgifter tilknyttet den selvfinansierende feietjenesten og inntekter ved direkte varsling i forbindelse med 110-sentralene.
- I tillegg, selvsagt, at en skulle ha som rettesnor å verne liv og verdier på en mest mulig effektiv måte som tidligere, og hente inn erfaringer fra naboland etc.

Vår kommentar:

At man har tatt kommunal drift som utgangspunkt avskjærer mulighetene for å lete etter andre løsninger for drift. En tror neppe det hadde skadet saken å se utover dette. Det er slett ikke sikkert at evt. konkurranseutsetting av brann- og redningstjenesten er noen god ide grunnet den sterkt samfunnsmessige karakteren virksomheten har. Men når en først skulle ta et dypdykk som dette ville det ha vært en styrke å problematisere dette i samme omgang. Demokratisk kontroll er også, i studien, identifisert som et utfordrende område ved etablering av f.eks. interkommunale selskaper. Noe man for øvrig anbefaler som løsning på organisasjonsspørsmålet.

Dagens ressursbilde ligger selvsagt i oppdraget fordi det alltid ville være enkelt å ønske seg noe mer. Den totale økonomien i disse virksomhetene er ikke overveldende stor, men en må ha et tak å forholde seg til. Dette er noe som understreker relevansen til studien. At en også har bygget på en samfunnsøkonomisk studie som viser at alle modeller en har drøftet ligger innenfor det økonomiske handlingsrommet en har fått, styrker studien. Tromsø Brann og redning har over flere år nå arbeidet for å

virkeliggjøre brannvernlovens krav om samarbeid mellom kommuner basert på den samme forutsetningen. Nemlig at dagens ressursbilde skal ligge til grunn for å etablere en bedre og mer effektiv tjeneste til gagn for befolkningen.

Utvalgets sammensetning borger også for en fordomsfri, men faglig kompetent vurdering. Representanter/ ansvarspersoner fra de viktigste aktører i brann- og redningstjenesten sørger her for at nødvendig erfaring blir brakt inn, og en får et godt bilde av utfordringene med alle viktige styringsredskaper i gjeldende lover og forskrifter som bakgrunn.

Det overordnede bildet

- Her understreker en rollene til direktoratet og de lokale institusjonene. Ikke minst at dimensjoneringen av beredskapsarbeidet må bygge på ROS-analyser som dekker det aktuelle området de nye brannvesenene rommer.
- Fylkesmannen skal fortsatt ha en sentral rolle i det lokale beredskapsarbeidet.
- Bedre samordning.
- Brannvesenet må dras tettere inn i kommuneplanarbeidet fordi planen har beredskapsmessige konsekvenser.
- Brannvesenet/brannsjefen som en del av den kommunale kriseledelsen.
- Brannvesenet og interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA).
- Fremtidens organisasjon.
- Økonomi.
- Kompetansebehovet.

Vår kommentar:

Gjennomføring

Det er overmåte viktig at DSB ivaretar den nasjonale oversikten på en god måte. Spørsmål må imidlertid stilles til den gjennomføringskraft institusjonen har. Det har ikke manglet på innspill fra DSB de senere år i forhold til hvilke brannvesen og varslingsregimer en har sett for seg. Lite av dette er imidlertid blitt gjennomført, og det er grunn til å håpe på noe større gjennomføringskraft etter denne studien.

Fylkesmannen

Når det gjelder fylkesmannens samordning ved større hendelser slutter en seg til dette slik en er organisert i dag. En ser også for seg et statlig tilsyn ved kommunenes brann- og redningsvesen ved fylkesmannens beredskapsavdeling, fordi dette vil kunne skape et mer «finmasket» tilsynsregime. Dette fordi en særlig på den forebyggende siden sliter med å holde oppe kompetanse i mindre kommuner spesielt. En tror også at fylkesmannens medvirkning i prosessen ved sammenslåing av mindre brannvesener vil kunne skape et noe større momentum.

Bedre samordning

Når en ser norgeskartet i dag er det et forvirrende teppe av grenser mellom de forskjellige etatene som har roller i en situasjon som krever assistanse. Disse grensene må gås etter i sømmene på samme måte som politistudien har gjort. Målet må være å skape en viss symmetri mellom de forskjellige ansvarsområdene. Dette vil være særlig verdifullt for en fremtidig strategisk ledelse som kan sette inn riktige ressurser der de trengs mest. Spørsmålet er om en ikke bør vurdere å slå sammen en del av de forskjellige funksjonene med sikte på å etablere en enda mer overordnet ledelse av det totale beredskapsarbeidet. F. eks. på fylkes- eller landsdelsnivå. Dette arbeidet streifer innom samordningen mellom de forskjellige departementene som noen ganger kan virke litt forvirrende.

Overordnet planlegging

Brannvesenets rolle i kommuneplanarbeidet må åpenbart forsterkes fordi beslutninger innenfor overordnet planlegging ofte får store konsekvenser for brann- og redningsberedskapen. Det gjelder særlig utrykningstider og fremkommelighet.

Brannfaglig kompetanse må sikres en sentral rolle i kommunens kriseledelse. Ikke bare for rent brannfaglige spørsmål, men i høy grad også for det større redningsperspektivet ved betydelige hendelser.

Brannvesenet er i mange tilfeller kjernen i IUA-arbeidet. Dette er en tjeneste som i vårt distrikt har fungert godt. En bør i fremtiden vurdere om dagens inndeling av distrikter er optimalt basert på den kvaliteten de forskjellige distriktene kan oppvise. En må også sørge for et godt samarbeid mellom departementene (Nærings- og fiskeridepartementet) hvor det blir stilt tilstrekkelig ressurser til rådighet for denne virksomheten. Tromsø Brann og redning er også deltaker i RITS.

Fremtidens organisasjon

Kommunene må inngå i et forpliktende samarbeid om å etablere en organisasjon basert på de funn studien har gjort rede for. Hvordan denne skal organiseres er det ikke konkludert i forhold til. Om en legger til grunn studiens forutsetning om at brannvesenet fortsatt skal være et kommunalt ansvar, vil det antakelig være mest formålstjenlig å etablere IKS-er siden en da har et minimum av kommunal kontroll siden en eier deler av et brannvesen mot før hvor en eide hele. Det hele «koker ned til» at en må ha en hand på rattet og kunne tilføre lokal kunnskap til den fremtidige organisasjonen. Alternativet vil gjøre brann- og redningstjenesten til et fremmedelement i kommunen. Dette må for enhver pris unngås.

Økonomi

Bakteppet her er dyster lesning. Når kostnadene ved brann- og redningstjenestene varierer fra 250 kr til 3000 kr pr. innbygger er dette tall som viser hvordan ulike utviklingstrekk forplanter seg i hele brannorganisasjonen. Det er et faktum at det er mindre brannvesen som har de høyeste kostnadene. Storbyorganisasjonene har de laveste, fordi en har flere innbyggere å dele på kostnadene på. Dette til tross for at en har kasernert vakt med tilhørende ressursbehov. For fremtiden må en gjøre noe med dette bildet. Om en tar utgangspunkt i et nullspill økonomisk, at sluttsummen skal være den samme totalt, betyr dette at det som måtte komme av innsparinger på varsling og ledelse stort sett vil komme de mindre brannvesen til gode. Dette er en utvikling en må gå inn i med åpent sinn. En må imidlertid forutsette at kostnadene på innbyggerne i større brannvesen ikke blir vesentlig større enn de er i dag.

Kompetansebehovet

Forståelsen av hvilket kompetansebehov en har er helt sentral. Den tredelingen av behovet som studien legger opp til er helt avgjørende for et godt resultat. Den største gevinsten er å få på plass en strategisk ledelse for et større område som har store ressurser til rådighet. Denne trenger ikke være brannfaglig, men ledelsesorientert på overordnet nivå.

Den taktiske ledelsen besørges av taktisk brannfaglig kompetanse på høyt nivå. Her må det settes inn krefter på opplæring. I den forbindelse må en sørge for at det følges et opplæringsløp for personell av denne typen som kvalifiserer til å ha ledende roller i innsats. En må derfor finne et godt balansepunkt mellom den virksomheten som i dag er ved Norges Brannskole i Tjeldsund og den fremtidige utdanningen ved NTNU i Trondheim.

En må heller ikke her glemme at branner slukkes lokalt. Det betyr at opplæring av mannskaper i lokale brannorganisasjoner også langt fra de større byene må få tilgang på opplæring som høyner nivået. En må for all del ikke undervurdere den oppgaveorienterte delen av kompetansestigen. En må også holde frem muligheten til å utvikle seg innenfor det fremtidige systemet ved å skape karriereveier for mannskapene som motivasjon for å gjøre en innsats for samfunnet som brann og redning egentlig er.

Tjenestene

- Kommunen har hovedansvaret. Stortinget har det overordnede ansvar.
- For mange brannvesen.
- Utvidete oppgaver for brannberedskapen.
- Beredskap bestemt av ROS-analyse og brannordning.
- Forebyggende brannvern etter behov.
- Feietjenesten kan benyttes bedre.
- 110-sentralene må bli større.

Vår kommentar:

Ansaret

At kommunen har ansvaret er hevet over enhver tvil. Det er også en styrke når det gjelder å sørge for trygghet til egne innbyggere, fordi en burde kjenne hvor «skoen trykker» der en er. Det er imidlertid en svakhet når det gjelder å kombinere tidvise inngrep i styringsretten fra sentralt hold med kommunalt ansvar. Ikke minst i Dimensjoneringsforskriften som bestemmer hvor mange som skal utføre brannforebyggende virksomhet i kommunen, hvor mange innbyggere som utløser krav om brannsjef i full stilling osv. Dette kan man imidlertid leve med, fordi det er viktige områder å stille konkrete krav i forhold til. Problemet oppstår når man sier at kommunen har ansvaret, men likevel detaljstyrer fra sentralt hold. Dette er egnet til å skape misforståelser i særlig mindre kommuner, hvor en fra før har store utfordringer med å skaffe til veie kvalifisert personell. Kombinert med svakt og sporadisk tilsyn fra DSB kan dette bli til litt av en sovepute. Dette har vært et av de viktigste hindre mot at små brannvesen har villet samarbeide med f. eks. større for å dele kompetanse på særlig forebyggende side.

Størrelse

Antallet brann- og redningsvesen er svært høyt i landet. Nesten 300 organisasjoner skal utføre oppgavene for et forholdsvis lite antall mennesker. Mulighetene for å utstyre alle disse med tilstrekkelig kompetanse blir tilsvarende vanskelig. Her må det snarlig tas grep, fordi dette truer den tryggheten mot brann folk venter seg. Dette «grepet» må komme fra sentrale myndigheter som ut fra analyser av det vi ser i dag bestemmer et løp for reduksjon av dette tallet. Oppgavene er stadig mer utfordrende, samfunnet i dag ser annerledes ut enn før med kompleks infrastruktur og avansert utstyr i en beredskapssituasjon som må håndteres på en god måte. I sum skaper dette en situasjon hvor tryggheten mot brann og uforutsette ulykker blir ujevnt fordelt utover landet. Store organisasjoner hvor en har både strategisk og taktisk kompetanse står bedre rustet enn tilsvarende i et lite distrikts-brannvesen. Særlig ser en dette på forebyggende side hvor mangelen på kompetanse skaper avgjørende forskjeller. Dette kan ikke fortsette uten at en aksepterer et forskjellssamfunn når det gjelder trygghet mot brann og uforutsette hendelser av alvorlig art.

Beredskap

En stiller seg derfor bak konklusjonen til studien om fremtidige brann- og redningsvesen som har nødvendig kompetanse og slagkraft til å møte så vel små som større hendelser. Dette innenfor en økonomisk virkelighet som stemmer med det

terrenget de er satt til å betjene. Den klare forutsetningen må være at en også forstår at hendelser er lokale og må håndteres deretter. En organisering som utvalget foreslår må derfor ikke svekke den lokale frivilligheten og det gode arbeidet som foregår mange steder for et godt vern til befolkningens beste. Dette er en kultur det må bygges videre på. I en situasjon hvor en tilfører større kompetanse må dette også dryppe ned på det lokale brannvernarbeidet gjennom flere og bedre øvelser, oppgradering av utstyr og involvering i strategisk planlegging av fremtidig innsats. Innbyggere i distrikts-Norge må få følelsen av at også de er en del av et overordnet syn på nasjonal beredskap.

Dette er en hovedjobb som sentrale myndigheter må gripe fatt i. En åpner også for at kommunene kan pålegge beredskapsorganisasjonen andre og muligvis inntektsgivende oppgaver. Dette kan være nyttig der forholdene ligger til rette for det. Imidlertid skaper behovene for øvelser knyttet til den økte kompleksiteten til eks. moderne utstyr og krav til samhandling i aksjonssituasjonen en tidsklemme som rammer selv kasernerte styrker.

Forebyggende brannvern

Det er særdeles viktig at både beredskap og forebyggende virksomhet knyttes til en ROS-analyse som grunnlag for en lokal brannordning. Slik kan man «målsy» innsatsen i de enkelte distrikter og unngår med det både over- og underdimensjonering i forhold til oppgavene. Dette vil bli enklere om en tar fatt i større regioner på brannsidene enn det er i dag, og hvor alle må utvikle egne analyser for svært ofte små lokalsamfunn.

Forebyggende brannvern har utvilsomt vært den viktigste bidragsyter til at antall branner årlig har hatt en sterkt fallende tendens i Tromsø. Fra litt over 80 årlig i toppårene til under 30 i dag, må årsaksforholdet i stor grad kunne tilskrives et godt forebyggende brannvern og opplysningsarbeid. Tilsynet med særskilte brannobjekter og ildsteder har hatt stor effekt. Dette bør det legges til rette for i enda større grad. Tilsyn i boliger må komme sterkere inn etter som en ser at det er her folk omkommer i brann. Særlig gjelder dette eldre som bor alene. Ressursene bør etter hvert dreies i denne retning. Skal en dømme etter effektene og resultatene bør ressursdreiningen i brann- og redningstjenesten bevege seg enda mer i retning av forebyggende brannvern.

En slutter seg til synspunktene som i utredningen peker på at feiervesenet har kompetanse som muliggjør en ytterligere innsats på det forebyggende området. En vil her peke på at det store antallet branner som har utgangspunkt i feil i elektriske anlegg og feil bruk av ditto installasjoner. Det anbefales en tettere kopling til El-tilsynet. Dette vil en si seg enig i og en bør utvikle prosedyrer for samhandling og kommunikasjon mellom El-tilsynet og ildstedskontrollen. Det er også mulig å tenke seg en utvikling hvor feiertjenesten/ ildstedstilsynet tilføres opplæring i enkelt å identifisere farlige punkter i boliger og så melde dette til El-tilsynet.

Varslingstjenesten

Varslingstjenesten er svært sentral i den totale tryggheten mot brann etc. Minutter spart her endrer ofte situasjonene radikalt. Her som ellers er det kompetanse det står om. Beslutningen om etablering av nødnett bygger godt under denne forståelsen.

Utvalget har her landet på et minimum av 400 000 mennesker bak hver varslingssentral. Dette tallet kan kanskje være litt tilfeldig valgt, men kjernen er kostnadene og kvaliteten. Noe som i dette tilfellet henger sterkt sammen. Kvalitet henger sammen med hendelser som ellers i samfunnet. Selv i sykehus må en ha hendelser for å utvikle høy kompetanse på virksomheten. Høyere krav til bemanning og utstyr koster penger. Da er det bedre at en er mange i spleiselaget enn få. Mange mennesker bak hver sentral er en betydelig del av finansieringen til fremtidens brann- og redningstjeneste. Geografi spiller en svært liten rolle i denne sammenhengen. Sentralen vil uansett ligge langt unna alle hendelser rent geografisk.

110-sentralen i Tromsø har tatt initiativ til et samarbeid med sentralen lokalisert i Salten Brann i Bodø. Tanken har vært å utvikle et samarbeid etter en samvirkemodell hvor en har én sentral med to lokasjoner, og hvor den ene tar over om den andre evt. faller ut. Dette skaper god økonomi og et bredt og godt fagmiljø med mange hendelser til en fornuftig pris. På kartet til DSB har Nord-Norge to sentraler. Et ønske ville være om en fra sentralt hold sluttet seg til den samvirketanken som ble skapt av miljøene i Bodø og i Tromsø.

Interkommunalt utvalg mot akutt forurensing

Denne tjenesten, som har fungert godt i vårt distrikt, inkluderer i dag 17 kommuner. I en fremtidig struktur kan en godt se for seg at den geografisk bør utgjøre det samme området som brannvesenet. Den bør også være ledet av den samme strategiske ledelsen som har det overordnede ansvaret for brann og redning i regionen.

Konklusjoner

- En slutter seg til de overordnede konklusjoner i studien om fremtidens brann- og redningsvesen.
- Reduksjon av antallet 110-sentraler vil også være viktig for å øke kompetansen og redusere kostnader for kommunene. Her bør en holde fast på at geografi spiller en underordnet rolle i forhold til ovennevnte. Som en vet hersker det også forskjellige oppfatninger om dette.
- Brannstudien legger opp til å skape en pilot som staten stiller seg bak og tilfører ressurser til i en oppstartsfase. I Tromsø Brann og redning har en over flere år nå arbeidet for større samhandling med andre og mindre brannvesen i kommunene rundt. I en situasjon hvor man fra sentralt hold velger å gjennomføre dette, vil det kunne være aktuelt å velge denne regionen som pilot for å få et større samarbeid. Oppdraget fra styringsgruppen for dette som består av 7 kommuner har hittil ønsket å sette grensen tilsvarende politidistriktet. Med de nye anbefalingene gjelder dette nå hele fylket med 24 kommuner. Kommunen foreslår imidlertid i denne sammenhengen å etablere inntil 4 enheter i fylket.

Vedlegg: Brannstudien

<http://www.dsb.no/Global/Brannvern/Dokumenter/Rapport%20-%20Brannstudien.pdf>

... Sett inn saksutredningen over denne linja IKKE SLETT LINJA↑