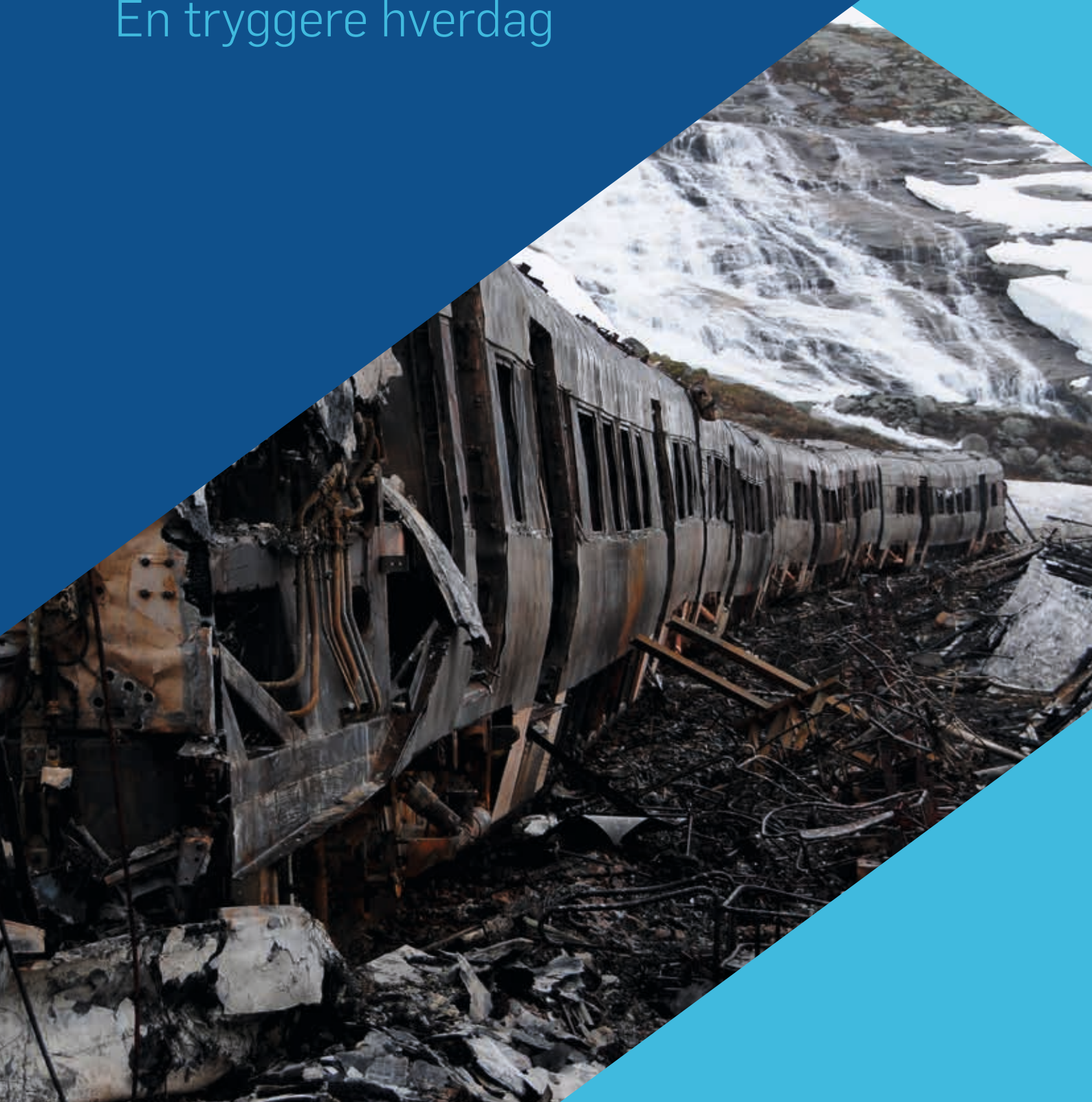


Brannsamarbeid i bergensregionen

En tryggere hverdag



Innhold

- s. 3 Innledning
- s. 4 Sammendrag
- s. 5 Krav og føringer knyttet til den kommunale grunnberedskapen

- s. 11 **Del 1 – Innstilling**
- s. 13 Brann- og redningstjeneste i et regionalt perspektiv
- s. 19 Vest brann- og redningsregion
- s. 21 Vedtekter for Vest brann- og redningsregion
- s. 28 Vest brann- og redningsregion – nasjonalt pilotprosjekt

- s. 29 **Del 2 – Prosjektorganisering**
- s. 31 Prosjektbeskrivelse for «Brannsamarbeid i bergensregionen»
- s. 35 Status som pilotprosjekt
- s. 36 Prosjektmandat for «Brannsamarbeid i bergensregionen»
- s. 38 Prosjektorganisering
- s. 39 Prosjektprosessen
- s. 41 Arbeidsgruppenes oppgaver
- s. 42 Informasjon og kommunikasjon i prosjektet


- s. 43 **Del 3 – Faglige anbefalinger fra arbeidsgrupper**
- s. 45 Vedtekter og styring
- s. 58 Brann- og redningsberedskap
- s. 70 Brannforebyggende arbeid
- s. 86 Kompetanse og treningsfasiliteter
- s. 100 Kommunal beredskap
- s. 112 Materiell og anskaffelser
- s. 135 Vedlegg

Rapporten er gjennomgående preget at et fotoutvalg med motiver som gjenspeiler potensielle risikoområder i vår region - fra stormvær og sjø utenfor Algerøy til industri og smelteverk i Odda, landbruk i Meland, raffineri på Mongstad, cruisetrafikk på fjordene, tungtransport på smale veier og i tunneler, samt flommende elver og fossefall.

Alle bilder er fotografert av Håvard Holme, unntatt «Cruiseskip i Eidfjord kommune» tatt av Trine Sivertsen Sommerlade (begge fra Bergen brannvesen).

Forsidefoto: Dagen etter togbrannen i 2011 på Hallingskeid, i Ulvik kommune. Fotograf: Arnstein Karlsen.

Grafisk produksjon: BODONI
1. OPPLAG

 Miljømerket trykksak 2041 0699

En tryggere hverdag

Til bystyret i Bergen og kommunestyrene i Austevoll, Austrheim, Askøy, Bømlo, Eidfjord, Fedje, Fitjar, Fjell, Fusa, Granvin, Gulen, Jondal, Kvinnherad, Kvam, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Odda, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Stord, Sund, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden.

Bergensalliansens prosjekt «Brannsamarbeid i bergensregionen» har hatt som formål å utarbeide forslag til et samarbeid om brann- og redningstjenester mellom selvstendige brannvesen. Samarbeidet skal organiseres på en slik måte at det sikrer et samlet fagmiljø med høy kompetanse, en effektiv ledelse og drift, god fleksibilitet og svarer på behovet for økt spesialisering og opprettholdelse av kompetanse knyttet til beredskap.

Tryggere hverdag for innbyggerne

Styringsgruppen til Bergensalliansen ønsker å gjøre hverdagen tryggere for regionens innbyggere, tilreisende og virksomheter og påpeker de muligheter som her ligger i samarbeidet. Et nettverk for brannforebyggende tjenester, felles kvalitetsstandarder og fagmiljøer med spesialkompetanse vil bidra til å redusere antall branner og branntilløp. Et forutsigbart og innøvd samvirke mellom lokale innsatsstyrker, forsterkningsressurser fra nabokommuner og regionale spesialteam vil gi økt håndteringsevne under krevende hendelser og ved katastrofesituasjoner.

Kompetente fagmiljøer for hele regionen

For å nå målet om bedre brann- og redningstjenester og en tryggere hverdag for innbyggerne, må det etableres en systematisk plan for kompetanseutvikling i regionen. Et formelt regionalt samarbeid gir muligheter for realistiske øvelser, ferdighetstrening og etablering av fagmiljøer med spesialkompetanse som alle deltakerkommunene vil dra nytte av.

Manglende øvelsesfasiliteter er i dag en begrensning for gjennomføring av gode og realistiske øvelser. Etablering av et øvelses- og kompetansesenter vil derfor være særdeles viktig for utvikling av både lokal og regional beredskap. Et utstrakt samarbeid i regionen vil være et godt og naturlig utgangspunkt for et slikt senter.

Totalt representerer brannsamarbeidet en merkostnad på om lag fem millioner kroner, hvorav 80 % øremerkes til utvikling av spesialtjenester for regionen, materiell og fellessystemer. De resterende 20 % vil i hovedsak bli benyttet til koordinering av fagmiljøer og uthenting av synergier mellom disse.

*Styringsgruppen for Brannsamarbeid i bergensregionen
Bergen, 3. oktober 2016*

Terje Søviknes
LEDER
Ordfører, Os kommune

Harald Schjelderup
Byrådsleder, Bergen kommune

Øyvind Oddekalv
Ordfører, Meland kommune

Kari-Anne Landro
Ordfører, Sund kommune

Hans-Erik Ringkjøb
Ordfører, Voss kommune

Sammendrag

Prosjektet «Brannsamarbeid i bergensregionen» initiert av Bergensalliansen har som formål å utarbeide forslag til organisering av brann- og redningstjenesten gjennom et samarbeid mellom selvstendige brannvesen i regionen. Et slikt samarbeid skal etablere et fagmiljø med høy kompetanse, effektiv ledelse og drift, god fleksibilitet og dekke behovet for økt spesialisering og opprettholdelse av nødvendig kompetanse innen fagområdet.

I prosjektrapportens innledning beskrives de krav, føringer og utviklingstrekk som er knyttet til den kommunale grunnberedskapen, og da særskilt til brann- og redningsberedskapen.

Del 2 omhandler organiseringen av prosjektet, herunder beskrivelse av prosjektmandat og prosjektbeskrivelse.

Delrapportene fra alle arbeidsgruppene er i sin helhet tatt inn i rapportens del 3.

Arbeidsgruppenes delrapporter har gitt styringsgruppen et godt grunnlag for å trekke konklusjoner og anbefale følgende konkrete tiltak:

- › Etablering av et formelt brann- og redningssamarbeid forankret i kommuneloven § 27
- › Bergen utpekes som administrasjonskommune
- › Etablering av fagutvalg og faglige nettverk
- › Etablering av regional ELS-stab og lederstøtteordning
- › Utarbeidelse av overordnet plandokument basert på regionens risikobilde
- › Felles kvalitetsstandarder
- › Felles informasjonstiltak/-kampanjer

Bergensregionen består av mange kommuner med til dels svært ulik størrelse og struktur. Et vellykket samarbeid på tvers av kommunegrensene fordrer velvilje fra alle involverte parter. De største fagmiljøene må vise raushet overfor de mindre kommunene. I dette ligger blant annet at de største kommunene må påregne et større bidrag i form av kompetanse og kapasitet enn de mindre kommunene. Dette forholdet gjenspeiler seg i forslaget til modell for kostnadsdeling mellom kommunene.

Styringsgruppens innstilling fremkommer i sin helhet i prosjektrapportens del 1.

Krav og føringer knyttet til den kommunale grunnberedskapsen

Brann og redning

NOU (Norges offentlige utredninger) 2013:5 – Når det virkelig gjelder... – Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser – er rammene for den kommunale grunnberedskapsen, herunder brann- og redningstjenesten, godt beskrevet. Det fremkommer at brannvesenet er kommunenes viktigste tekniske beredskaps- og redningsressurs¹. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er landets øverste brannvernmyndighet. Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap (DSB) er underlagt JD, og er nasjonal brannmyndighet overfor kommunale brann- og redningsvesen. Myndigheten er forankret i brann- og eksplosjonsvernloven². Øverste lokale brannvernmyndighet i kommunen er kommunestyret/bystyret. Kommunestyret/bystyret har ansvaret for at kommunen etablerer og drifter et brann- og redningsvesen som ivaretar kommunestyrets/bystyrets oppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven.

Gjennom brann- og eksplosjonsvernloven og dimensjoneringsforskriften³ gis kommunene føringer for organisering, utrustning og bemanning av brannvesenet slik at lovpålagte oppgaver blir tilfredsstillende utført. Brann- og eksplosjonsvernloven pålegger kommunene å samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver for best mulig utnyttelse av de samlede ressursene⁴. Dette innebærer at det enkelte brannvesen kan ha et regionalt ansvar som strekker seg ut over egen kommunegrense.

Brannvesenet skal⁵:

- a) «gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker
- b) gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- c) gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane

- d) utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- e) være innsatsstyrke ved brann
- f) være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse
- g) etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- h) sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg»

I tillegg til disse lovpålagte oppgavene, kan kommunen legge andre oppgaver til brannvesenet med forbehold om at disse ikke svekker gjennomføringen av oppgavene som er nevnt i loven.

Brannvesenets operative beredskap dekker hele landet, og kan settes i innsats på meget kort varsel. Innsattiden skal ikke overstige ti minutter i tett bebyggelse med særlig fare for rask og omfattende brannspredning, i strøk med konsentrert og omfattende næringsdrift og lignende, og til blant annet sykehus/sykehjem. Innsattiden i tettsteder for øvrig skal ikke overstige 20 minutter. Utenfor tettsteder bør innsattiden ikke overstige 30 minutter. Første innsatsstyrke vil bestå av minimum fire personer. 10–15 minutter etter at første innsats er iverksatt, vil det være tilgjengelig en styrke på minst 12–14 personer.

I de største kommunene er beredskapsen basert på døgnkasernert personell som oppholder seg på brannstasjonen i påvente av alarm og utrykning. Tiden fra alarmering til utrykning med nødvendig materiell vil være om lag halvannet minutt i byer og større steder, og tre til åtte minutter i landet for øvrig. I mindre kommuner er beredskapsen basert på deltidspersonell som normalt rykker ut fra egen bolig eller arbeidsplass, der de ved alarm først drar til brannstasjonen i privatbiler, og deretter rykker ut med brannbiler.

¹ St.meld. nr. 35 (2008–2009), kap. 5.5.1 «Brannvesenet er den største beredskapsetaten i de fleste kommunene. Etaten utfører et omfattende forebyggende arbeid og er den viktigste tekniske redningsressursen i kommunene, ikke bare i forbindelse med brann, men ved alle hendelser som krever teknisk håndteringsevne. Brannvesenet gjennomfører også en omfattende øvingsvirksomhet for å forberede seg til aktuelle hendelser som kan inntreffe.»

² Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver

³ Forskrift av 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen

⁴ Brann- og eksplosjonsvernloven § 15

⁵ Brann- og eksplosjonsvernloven § 11

Samlet innsatsstyrke i et brannvesen er minst 16 personer, hvorav minst fire skal være kvalifisert som utrykningsledere. Et vaktlag består av minst én utrykningsleder og tre brannkonstabler/røykdykkere. Støttestyrke består av fører for tankbil og/eller høyderedskap. Det er om lag 320 kommunale brannvesen i Norge ifølge oversikter fra DSB. Mange brann- og redningsvesen har av beredskapsmessige hensyn flere brannstasjoner som gjør at det totale antall brannstasjoner er om lag 620.

Flere store og alvorlige branner og ulykker de siste årene har stilt brann- og redningstjenesten overfor stadig mer krevende innsatser. I blant annet kommunenes og fylkesmennenes ROS-arbeid (risiko- og sårbarhetsarbeid) underbygges det at endringer i klima, infrastruktur og risikobilde stiller nye krav til tjenestetilbud, organisering og gjennomføring av brann- og redningstjenesten. Det er brannvesenets oppgave å lede/koordinere større og kompliserte innsatser utenom det som er redningstjeneste, for eksempel store bygningsbranner, skogbranner, akutt forurensning, farlig gods-ulykker og oversvømmelser. Dette betinger ofte koordinert innsats mellom flere etater og virksomheter.

Nødmeldetjenesten, 110-sentralen i Hordaland

Nødmeldetjenesten for brann- og redningsvesenene er en del av den offentlige operative beredskapen som skal komme nødstilte til unnsetning ved branner og andre ulykker. Tjenestens oppgaver er å motta nødansrop, vurdere situasjonen, gi profesjonell veiledning til innringer og iverksette nødvendige tiltak, for eksempel utrykning. Tjenesten er organisert med nødmedesentraler i 19 regioner. Regionene følger politidistrikts-grensene med noen få unntak.

Som sentral tilsynsmyndighet har DSB myndighet til å pålegge en kommune å etablere en 110-sentral innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner⁶. DSB påla i 2003 Bergen kommune å etablere og drive 110-sentral for kommunene i det daværende Hordaland politidistrikt. Den enkelte deltakerkommune har inngått avtale med Bergen kommune v/Bergen brannvesen om kjøp av alarmsentraltjenester⁷.

Det er opprettet et brukerutvalg for 110-sentralen. Brukerutvalget har åtte representanter. Syv av disse er oppnevnt av deltakerkommunene etter en representasjonsliste, mens den åttende representanten er oppnevnt av Bergen brannvesen. Deltakerkommunene har vedtatt et eget mandat for brukerutvalget.

Drifts- og investeringskostnadene for 110-sentralen fordeles mellom deltakerkommunene og Bergen brannvesen etter innbyggertallet i kommunene.

110-sentralen i Hordaland er lokalisert ved Bergen hovedbrannstasjon, og tar i mot nødmeldinger og videreformidler disse til brannstasjoner i deltakerkommunene. I tillegg mottar 110-sentralen meldinger fra automatiske brannvarslingssystemer, samt utfører en rekke serviceoppdrag for brannvesen i regionen. 110-sentralen er også en fagsentral som koordinerer og støtter deltakerkommunene blant annet gjennom faglig rådgivning. Det er etablert systemer for varsling og samhandling mellom nødetatene.

110-sentralen har de senere årene gjennomgått en utvikling fra å være en ren nødmeldingssentral til å bli en fagsentral med delegert myndighet fra respektive brannsjefer. 110-sentralen har operativ fullmakt⁸ fra brannsjefene til å disponere og koordinere brann- og redningsressursene i regionen på tvers av kommunegrensene, og er også faglig rådgiver og koordinator under brann- og redningsinnsatser. Det er gjennomført en betydelig systemutvikling og kompetanseoppbygging ved 110-sentralen for å kunne håndtere disse oppgavene. 110-sentralen har tilgang til eget stabsrom med moderne og avanserte IKT-løsninger for å kunne understøtte innsatser i regionen.

DSB har vedtatt å redusere antallet 110-sentraler fra 19 til tolv. 10. juni 2015 besluttet Stortinget⁹ at fremtidens 110-regioner skal følge de nye politidistrikts-grensene, og at politiets operasjonssentraler og 110-sentralene skal samlokaliseres. Det nye Vest politidistrikt dekker fylkene Sogn og Fjordane og Hordaland med unntak av kommunene Bømlo, Fitjar og Stord som dekkes av Sør-Vest politidistrikt. Disse tre kommunene skal imidlertid overføres til Vest politidistrikt når Hordaland (den foreslåtte ferjefrie forbindelsen på E39 mellom Stord og Os i Hordaland) er etablert. Administrasjonsstedet for Vest politidistrikt er lagt til Bergen. Den nye Vest 110-region vil få samme geografiske virkeområde som Vest politidistrikt. I brev av 15. mars 2016 til landets kommuner skriver DSB følgende om etableringen av den nye Vest 110-region:

Med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 37 (1) jf. § 16 (1), fastsetter DSB en felles 110-region for kommunene Askvoll, Askøy, Aurland, Austevoll, Austrheim, Balestrand, Bergen, Bremanger, Eid, Eidfjord, Fedje, Fjaler, Fjell, Flora, Fusa, Førde, Gaular, Gloppen, Granvin, Gulen, Hornindal, Hyllestad, Høyanger, Jondal, Jølster, Kvam, Kvinnherad, Leikanger, Lindås, Luster, Lærdal,

⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven § 16 (1)

⁷ Avtale mellom kommunene og 110-sentralen om varsling av brann og ulykker m.v.

⁸ Fullmakt til 110-sentralen avgitt i 2008

⁹ Prop. S 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

Masfjorden, Meland, Modalen, Naustdal, Odda, Os (Hordaland), Osterøy, Radøy, Samnanger, Selje, Sogndal, Solund, Stryn, Sund, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Vik, Voss, Vågsøy, Øygarden og Årdal.

DSB pålegger Bergen kommune å etablere en 110-sentral for den nye 110-regionen. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nød-alarmeringssentralen og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.

I tråd med Innst. 306 S (2014–2015) og Prop. 61 LS (2014–2015) (nærpolitireformen) skal 110-sentralen samlokaliseres med politiets operasjonssentral i Bergen kommune.

Akutt forurensning, IUA Bergen region

Miljødirektoratet har stilt krav om at kommunene samarbeider om beredskapen mot akutt forurensning gjennom såkalte interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA). Interkommunalt samarbeid forenkler innsatsen når forurensningen strekker seg på tvers av kommunegrensene, og gir i større grad muligheter for å bygge opp spisskompetanse. I tillegg gir samarbeidet lettere tilgjengelighet til større ressurser og mulighet for en løpende forbedring av beredskapsnivåen.

Norge er inndelt i 32 IUA-regioner¹⁰. Ved den geografiske avgrensningen er det blant annet tatt hensyn til miljørisiko, transportårer, responstid, dekningsgrad og utstørslokalisering.

IUA Bergen region består av 23 kommuner i Hordaland og tre kommuner i Sogn og Fjordane. Utvalget er opprettet med hjemmel i forurensningsloven § 44¹¹. Den formelle organiseringen er forankret i kommuneloven § 27¹².

Deltakerkommunene har delegert myndighet etter forurensningsloven § 47 til IUA Bergen region. Delegasjonen fritar ikke kommunene fra den lovfestede plikten til å ha en beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning i egen kommune. Delegasjonen innebærer at årsmøtet i IUA Bergen region skal forvalte samarbeidet på vegne av kommunene, herunder fastsette størrelsen på driftstilskudd fra kommunene.

Bergen kommune er vertskommune for IUA Bergen region. Vertskommuneansvaret utøves av Bergen brannvesen som blant annet står for den daglige driften av samarbeidet. Bergen brannvesen skal i henhold til IUA

Bergen regions vedtekter¹³ være et kompetansesenter innen beredskap mot akutt forurensning i regionen, og skal blant annet kunne gi faglige råd og lederstøtte til deltakerkommunene.

Brannsjefen i Bergen brannvesen er leder av styret i IUA Bergen region¹⁴ og aksjonsleder ved større akutte forurensningsaksjoner både på sjø og land i regionen. Sekretariatsoppgavene utføres av Bergen brannvesen som har en rådgiver som arbeider i hel stilling med oppgaver knyttet til IUA Bergen region. Sekretariatet er samlokalisert med 110-sentralen i Hordaland. Dette gir gode forutsetninger for effektiv samhandling.

Styret i IUA Bergen region har satt ned et arbeidsutvalg som skal bistå sekretariatet med blant annet planlegging av kompetansehevede tiltak, materiellanskaffelser og depotløsninger. Arbeidsutvalget består av operativt personell med lederansvar fra deltakerkommunene.

Utviklingstrekk

I de senere år, spesielt etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, er det gjennomført en rekke utredninger om samfunnets håndteringsevne og vurderinger knyttet til effektiv utnyttelse av beredskapsorganisasjonenes samlede ressurser.

I denne rapporten avgrenses tematikken til brann- og redningstjenesten og mulige synergier med det øvrige kommunale beredskapsarbeidet. Funn og anbefalinger som fremkommer i noen relevante rapporter og utredninger gjengis i dette kapitlet.

Brannstudien

Rapporten fra den regjeringsoppnevnte arbeidsgruppen som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk – *Brannstudien* – fra desember 2013 omtaler en rekke tiltak for bedre utnyttelse av de samlede ressursene brann- og redningsvesenene i dag disponerer.

I *Brannstudien* trekkes kompetanse frem som et viktig område. Det er lagt spesiell vekt på utfordringer knyttet til kompetanse på områder som er viktige for å løfte kvaliteten på det brannforebyggende området videre, for eksempel analyser, forvaltning og brannforløpsvurdering. Mange steder er det for små fagmiljøer eller kompetansen finnes rett og slett ikke. Det er gjennomgående for lite systematikk knyttet til erfaringslæring.¹⁵

¹⁰ <http://kystverket.no/Beredskap/Forurensningsberedskap/Kommunal-beredskap/Beredskapsregioner/>

¹¹ Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall

¹² Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner

¹³ Vedtekter for IUA Bergen region av 2. oktober 2012 § 10

¹⁴ Vedtekter for IUA Bergen region av 2. oktober 2012 § 9

¹⁵ Brannstudien, kap. 1.7 – Sammendrag



Evnen til å håndtere store og/eller komplekse hendelser er varierende i følge *Brannstudien*. Det kan være krevende for mindre deltidsbrann- og redningsvesen å opprettholde nødvendig spesialkompetanse knyttet til beredskap. Spesialkompetanse og -utstyr dekker ikke alle geografiske områder i dag, og det mangler en overordnet struktur for lokaliseringen¹⁶.

Brannstudien påpeker at brann- og redningsvesenene gjennom kompetente fagmiljøer vil kunne levere viktige bidrag til politiets brannetterforskning. Dette kan dreie seg om brannfaglige utredninger knyttet til konstruksjoner og regelverk, samt brannforløpsvurderinger.¹⁷ Dette forholdet underbygger anbefalingen i NOU 2012:4 *Trygg hjemme – Brannsikkerhet for utsatte grupper* om etablering av brannetterforskningsteam i hvert politidistrikt.

Brannstudien viser til at mange brannbefal ikke har erfaring i eller kompetanse til å håndtere store og/eller komplekse hendelser. De er vant til å håndtere

ordinære og mindre hendelser, men når omfanget på hendelsen blir stort og/eller komplekst, er de ofte usikre på hva som er best mulig tilnærming til det å lede hendelseshåndteringen.¹⁸

Evalueringsrapporter

De siste årene er det blitt mer vanlig å gjennomføre eksterne evalueringer etter store og krevende hendelser.

Evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya

På oppdrag fra JD foretok PwC en helhetlig gjennomgang og evaluering av de store brannene i kommunene Lærdal, Flatanger og Frøya. I mandatet fremkommer følgende:¹⁹ «Brannene og håndteringen av disse skal sees sammenheng, blant annet for å kunne identifisere felles lærings- og forbedringspunkter, samt identifisere tiltak som kan styrke håndteringsevnen i særskilt krevende situasjoner. Det skal foretas en helhetlig gjennomgang og evaluering som belyser alle viktige forhold av

¹⁶ Brannstudien, kap. 1.7 – Sammendrag og kap. 4.11 – Oppsummering og konklusjoner

¹⁷ Brannstudien, kap. 7.3 – Evaluering og læring av hendelser

¹⁸ Brannstudien, kap. 10.3 – Kritiske suksessfaktorer

¹⁹ Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya, Mandat, side 78



Cruiseskip i Eidfjord kommune. Risikopotensial: Grunnstøting, annen ulykke eller brann på store cruiseskip som involverer mange personer og fare for forurensning.

betydning for hendelsene, herunder forebyggende arbeid, beredskapsforberedelser, ledelse og håndtering av innsatsen samt koordinering og samvirke mellom etatene».

Disse utfordringene var mest tydelig for brannvesenet. Det ble etablert store samvirkebrannvesen, men det manglet et system for tilrettelegging av slike store samvirkeinnsatser over tid. PwC mente at erfaringene fra disse hendelsene understøtter at det bør implementeres tiltak for å styrke evnen til å organisere og lede slike innsatser. Disse må imidlertid ivareta de positive erfaringene fra brannene, betydningen av lokal tilstedeværelse og eierskap, samvirket med frivillige og frivillige organisasjoner, samt den lokale evnen til å ta initiativ, ansvar og raske beslutninger.²⁰

På grunnlag av erfaringene som fremkom gjennom evalueringen, mente PwC at det var systematisert grunnlag for viktige tiltak innen tre områder for å styrke samvirket gjennom håndtering av ekstraordinære hendelser:²¹

- **Risikoerkjennelse** – Vi må forvente ekstraordinære hendelser også fremover, og organisere oss på en måte som tar høyde for dette.
- **Regionalt samvirke** – Vi må styrke regionale samvirkearenaer og styrke et apparat til å organisere og lede ekstraordinære hendelser.
- **Organisering av brannvesenet** – Brannvesenet må implementere et ledelsessystem på strategisk, operativt og taktisk nivå for å kunne håndtere omfattende hendelser som går over tid.

Når det gjelder konkrete tiltak til organisering av brannvesenet, påpekte rapporten følgende:²²

- Etablere en regional modell for hvordan brannvesen og 110-sentral skal samvirke for å kunne mobilisere og lede innsats i ekstraordinære situasjoner.
- Implementere et felles ledelsessystem for organisering av samvirkebrannvesen ved ekstraordinære hendelser.

Skogbrannen i Västmanland 2014

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige har gjennomgått og evaluert den store skogbrannen i Västmanland sommeren 2014. Det er utarbeidet en omfattende rapport²³ som omhandler alle sider av samfunnets evne til å håndtere en hendelse/krise av et slikt omfang.

Basert på en rekke delrapporter har MSB identifisert følgende behov:²⁴

- «1. *Stärka förmågan att samverka, leda och kommunicera*
2. *Utveckla och använda metoder och verktyg*
3. *Förtydliga roller, ansvar och regler*
4. *Öka aktörernas kompetens och kunskap*
5. *Effektivisera användandet av resurser»*

Selv om organiseringen av brann- og redningstjenesten i Sverige ikke er direkte sammenlignbar og erfaringene derfor ikke ukritisk kan relateres til norske forhold, synliggjør rapporten lærdom og forbedringsområder som styringsgruppen mener det er fornuftig å dra veksler på.

²⁰ Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya, Sammendrag, side 5

²¹ Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya, kap. 6.1 – Læringsgrunnlag

²² Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya, kap 6.2 – Identifisering av tiltak

²³ MSB, Rapport etter skogbrannen i Västmanland 2014

²⁴ MSB, Rapport etter skogbrannen i Västmanland 2014 – Sammendrag, side 5

Mulighetsstudiet

Bergensalliansen har i sitt arbeid med videreutviklingen av brann- og redningstjenesten i bergensregionen gjennomført et forprosjekt – *Mulighetsstudiet* – for å avklare mulige organisatoriske løsninger for et brannfaglig samarbeid i regionen. Rammene for forprosjektet og anbefalingene kan leses i rapporten *Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i bergensregionen*.²⁵

Brann- og redningstjenesten må organiseres på en slik måte at det sikrer fleksibilitet, et fagmiljø med høy kompetanse, effektiv ledelse og drift, og svarer på behovet for økt spesialisering og opprettholdelse av nødvendig kompetanse knyttet til beredskap. Bergensalliansen ønsker seg en brann- og redningstjeneste som settes i stand til å håndtere regionens risikobilde, utfordringene vi står overfor i fremtiden, og en organisering som gir innbyggerne best mulig tjenester, uavhengig av kommunegrensene.²⁶

Bergensalliansen påpeker også at det må etableres gode løsninger for å ivareta kommunene som eiere og deltakere i prosessene for ny organisering, i tillegg til at det også må åpnes opp for lokale justeringer hvis særlige lokale forhold tilsier dette.²⁶

Kommunene i Bergensalliansen dekker et stort geografisk område som strekker seg fra kysten til innlandet gjennom krevende tunneler, jernbanestrekninger og risikoutsatte veier. Bosettingsmønsteret sprer seg også fra storby med brannsmittsområder til isolerte øyer med få innbyggere. Bergensregionen har også mange risikovirkninger knyttet til olje- og gassproduksjon, industri som håndterer farlige kjemikalier, kraftproduksjon og høy aktivitet langs kysten og i fjordene med blant annet cruise- og passasjertrafikk. Tankskipstrafikk og risikoen oljeterminalene på Sture og Mongstad er også en del av risikobildet i vår region.²⁶

Kommuner som i dag ikke er medlem av Bergensalliansen, men som er tilknyttet 110-sentralen i Hordaland og/eller IUA Bergen region, ble invitert til å delta i

mulighetsstudiet. Hensikten var å legge forholdene til rette for synergieffekter gjennom felles beredskapsgrenser og operasjonsdistrikter.²⁶

Gjennom arbeidet med mulighetsstudiet pekte styringsgruppen og referansegruppene på en realiserbar løsning basert på et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningsvesener. Referansegruppene for brannsjefer identifiserte faglige områder der et samarbeid kan gi grunnlag for en bedre brann- og redningstjeneste i regionen.²⁷

Prosjektgruppen for mulighetsstudiet anbefalte etablering av et prosjekt i regi av Bergensalliansen som skulle realisere grunnlaget for etablering av et samarbeid om brann- og redningstjenesten etter samarbeidsmodellen som ble anbefalt i mulighetsstudiet. Dette innebærer nødvendige utredninger knyttet til oppgaver og økonomi, utarbeidelse av en samarbeidsavtale og vedtekter for samarbeidet. Prosjektgruppen anbefalte videre at kompetanse og erfaring fra utredning knyttet til forprosjekt for Vest-Hordaland brann & redning og tilsvarende fra IUA Bergen region ble trukket inn i arbeidet for realisering av samarbeidet.²⁷

Kommunalt beredskapsarbeid

SINTEF, NTNU og NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra KS gjennomført en kartlegging²⁸ av kommunenes forståelse av og evne til å oppfylle krav og forventninger i sivilbeskyttelsesloven²⁹ og forskrift om kommunal beredskapsplikt. Prosjektet har studert kommunenes arbeid, tilgjengelige ressurser og ressursbruk i forbindelse med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, samt lovens omfang og fortolkningsmuligheter. Resultatene fra prosjektet danner grunnlag for anbefalinger og tiltak som kan gjøre kommunene bedre i stand til å overholde den pålagte beredskapsplikten.³⁰

Undersøkelsens hovedkonklusjon er at det er behov for en ressurs- og kompetansemessig satsning i kommuner og på fylkesnivå.³¹

²⁵ Rapport: Mulighetsstudiet, Bergensalliansen mai 2015

²⁶ Rapport: Mulighetsstudiet, Bergensalliansen mai 2015 – Mandat side 6

²⁷ Rapport: Mulighetsstudiet, Bergensalliansen mai 2015 – Anbefaling, side 33

²⁸ Rapport – SINTEF A27171, 05.02.2015: Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne?

²⁹ Lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

³⁰ Rapport – SINTEF A27171, 05.02.2015: Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne? – Sammendrag, side 6

³¹ Rapport – SINTEF A27171, 05.02.2015: Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne? – Kap. 5 – Konklusjon og forslag til tiltak

01

Innstilling

DEL 1

BRANNSAMARBEID
I BERGENSREGIONEN

I del 1 presenteres
styringsgruppens forslag til
helhetlig samarbeidsløsning for et
regionalt brannsamarbeid, inkludert
vedtekter og økonomisk modell.

Brann- og redningstjeneste i et regionalt perspektiv

Styringsgruppen ønsker seg en regional brann- og redningstjeneste som gjennom samarbeid mellom selvstendige brannvesen sikrer et samlet fagmiljø med høy kompetanse, en effektiv ledelse og drift, fleksibilitet, behovet for økt spesialisering og opprettholdelse av nødvendig kompetanse knyttet til beredskap.

Basert på de formelle føringer og faglige rammer som stilles til brann- og redningstjenesten, nødmeldingstjenesten og den akutte forurensningsberedskapen, anbefalinger fra rapporter og utredninger, samt faglige vurderinger foretatt av egne arbeidsgrupper, fremmer styringsgruppen forslag til en helhetlig samarbeidsmodell for brann- og redningstjenesten i bergensregionen.

Forslaget bygger i stor grad på etablering av formelle nettverk og arenaer for kunnskapsdeling, etablering av spesialtjenester, faggrupper og fagmiljøer for spesialkompetanse. I all hovedsak baseres forslaget på

å uthente faglige synergier gjennom bedre samhandling, felles systemer og hensiktsmessig oppgavefordeling.

Det legges også til grunn at de største fagmiljøene utviser raushet overfor de mindre kommunene som har større begrensninger med hensyn til kapasitet og ressurser. Dette vil medføre at de største fagmiljøene må bidra mer med kompetanse og ressurser enn de mindre kommunene.

Målet med å etablere spesialtjenester og kompetansemiljøer er at kommunene skal få tilgang til spesialtjenester og spisskompetanse innen alle relevante fagområder. I dette ligger det også tilgang til fagsystemer, prosedyrer, faglige nettverk og kvalitetsstandarder.



Veistrekning Vossestrand i Voss kommune. Risikopotensial: Ulykke med persontrafikk på smale veier langt fra bebyggelse og nærmeste redningsressurs.

Styringsgruppen ser for seg et regionalt brann-samarbeid som reguleres gjennom et felles overordnet plandokument basert på risikobildet i regionen og som bygger bro mellom brannordningene i den enkelte kommune. I praksis vil dette gi en tydelig og forutsigbar beskrivelse av samvirket mellom lokale kapasiteter og regionale forsterkningsressurser. Det regionale planverket kan beskrives som kommunenes felles operative handlingsplan som kvitterer ut risiko definert i blant annet fylkes-ROS og andre overordnede ROS-analyser.

Regionale fagmiljøer

Etablering av fagmiljøer som skal sikre tilgang til spesialkompetanse og kvalitetssystemer vil være et viktig tiltak. I rapportens del 3 er arbeidsgruppens faglige vurderinger gjengitt. Styringsgruppen slutter seg til anbefalingene fra arbeidsgruppene, og baserer sin innstilling på disse.

Brannforebyggende arbeid

Å forebygge branner og ulykker er den viktigste oppgaven til ethvert brannvesen. Den nye forskriften om brannforebygging³² gir brann- og redningstjenesten nye muligheter til et mer målrettet og allsidig brannforebyggende arbeid. Til forskjell fra tidligere påhviler det nå kommunene et større ansvar for å gjennomføre risikovurderinger, fastsette satsingsområder basert på risiko og gjennomføre tiltak i samsvar med de planer som etableres. Tilsyn er fortsatt et viktig virkemiddel, men det skal ha en risikobasert tilnærming. Forskriften gir også kommunene anledning til å gjennomføre andre brannforebyggende aktiviteter med utgangspunkt i lokalt risikobilde. Det forutsettes at kommunene etablerer en systematikk som gjør det mulig å evaluere eget forebyggende arbeid. Formålet med dette er å lære og å sikre kontinuerlig forbedring.

Arbeidsgruppen som har vurdert det brannforebyggende arbeidet redegjør godt for de muligheter og daglige synergier et regionalt samarbeid representerer. Arbeidsgruppens delrapport³³ og vurderinger fremkommer i rapportens del 3.

I hovedsak fokuserer arbeidsgruppen på etablering av regionale fagmiljøer gjennom faglige nettverk for utvikling av spesialkompetanse innen blant annet fagområdene:³⁴



- Tunnel
- ROS (risiko og sårbarhet)
- Risikoutsatte grupper og objekter
- Informasjon
- Kompetanse
- Farlig stoff
- Feiing og boligtilsyn
- Jus (støttefunksjon)

³² Forskrift av 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging

³³ Delrapport 2 – Brannforebyggende arbeid

³⁴ Delrapport 2 – Brannforebyggende arbeid, kap. 4.3.1



Tankbil ved fjorden i Kinsarvik, Ullensvang herad. Risikopotensial: Tungtransport medfører brann- og eksplosjonsfare og fare for utslipp av miljøgifter og helsefarlige stoffer.

Fagområdene ROS og informasjon berører mange av de andre fagområdene, og omtales særskilt senere i innstillingen.

Som en naturlig utvikling av det brannforebyggende arbeidet i regionen, er det nødvendig å fastsette en kvalitetsstandard for tjenesten. På den måten vil publikum oppleve at saker og problemstillinger håndteres likt uavhengig av hvilken kommune de befinner seg i. En slik standard, forvaltet av et eget kvalitetsteam, vil også bidra til gode rutiner i alle kommuner og ledd, herunder etterlevelse av bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Nærmere beskrivelser av kvalitetsaspektet i det brannforebyggende arbeidet fremkommer av arbeidsgruppens anbefaling.³⁵

Brann- og redningsberedskap

Å dimensjonere brann- og redningsberedskapen og dens operative håndteringsevne er vanskelig. I tillegg vil deler av denne beredskapen være rettet mot hendelser som sjelden inntreffer. Det er derfor viktig for regionen at kommunene samarbeider om disse oppgavene. I dette ligger det en erkjennelse av at alle ikke kan opprettholde kompetanse for alle typer hendelser, og at spesialistmiljøene best videreutvikles gjennom praktisk erfaring. Beredskapsløsninger på tvers av kommunegrensene vil i slike tilfeller være svært hensiktsmessig.

Arbeidsgruppen som har vurdert brann- og redningsberedskapen i et regionalt perspektiv har i sin delrapport³⁶ drøftet balansen mellom nødvendig primærberedskap lokalt og regionale spesialområder i ett eller flere fagmiljøer.³⁷ Det er her vektlagt at løsninger skal

³⁵ Delrapport 2 – Brannforebyggende arbeid, kap. 4.3.3.1 – 4.3.3.3

³⁶ Delrapport 3 – Brann- og redningsberedskap

³⁷ Delrapport 3 – Brann- og redningsberedskap, kap. 3.3.1

understøttes av ROS-analyser og nedfelles i en overordnet regional brannordning.³⁸

Det viktigste motivet for å etablere en oversiktlig og systematisk beredskapsstruktur som omfatter flere kommuner, er behovet for å gjøre hvert enkelt innsatslag best mulig i stand til å løse oppgavene de er dimensjonert for å kunne håndtere. Samvirket mellom en kommunal brannordning og et overordnet plandokument skal sikre optimal slagkraft allerede ved førsteinnsatsen, samtidig som tilgangen til støtte- og forsterkningsressursene blir forutsigbar.

Det er behov for spesialkompetanse og -utstyr på stadig flere områder. Slike kapasiteter må lokaliseres der behovet er størst og risikoen mest fremtredende. I arbeidsgruppens vurdering fremkommer behovet for slike spesialområder og begrunnelse for disse.³⁹ Noen eksempler på slike fagområder er:

- Tunnel
- CBRNE (kjemiske, biologiske, radiologiske, nukleære og eksplosive stoffer)
- Redningsdykking
- Tungredning (tyngre kjøretøy, tog/bane og konstruksjonskollapser)
- RITS (redningsinnsats til sjøs)
- Skog-, lyng- og gressbrann
- Nødmeldingstjeneste (110-sentral)
- Akutt forurensning
- Skred/ras
- Landbruk/redning av dyr
- Høyderedskap

Informasjon og kampanjer

Informasjon og kampanjer er et viktig virkemiddel for å forebygge brann. Det er derfor et mål å tilstrebe at lokale og nasjonale kampanjer blir gjennomført. Dette vil også være et godt tiltak for å sikre ensartet informasjon til alle innbyggere i regionen, herunder undervisningsopplegg som kan benyttes av alle kommunene i regionen.

Nye informasjonskanaler utvikles stadig, herunder også sosiale medium. Det er viktig at brann- og redningstjenesten følger denne utviklingen tett for å kunne tilpasse informasjonsaktivitetene til samfunnsutviklingen.

I situasjoner med ekstremvær eller ved stor fare for skog-, lyng- og gressbrann, vurderer styringsgruppen det som hensiktsmessig at budskapene samkjøres og formidles likt i hele regionen og/eller i de berørte områdene.

Håndtering av media under branner og ved andre hendelser skal fortsatt ivaretas av de involverte brann- og redningsvesen(-er).

Materiell og anskaffelser

Tidsriktig, solid og pålitelig materiell er en forutsetning for vellykkede brann- og redningsinnsatser. I utstyrsporteføljen til dagens brann- og redningsvesener finnes både spesialutstyr og «hyllevarer». Deler av materiellet, blant annet mannskapsbiler og andre tyngre kjøretøy, representerer investeringer i størrelsen tre til åtte millioner kroner, og krever innkjøpsprosesser i henhold til anskaffelsesregelverket.

I utviklingen av et brannsamarbeid i regionen, herunder samvirke mellom innsatstyrker, vurderes en standardisering av materiell og utstyr som viktig.

Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe som har vurdert regionale samarbeidsløsninger innen fagområdet materiell og anskaffelser. Gruppens drøftinger og anbefalinger fremkommer i rapportens del 3.⁴⁰ Gruppen påpeker et behov for nettverk som skal sikre erfaringsutveksling, kompetansebygging og et felles dokumentgrunnlag knyttet til større investeringsprosjekter.⁴¹

Styringsgruppen mener et innkjøpsnettverk også bør omfatte formell samkjøring av investeringer i den hensikt å oppnå økonomiske synergier.

Kompetanseutvikling

Gjennom lov og forskrift, stortingsmeldinger og offentlige utredninger gir samfunnet føringer for nødvendig kompetanse for alt personell som inngår i den kommunale brann- og redningstjenesten. Til forskjell fra mange andre fagområder, er kravene til formal- og realkompetanse for brann- og redningstjenesten regulert i lovgivningen.

Alt personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brannvesenets oppgaver på en forsvarlig måte. Det påhviler den enkelte kommune å dokumentere den enkeltes kompetanse, herunder regelmessige øvelser og resertifiseringer.

For å bedre samfunnsikkerheten, redusere sårbarheten og styrke beredskapen har regjeringen besluttet å gjennomføre omfattende endringer i utdanningssystemet for brann- og redningspersonell. I arbeidet med etablering av ny brannfagskole i Tjeldsund forutsettes praksisdelen av utdanningen lagt til egnede regionale sentre.

³⁸. Delrapport 3 – Brann- og redningsberedskap, kap. 4.1.1

³⁹. Delrapport 3 – Brann- og redningsberedskap, kap. 3.1

⁴⁰. Delrapport 6 – Materiell og anskaffelser

⁴¹. Delrapport 6 – Materiell og anskaffelser, Oppsummering og anbefaling

Det har også vært nedsatt en arbeidsgruppe som har vurdert mulige synergier innen kompetanseutvikling gjennom etablering av et brannsamarbeid i regionen, herunder mulighetene for å etablere godkjente treningsfasiliteter. I sin tilnærming har gruppen vurdert dagens situasjon, og konkluderer med at denne ikke er optimal i forhold til de utfordringer et moderne brann- og redningsvesen kan bli stilt overfor.⁴²

Brann- og redningstjenestens samlede behov⁴³, andre beredskapssetaters behov og salg av tjenester til en fremtidig brannfagskole, vil kunne muliggjøre etablering av et regionalt kompetansesenter med nasjonal status i bergensregionen.

I arbeidsgruppens anbefaling fremkommer noen kriterier for et slikt senter:⁴⁴

- Ligge sentralt i regionen
- Kunne kombineres med mobile løsninger som kan tas med ut til øvelser og kurs
- I størst mulig grad brukes til alle typer øvelser – tilgang til sjø, eventuelt et vann
- Ha god sikkerhet, tillatelser og muligheter til å verne om miljøet – luft, vann og grunn
- Mest mulig samfunnsnyttig og kunne brukes av mange ulike aktører. Andre nødetater bør kunne tilbys kurs og øvelser, også mot betaling.
- Driftes i samspill mellom fagskolen og kommunene i regionen

Styringsgruppen har merket seg at arbeidsgruppen har vurdert Lyseparken⁴⁵ ved traseen for den nye E39 mellom Rådal og Os sentrum som godt egnet til slikt formål. Et forpliktende brannsamarbeid i regionen vil kunne medføre slik aktivitet her eller eventuelt et annet egnet sted. Dette vil være et viktig bidrag til å sikre nødvendig kompetanseutvikling for beredskapsaktørene i regionen, og vil sammen med blant annet Forsvarets fasiliteter kunne bidra til å etablere en nasjonal beredskapsklynge i bergensregionen.

Styringsgruppen vurderer det som svært viktig å følge opp arbeidsgruppens ambisjoner om å etablere et tverrfaglig kompetansesenter i regionen. Så snart kommunene har inngått et formelt brannsamarbeid, bør det nedsettes en prosjektgruppe som får i oppgave å detalj Utrede saken.

Analyse- og utredningsmiljø

For at brann- og redningsvesenet skal kunne ivareta sine oppgaver knyttet til risiko, sårbarhet og beredskapsplanlegging, må det finnes tilgjengelig kompetanse innenfor dette komplekse fagområdet.

Analyse av brannstatistikk kan avdekke viktige læringspunkter som kan formidles på tvers av kommunegrensene. Dette kan bidra til ny kompetanse og diskusjon om allerede etablerte og/eller nye forebyggende tiltak. Etablering av en arena for læring og utvikling mellom brann- og redningsvesen vil gi økt kompetanse innen brannevaluering og metode for å ivareta systematisk erfaringslæring, samt et godt analysegrunnlag i form av bearbeidet statistisk materiale og evalueringsrapporter.

Sakkyndig kompetanse og kompetanse innenfor brannetterforskning står sentralt når det gjelder å lære av tidligere hendelser. Det er naturlig at det regionale fagmiljøet vil utgjøre en sentral ressurs i forbindelse med utredninger av brannfaglige problemstillinger. Fagmiljøet vil også kunne utarbeide og koordinere tilsvar på for eksempel høringer for brann- og redningsvesen i hele regionen.

Høsten 2013 iverksatte Bergensalliansen en kartlegging av utfordringene til brann- og redningsvesenene i bergensregionen. Prosjektet skulle gjennom innhenting av informasjon om blant annet følgende risikoområder synliggjøre de utfordringene brann- og redningsvesenene kan bli stilt overfor:

- Særskilte brannobjekter
- Risikoutsatt industri/næring
- Tettsteder
- Skog-, kratt- og gressbranner
- Ras og flom
- Potensiale for storulykker på vei, tunnel, jernbane og sjø

Alle funn ble markert på et elektronisk og interaktivt kart.

Arbeidsgruppe *forebyggende* anbefaler at kompetanse innenfor risiko og sårbarhet kombineres med kunnskap i bruk av interaktive kartverktøy slik at risikoforhold i den enkelte kommune plottes i dynamiske kartlag og på den måten kan fungere som beslutningsstøtteverktøy. En nærmere beskrivelse av et slikt kartverktøy fremkommer i rapportens del 3.⁴⁶

⁴² Delrapport 5 – Kompetanse og treningsfasiliteter, kap. 2.4

⁴³ Delrapport 5 – Kompetanse og treningsfasiliteter, kap. 3.1 Kompetanseområder som fordrer særskilte trenings- og øvingsfasiliteter

⁴⁴ Delrapport 5 – Kompetanse og treningsfasiliteter, kap. 5.1 Kriterier til lokalisering

⁴⁵ Delrapport 5 – Kompetanse og treningsfasiliteter, vedlegg 2

⁴⁶ Delrapport 2 – Brannforebyggende arbeid, kap. 4.3.1.4

Styringsgruppen mener at kompetanse innenfor risiko og sårbarhet vil være en styrke for de samarbeidende kommunene når det gjelder vurderinger knyttet til større arrangementer, utarbeidelse av brannordninger og regionale satsningsområder. Et slikt fagmiljø vil også kunne være en viktig ressurs i kommunenes øvrige ROS-arbeid.⁴⁷

Innsatsledelse

For å lykkes i et regionalt samarbeid der beredskapsressursene i den enkelte kommune settes i et regionalt system med den hensikt å forsterke og utfylle hverandre, er det avgjørende å innføre entydige prinsipper for innsatsledelse.

Enhetlig ledelsessystem (ELS)⁴⁸

Brannvesenet håndterer i stor grad kortvarige hendelser innenfor et begrenset geografisk område, og alle oppgaver ivaretas da gjennom daglig organisering. Større hendelser, for eksempel håndtering av skogbrann og av akutt forurensning, pågår normalt over lengre tid.

Profesjonell ledelse, godt planverk, godt utstyr og regelmessige øvelser er forutsetninger for tilfredsstillende håndteringsevne når ulike hendelser inntreffer. Ansvar og oppgaver som må ivaretas er de samme uavhengig av hendelsens art og omfang. Ledelse av innsatser må organiseres etter samme forutsigbare system ved alle kommunenes brannvesen, både ved mindre og større branner og ulykker.

For å lykkes med en profesjonell, effektiv og sikker håndtering av ulike hendelser og for å sikre at alle nødvendige oppgaver ivaretas underveis, vil beslutningstaker kunne få behov for et forutsigbart, strukturert og godt organisert støtteapparat. En leder vil sannsynligvis erfare at det er vanskelig å oppfatte og huske på alle ting som må gjøres, beholde roen, holde kontroll og handle riktig. Stress påvirker beslutningsevnen. Derfor er gode planer, kompetanse, øvelser, egnede beslutningsstøtteverktøy og fleksibilitet til å tilpasse seg tilgjengelig infrastruktur viktige momenter for suksess.

ELS har sitt utspring i håndtering av kortvarige hendelser, og vil kunne trappes opp slik at også store hendelser kan håndteres innenfor samme system. En av suksessfaktorene ved systemet er nettopp at alle hendelser håndteres etter samme system, og at det er en rød tråd i organiseringen gjennom hele opptrappingen.

Lokale tilpasninger

Arbeidsgruppe *brann- og redningsberedskap* anbefaler innsatsledelse etter ELS-prinsippet i alle store og små hendelser i hele regionen.⁴⁹ Gjennom kjente og innøvde ledelsessystemer legges forholdene til rette for effektiv bistand fra forsterkningsressurser. Dersom en hendelse eskalerer, eller ved større og langvarige innsatser, kan det bli behov for en regional koordinering av innsatsen. Optimal håndtering av en slik hendelse krever lederstøtte av en regional ELS-stab⁴⁹.

Styringsgruppen mener gode prosedyrer og et innøvd ELS-system er en forutsetning for å lykkes i innføringen av en regional beredskap basert på selvstendige brannvesen. Før slike prosedyrer innføres, må det gjennomføres en grunnleggende avklaring av oppgaver, myndighet og roller. Det må i tillegg fastsettes entydige rammer for den regionale lederstøtten, herunder hvem som skal delta i ordningen og kravet til kompetanse for deltakerne.

Brann- og redningstjenestens rolle i kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet

Arbeidsgruppen som har vurdert hvordan brann- og redningstjenesten kan bidra i det øvrige kommunale beredskapsarbeidet, har redegjort for dette i sin delrapport⁵⁰ gjengitt i rapportens del 3. Det er utført et grundig arbeid, og mange viktige problemstillinger er drøftet.

Styringsgruppen har merket seg at arbeidsgruppen opplever at brann- og redningsvesenene fortsatt anses som tradisjonelle brannvesen, og at kommunene i liten grad utnytter ressursene til andre kommunale beredskapsformål.⁵⁰ Brann- og redningstjenesten er en viktig ressurs som, om mulig, også bør utnyttes i annet relevant beredkapsrelatert arbeid.

Det fremkommer av delrapporten⁵⁰ at arbeidsgruppens deltakere har ulik oppfatning av hvordan brann- og redningstjenesten best mulig kan bidra i det øvrige kommunale beredskapsarbeidet. Styringsgruppen er imidlertid opptatt av at den samlede kommunale beredskapskompetansen utnyttes optimalt, og anbefaler derfor at dette potensialet utredes ytterligere som følge av brannsamarbeidet.

⁴⁷ Delrapport 5 – Kommunal beredskap, kap. 4.1.2

⁴⁸ Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning

⁴⁹ Delrapport 3 – Brann- og redningsberedskap, kap. 6

⁵⁰ Delrapport 5 – Kommunal beredskap

Vest brann- og redningsregion

Vest brann- og redningsregion skal være et formelt samarbeid bestående av selvstendige kommunale brann- og redningsvesen. Regionen skal ikke ha formell vedtakskompetanse etter brannlovgivningen, men skal være et virkemiddel for deltakerkommunene for å etablere et felles fagmiljø bestående av både generalister og spesialister, felles kompetanseutvikling, felles kvalitetsnorm og system for samordnet innsatsledelse ved krevende hendelser.

Vest brann- og redningsregion skal ikke være arbeidsgiver for ansatte, men skal basere den faglige utviklingen på personell tilknyttet det enkelte brannvesen. De største fagmiljøene må påregne et større bidrag med kompetanse og kapasiteter enn de mindre. På den måten kan det utvikles spesialkompetanse/spesialistmiljøer som blir tilgjengelig også for de minste kommunene, samtidig som de større kommunene gis mulighet til å utvikle den nødvendige spesialkompetansen. Den økonomiske modellen som foreslås lagt til grunn for kostnadsdeling gjenspeiler dette forholdet.

Oppgaver

Vest brann- og redningsregion skal utarbeide et overordnet plandokument basert på det samlede risikobildet i regionen. Denne skal, sammen med brannordningene i de enkelte deltakerkommunene, sikre enhetlige tjenester, ønsket faglig utvikling og en samordnet beredskap for regionen.

Samarbeidet skal fordele ansvar for faggrupper og etablere nettverk og arenaer for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling. På sikt er det ambisjon om å etablere et eget kompetanse- og øvingssenter i regionen.

Vest brann- og redningsregion skal etablere en regional lederstøtte (ELS-stab) for håndtering av større, krevende og/eller langvarige hendelser. Lederstøtten skal baseres på til enhver tid gjeldende vaktordninger (overordnet vakt) i regionen.

Ut fra fastsatte kriterier og vedtatt budsjett, skal Vest brann- og redningsregion fordele økonomiske tilskudd til brannstasjoner som ivaretar spesialoppgaver på vegne av kommunene.

Organisering

Arbeidsgruppen som har vurdert de formelle sidene ved et slikt samarbeid har avgitt sin anbefaling i egen delrapport.⁵¹ Styringsgruppen slutter seg til gruppens

vurderinger, og anbefaler et regionalt samarbeid i henhold til vedtektene som er foreslått. Detaljerte beskrivelser av roller og oppgavefordeling for et brann-samarbeid i regionen fremkommer i delrapporten.⁵¹ I hovedsak legges følgende prinsipper til grunn:

Det enkelte kommunestyre/bystyre

Det enkelte kommunestyre/bystyre fatter beslutning om innmeldelse og eventuell utmeldelse av brann-samarbeidet. Likeledes er det kommunens øverste beslutningsorgan som godkjenner vedtektene for et slikt samarbeid. I tråd med vedtektene skal også kommunestyret/bystyret oppnevne representanter til samarbeidets årsmøte.

Årsmøtet

Årsmøtet er samarbeidets øverste beslutningsorgan og skal ivareta deltakerkommunenes interesser. Typiske oppgaver for årsmøtet er:

- Vedta budsjetttramme for samarbeidet
- Vedta strategiske og overordnede planer
- Godkjenne utviklingsprosjekter i regionen
- Innstille til kommunestyret/bystyret i saker som krever beslutning utover årsmøtets vedtakskompetanse
- Utpeke medlemmer til styret for Vest brann- og redningsregion

Styret

Styret for samarbeidet skal påse at Vest brann- og redningsregion er i stand til å løse sine oppgaver i henhold til vedtektenes formål gjennom å ha et overordnet ansvar for planlegging, gjennomføring og rapportering.

Styret skal videre sørge for at det til enhver tid foreligger et oppdatert regionalt plandokument, og at det til enhver tid er en kompetent ELS-stab for lederstøtte til/ledelse ved større branner og andre krevende hendelser, herunder interkommunale aksjoner mot akutt forurensning.

Styret kan nedsette fagutvalg og/eller komitéer til å arbeide med generelle eller spesielle oppgaver av faglig karakter.

Administrasjonskommune

Bergen kommune foreslås som administrasjonskommune for Vest brann- og redningsregion. Administrasjonskommunen skal forestå daglig ledelse og drift av Vest brann- og redningsregion, herunder stille kontorfasiliteter til disposisjon for sekretariatet.

⁵¹ Delrapport 1 – Vedtekter og styring



Tjørnadalsfossen i Odda kommune. Risikopotensial: Ekstremvær med høy vannføring kan medføre flom og ras. Det er også potensial for ulykker med redningsaksjoner i bratt terreng og overflateredning/redningsdykking i vassdrag.

Leder Vest brann- og redningsregion

Brannsjefen i administrasjonskommunen foreslås som leder for Vest brann og redningsregion. Leder rapporterer til styret, har ansvar for sekretariatet og at aktiviteten utvikles i tråd med lovverk, vedtekter og for fastsatte rutiner. Videre har leder budsjett- og resultatansvar for samarbeidets totale aktivitet.

Leder innstiller i saker til styret og har møte- og talerett i styret.

Fagutvalg

Fagutvalgene er leders faglige kontaktorgan, og skal bidra i koordineringen av det faglige arbeidet i regionen. Fagutvalgene skal også kunne bidra med utredning og forberedelse av saker som skal behandles av styret.

Sekretariatet

Sekretariatet skal yte administrativ støtte til samarbeidet, samt koordinere faglige nettverk og arenaer for kunnskapsdeling. Sekretariatet skal også ivareta sekretærfunksjon for årsmøtet og styret, herunder saksbehandle og forberede saker til disse organene.

Vedtekter

Det er utarbeidet forslag til vedtekter for samarbeidet. Vurderingene som er lagt til grunn for vedtektene fremkommer i arbeidsgruppens delrapport.

VEDTEKTER FOR VEST BRANN- OG REDNINGSREGION

§ 1 Samarbeidets navn

Samarbeidets navn er Vest brann- og redningsregion.

§ 2 Hjemmel

Vest brann- og redningsregion er opprettet i medhold av følgende lover:

Lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 27

Lov av 14. juni 2002 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) §§ 15 og 16

Lov av 13. mars 1981 om forurensninger og om avfall (forurensningsloven) §§ 43 og 44

Vest brann- og redningsregion er ikke et eget rettssubjekt.

§ 3 Delegasjon

Deltakerkommunene har delegert den myndighet som er nødvendig etter brann- og eksplosjonsvernloven §§ 15 og 16 og forurensningsloven § 47 til Vest brann- og redningsregion.

§ 4 Formål

Formålet er å utvikle og ivareta et langsiktig faglig samarbeid mellom selvstendige brannvesen i bergensregionen innen følgende fagområder:

- › Brannforebyggende arbeid
- › Brann- og redningsberedskap
- › Beredskap mot akutt forurensning
- › Nødmeldingstjeneste (110-sentral)

Vest brann- og redningsregion skal ikke være arbeidsgiver, men skal basere den faglige utviklingen på personell tilknyttet det enkelte brannvesen.

§ 5 Deltakerkommuner

Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Bømlo, Eidfjord, Fedje, Fitjar, Fjell, Fusa, Granvin, Gulen, Jondal, Kvam, Kvinnherad, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Odda, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Stord, Sund, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden.

§ 6 Geografisk virkeområde

Det geografiske virkeområdet er begrenset til deltakerkommunene. På land følger virkeområdet kommunegrensene. Virkeområdet på sjøen går ut til den norske grunnlinjen.

§ 7 Årsmøtet

Årsmøtet er utvalgets øverste organ, og tilsvare styret slik det er definert i kommuneloven § 27. Årsmøtet skal bestå av representanter og personlige vararepresentanter fra alle deltakerkommunene. Det enkelte kommune-/bystyre peker ut representanter for fire år av gangen. Funksjonstiden følger kommunevalgperioden.

Kommunene har rett til å oppnevne følgende antall representanter basert på innbyggertallet:

Færre enn 30 000 innbyggere:	Én representant
30 000 – 99 999 innbyggere:	To representanter
Flere enn 100 000 innbyggere:	Tre representanter

Hver representant har én stemme på årsmøtet. For det tilfelle at bare én stemmeberettiget representant møter for en kommune som i følge vedtektene har krav på to eller flere stemmer, skal vedkommende representant kunne avgi stemme på vegne av samtlige stemmeberettigede representanter i kommunen.

Årsmøtet er beslutningsdyktig dersom minst halvparten av kommunene er representert. Avgjørelser i årsmøtet treffes ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet treffer møtelederen avgjørelsen.

Ordinært årsmøte holdes hvert år innen utgangen av april måned. Møtedato blir fastsatt av styret med minst fire ukers skriftlig varsel til årsmøtet.

Det konstituerende årsmøtet velger en fast møteleder for fireårsperioden.

Ordinært årsmøte skal behandle følgende saker:

- a) Godkjenning av innkalling og dagsorden
- b) Valg av referent og to protokollvitner
- c) Godkjenning av talerett for andre enn årsmøtorepresentantene
- d) Årsregnskap med revisjonsuttalelse
- e) Styrets årsrapport
- f) Budsjett for kommende år
- g) Innkomne saker, herunder forslag til vedtektsendringer
- h) Valg av styre

Saker som deltakerkommunene ønsker å få behandlet, må være sekretariatet i hende senest to måneder før årsmøtet.

Dagsorden og saksdokumenter skal sendes til årsmøtorepresentantene senest to uker før årsmøtet, og gjøres også tilgjengelig på Vest brann- og redningsregion sine internettsider.

Ekstraordinært årsmøte kan bli innkalt med minst tre ukers skriftlig varsel etter vedtak i styret eller når minst 20 årsmøtorepresentanter krever det skriftlig. Dagsorden skal legges ved innkallingen.

Én representant fra hver arbeidstakerorganisasjon tilknyttet brann- og redningstjenesten har møterett uten tale- og forslagsrett på årsmøtene. Ved lukkede møter kan representanter fra arbeidstakerorganisasjonene kun møte i saker som direkte angår arbeidstakere med mindre årsmøtet tillater noe annet. Sekretariatet skal sørge for at arbeidstakerorganisasjonene som er tilknyttet brann- og redningstjenesten i regionen får tilsendt dagsorden og saksdokumenter.

§ 8 Valgkomite

Valgkomiteen består tre medlemmer. Årsmøtet velger valgkomiteens medlemmer og dens leder. Valgkomiteens funksjonstid er fire år, og følger kommunevalgperioden.

§ 9 Styret

Styret skal bestå av syv medlemmer med personlige varamedlemmer fra følgende kommunegrupper:

- 1 representant:** Askøy, Austevoll, Fjell, Sund og Øygarden
- 1 representant:** Austrheim, Fedje, Gulen, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen og Radøy
- 2 representanter:** Bergen
- 1 representant:** Eidfjord, Granvin, Kvam, Osterøy, Samnanger, Vaksdal, Voss og Ulvik
- 1 representant:** Bømlo, Fitjar, Fusa, Os, Stord og Tysnes
- 1 representant:** Jondal, Kvinnherad, Odda og Ullensvang

Årsmøtet velger styremedlemmene og deres vara-representanter. Årsmøtet foretar direkte valg av styrets leder og styrets nestleder. Styrets funksjonstid er fire år, og følger kommunevalgperioden.

Styremøter skal avholdes når styrets leder eller minst to av styrets medlemmer finner det nødvendig. Dagsorden og saksdokumenter skal sendes til styremedlemmene i rimelig tid før styremøtet, og gjøres også tilgjengelige på Vest brann- og redningsregion sine internettsider.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av styremedlemmene er til stede. Avgjørelser i styret treffes ved alminnelig flertall. Ved stemmelikhet treffer styrets leder avgjørelsen.

Styrets oppgaver:

- a) Påse at Vest brann- og redningsregion er i stand til å løse sine oppgaver i henhold til formålet
- b) Overordnet ansvar for planlegging, gjennomføring og rapportering av aktiviteten i Vest brann- og redningsregion
- c) Påse at det til enhver tid foreligger et felles overordnet plandokument som bygger bro mellom brannordningene i kommunene
- d) Påse at det til enhver tid foreligger en oppdatert interkommunal beredskapsplan mot akutt forurensning
- e) Nedsette fagutvalg og/eller komitéer til å arbeide med generelle eller spesielle oppgaver av faglig karakter

Én representant fra hver arbeidstakerorganisasjon tilknyttet brann- og redningstjenesten har møterett uten tale- og forslagsrett på styremøtene. Ved lukkede møter kan representanter fra arbeidstakerorganisasjonene

kun møte i saker som direkte angår arbeidstakere med mindre styret tillater noe annet. Sekretariatet skal sørge for at arbeidstakerorganisasjonene som er tilknyttet brann- og redningstjenesten i regionen får tilsendt dagsorden og saksdokumenter.

§ 10 Administrasjonskommune

Bergen kommune er administrasjonskommune for Vest brann- og redningsregion, og utøver dette ansvaret gjennom Bergen brannvesen. Administrasjonskommunen skal forestå daglig ledelse og drift av samarbeidet, og skal stille kontorfasiliteter til disposisjon for sekretariatet.

§ 11 Leder Vest brann- og redningsregion

Brannsjefen i administrasjonskommunen leder Vest brann- og redningsregion, og har følgende oppgaver:

- a) Lede sekretariatet og samarbeidet i tråd med lovverk, vedtekter og fastsatte rutiner
- b) Innstille i saker til styret
- c) Møte- og talerett i styret
- d) Budsjett- og resultatansvar

§ 12 Sekretariatet

Sekretariatet er tillagt Bergen brannvesen, ledes av leder Vest brann- og redningsregion og har følgende oppgaver:

- a) Sekretærtjenester for styret og årsmøtet
- b) Administrativ støtte til leder Vest brann- og redningsregion og fagutvalgene
- c) Forberede saker til styret og årsmøtet
- d) Koordinere faglige nettverk og arenaer for kunnskapsdeling
- e) Sette opp årsregnskap
- f) Utarbeide årsrapport

§ 13 Fagutvalg

Fagutvalgene nedsettes av styret, og har følgende oppgaver:

- a) Faglige kontaktorgan for leder Vest brann- og redningsregion
- b) Bidra i koordineringen av det faglige arbeidet i regionen
- c) Bidra med utredning og forberedelse av saker som skal behandles av styret
- d) Andre oppgaver etter vedtak i styret

§ 14 Planverk

Det skal til enhver tid foreligge et felles overordnet plandokument som skal bygge bro mellom brannordningene i den enkelte kommune. Plandokumentet skal godkjennes av årsmøtet minimum én gang i hver kommunevalgsperiode. I tillegg skal det til enhver tid foreligge en oppdatert interkommunal beredskapsplan mot akutt forurensning.

§ 15 Økonomi

a) Tilskudd fra deltakerkommunene

Samarbeidet finansieres av deltakerkommunene etter følgende fordelingsnøkkel:

1. Deltakerkommunene betaler et grunntilskudd som skal være 20 % av det samlede budsjett for kommende driftsår.
2. I tillegg til grunntilskuddet skal deltakerkommunene betale et tilskudd per innbygger som samlet skal utgjøre 80 % av det samlede budsjett for kommende driftsår.
3. Budsjett for kommende driftsår fastsettes av årsmøtet under hensyn til den aktivitet som blir vedtatt for driftsåret.

b) Fond

Det opprettes et bundet driftsfond. Dersom årsregnskapet viser et overskudd/underskudd, skal dette avsettes til/trekkes fra det bundne driftsfond. Fondet skal tillegges renter årlig. Rentesatsen som benyttes skal være gjennomsnittlig innskuddsrente i Bergen kommune sitt konsernkontosystem for det aktuelle året. Den enkelte deltakerkommunes andel av det bundne driftsfondet beregnes etter samme fordelingsnøkkel som siste innbetaling fra deltakerkommunene ble beregnet etter.

Årsmøtet vedtar hvilke formål fondet kan brukes til.

Dersom fondet har økt fem år på rad, skal fondet fortrinnsvis bygges ned til et forsvarlig nivå i løpet av de neste fem årene. Årsmøtet kan vedta å avvike fra dette.

c) Låneoptak

Vest brann- og redningsregion kan ikke ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerkommunene forpliktelser utover det som følger av vedtatte budsjetttrammer.

d) Anvisningsmyndighet

Leder Vest brann- og redningsregion har anvisningsmyndighet innenfor vedtatte budsjetttrammer.

e) Regnskapsføring

Regnskapet skal føres av Bergen brannvesen, inngå som en del av Bergen kommune sine regnskaper, følge de regnskapsregler som gjelder i Bergen kommune til enhver tid og føres slik at det er mulig å skille ut hvilken del av Bergen kommune sine regnskaper som gjelder Vest brann- og redningsregion.

f) Revisjon

Regnskapet skal revideres av det revisjonsselskap som administrasjonskommunen til enhver tid har avtale med.

g) Beredskap i den enkelte kommune

Den enkelte kommune må selv sørge for en beredskap bestående av kompetent personell og hensiktsmessig materiell som står i forhold til risikoen for brann, ulykker og mindre tilfeller av akutt forurensning i kommunen, jf. kommunens ROS-analyse og brannordning.

h) Økonomiske tilskudd til deltakerkommuner som ivaretar spesialoppgaver

Ut fra kriterier fastsatt av styret og vedtatt budsjett, skal Vest brann- og redningsregion fordele økonomiske tilskudd til deltakerkommuner som ivaretar spesialoppgaver.

i) Kompetanseutvikling

Kostnader til generell kompetanseutvikling dekkes av den enkelte deltakerkommune, jf. pkt. g. Kostnader til kompetanseutvikling for å ivareta en spesialoppgave på vegne av deltakerkommunene, jf. pkt. h, dekkes av Vest brann- og redningsregion.

j) Administrasjon

Vest brann- og redningsregion skal dekke administrasjonskommunens kostnader til ledelse og administrasjon av samarbeidet, herunder kostnader knyttet til drift av sekretariatet, jf. pkt. a.

§ 16 Inntreden

Årsmøtet behandler og avgjør søknader om inntreden i Vest brann- og redningsregion. Dersom Vest brann- og redningsregion har likvide midler på bundet driftsfond ved tidspunktet for inntreden, må inntredende kommune samtidig med innbetaling av tilskuddet for første år betale inn et beløp som tilsvarer kommunens forholdsmessige andel av fondet beregnet etter § 15 b, første ledd. Dersom Vest brann- og redningsregion har gjeldsforpliktelser eller andre økonomiske forpliktelser ved tidspunktet for inntreden, hefter den inntredende kommune for sin andel av disse forpliktelsene fra og med inntredelsesdatoen.

§ 17 Uttreden

Den enkelte kommune kan med minimum to års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i Vest brann- og redningsregion. Kommunen må samtidig skriftlig orientere Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Miljødirektoratet om sitt ønske om å tre ut av samarbeidet. Innbetalte midler vil ikke bli refundert. Dersom Vest brann- og redningsregion har gjeldsforpliktelser eller andre økonomiske forpliktelser, hefter den uttredende kommune for sin andel av forpliktelsene som er pådratt frem til og med uttredelsesdatoen.

§ 18 Vedtektsendringer

Vedtektsendringer kan bare besluttes av årsmøtet, og krever 2/3 flertall av de avgitte stemmer.

§ 19 Oppløsning

Oppløsning av Vest brann- og redningsregion kan bare besluttes av årsmøtet, og krever 2/3 flertall av de avgitte stemmer. Beslutning om oppløsning skal umiddelbart meddeles skriftlig til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Miljødirektoratet.

Når samarbeidet er besluttet oppløst, sørger styret for at det blir satt opp en balanse med henblikk på avvikling. Alt fellesmateriell skal takseres av to takstmenn som styret oppnevner. Fellesmateriellet skal selges til markedspris. Samarbeidets netto midler fordeles deretter til den enkelte kommune i forhold til innbyggertall.

§ 20 Voldgift

Dersom det oppstår tvist mellom deltakerkommunene om forståelsen av disse vedtektene, skal tvisten avgjøres ved voldgift i henhold til voldgiftsloven kapittel 4. I den grad det er behov for å trekke inn domstol, skal kompetent tingrett være Bergen tingrett, jf. voldgiftsloven § 6.

§ 21 Ikrafttreden

Vedtektene trer i kraft 1. januar 2018, og avløser tidligere avtaler mellom kommunene og Bergen brannvesen/110-sentralen i Hordaland om varsling av brann og ulykker mv., mandat for brukerutvalget for 110-sentralen i Hordaland og vedtekter for IUA Bergen region.



Fugleflokk over havet ved Algrøy i Fjell kommune.
Risikopotensial: Havari, drukningsulykker og akutt forurensning.

Økonomi

Vest brann- og redningsregion skal basere den faglige utviklingen på personell tilknyttet det enkelte brannvesen. De største fagmiljøene må påregne et større bidrag med kompetanse og kapasitet enn de mindre. På den måten kan det utvikles spesialkompetanse/spesialistmiljøer som blir tilgjengelig for de mindre kommunene, samtidig som de større kommunene kan opprettholde/utvikle ønsket spesialkompetanse. Den økonomiske modellen som foreslås lagt til grunn for kostnadsdeling gjenspeiler dette forholdet.

Regionale oppgaver vil i utgangspunktet tillegges kommuner og brannstasjoner som har forutsetning for å løse den tildelte funksjonen. Det legges til grunn at et regionalt ansvar ikke skal medføre behov for økt bemanning hos kommunene som tildeles slike oppgaver. Et eventuelt produksjonstap vil i hovedsak bli kompensert ved at andre kommuner og brannstasjoner bidrar tilsvarende på andre fagfelt. I utgangspunktet vil en regional rolle bety at fagmiljøene gis mulighet til å utvikle og opprettholde en kompetanse som allerede er viktig for den lokale beredskapen/tjenesteproduksjonen. De faglige synergieffektene er representert ved økt mengdetrening og oppgavemengde og påfølgende erfarings- og kompetanseutvikling. Dersom en kommune tillegges oppgaver utover den kompetanse og kapasitet det lokale risikobildet representerer, er det naturlig at dette kompenseres.

I budsjettet som ligger til grunn for innstillingen er det avsatt kr. 4 000 000,- til en årlig tilskuddsordning til kommuner som tildeles regional rolle.

Drift av 110-sentralen er den tyngste kostnadsdriveren og utgjør omlag 70 % av totalkostnadene (19,4 mill. av totalt 27,5 mill.). Store deler av 110-kostnadene er fast tjenesteproduksjon, dvs. at innenfor visse kapasitetsgrenser er kostnadene lite følsomme for aktivitetsnivå. Dette er basert på det foreslåtte budsjettet for samarbeidet.

Den resterende delen av budsjettet knytter seg til øvrige tjenester som er foreslått tillagt samarbeidet.

En mulig fordelingsnøkkel ville ha vært at kostnader knyttet til fast tjenesteproduksjon (110-sentralen) skulle fordeles mellom deltakerkommunene etter folketall og kostnader knyttet til tjenester av beredskapsmessig karakter (IUA og brannsamarbeidet) skulle fordeles mellom deltakerkommunene med et fast og likt beløp per kommune. Dette ville ha gitt en fordelingsnøkkel der 70 % ville blitt fordelt etter folketall og 30 % med et fast og likt beløp per kommune. Imidlertid ville dette ha gitt uforholdsmessig store kostnadsøkninger, i forhold til dagens situasjon, for kommunene med relativt sett lave folketall. Derfor er det i kalkylen i stedet brukt en fordelingsnøkkel der 80 % fordeles etter folketall og 20 % med et fast og likt beløp per kommune.

Årlige kostnader pr deltakende kommune

(I TUSEN 2015-KRONER)

	Samarbeid 110-sentralen + IUA + det nye brannsam arbeidet	Alt fortsetter som i dag
Askøy	1 398	1 358
Austevoll	387	274
Austrheim	288	172
Bergen	11 428	11 391
Bømlo	676	832
Eidfjord	204	81
Fedje	189	63
Fitjar	301	234
Fjell	1 246	1 195
Fusa	333	218
Granvin	204	80
Gulen	267	147
Jondal	212	88
Kvam	533	442
Kvinnherad	741	738
Lindås	843	767
Masfjorden	238	117
Meland	504	403
Modalen	181	54
Odda	465	401
Os	1 023	942
Osterøy	510	409
Radøy	385	274
Samnanger	270	152
Stord	981	1 278
Sund	467	357
Tysnes	286	178
Ullensvang	312	212
Ulvik	213	89
Vaksdal	344	231
Voss	791	717
Øygarden	375	261
	26 595	24 270

Tall innhentet fra regnskaper for 110-sentralen i Hordaland, IUA Bergen region og aktuelle kommuner.

Kalkylen er basert på dagens kommunestruktur.

Tallene for Bømlo, Fitjar og Stord kommuner i kolonnen «Alt fortsetter som i dag» inkluderer det disse kommunene i dag betaler til Haugaland 110-sentral.

Bergen kommune vil dekke 100 % av husleie, ledelse, administrasjon, kontorstøtte og uforutsette kostnader knyttet til sekretariatsfunksjonen for det nye brannsam arbeidet, totalt kr 375 000. Disse kostnadene er således ikke fordelt ut på de øvrige kommunene.



Midtfjellet vindpark i Fitjar kommune. Risikopotensial: Regionens store avstander er krevende både ved ulykker og gress- og krattbranner i til dels ulendt terreng.

Dersom én eller flere kommuner ikke ønsker å delta i brannsam arbeidet, vil den eller de likevel kunne være tilknyttet 110-sentralen og den interkommunale forurensningsberedskapen. Siden også disse to tjenestene er foreslått organisert gjennom det nye samarbeidet, vil kostnadene med en slik deltakelse også måtte beregnes etter den foreslåtte fordelingsnøkkelen.

Et eventuelt fremtidig kompetanse- og øvingscenter er ikke tatt med i kalkylen.

De økonomiske forutsetningene og vurderingene er nærmere beskrevet i arbeidsgruppens delrapport⁵¹ og vedlegg 1 – Kalkyle.

⁵¹ Delrapport 1 – Vedtekter og styring



Trinnvis utvikling

Styringsgruppen mener at en trinnvis utvikling av et såpass omfattende samarbeid er en nødvendighet for å lykkes. Det er mange prosesser som skal samkjøres og mange nettverk/arenaer som skal etableres. En hensiktsmessig utvikling over de første tre til fem år vil derfor være:

Trinn 1:

- Godkjenning av vedtekter og oppnevning av representanter til årsmøtet
- Oppnevning og konstituering av styre
- Etablering av sekretariat for ledelse og administrativ støtte
- Etablering av fagutvalg og oppnevning av utvalgsledere

Trinn 2:

- Utarbeidelse av rutiner og kriterier for samvirket
- Fordeling av regionale oppgaver til ulike brannstasjoner og fagmiljøer
- Etablering av regional lederstøtte/ELS-stab og godkjenning av kriterier for denne

Trinn 3:

- Godkjenning av prosjektmandat og prosjektorganisasjon for detaljutredning av et fremtidig kompetanse- og øvingssenter i regionen
- Vurdering av behovet for ytterligere utredning av mulige økonomiske gevinster gjennom et mer formelt innkjøpsamarbeid

Trinn 4:

- Evaluering av samarbeidet etter år 5

Vest brann- og redningsregion – nasjonalt pilotprosjekt

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har i oppdragsbrev 14⁵² gitt Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å etablere et pilotprosjekt for ny organisering av brann- og redningstjenesten. Det fremkommer av oppdragsbrevet at regjeringen har besluttet å gi Bergensalliansens prosjekt formell status som pilotprosjekt.

Formålet med pilotprosjektet er å prøve ut en modell med større brann- og redningsvesen enn i dag. Færre og større brann- og redningsvesen kan etablere fag- og kompetansemiljøer som gir bred erfaring innen forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre aktører.

I oppdragsbrevet fremkommer følgende føringer for pilotprosjektet:

- › «så langt det lar seg gjøre, igangsettes i løpet av 2015
- › legger til rette for ledelse på heltid, både når det gjelder brannsjef og lederfunksjoner innen forebygging og beredskap
- › etablerer fag- og kompetansemiljøer, som gir bred erfaring og god kunnskapsutvikling innen forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre beredskapsaktører, blant annet de frivillige
- › tar hensyn til at lokal tilstedeværelse av brannmannskaper og -ressurser skal opprettholdes i henhold til dagens krav til innsatstid
- › forholder seg til de foreslåtte grensene for de nye politidistriktene og brannvesenets 110-sentraler baseres på modeller for samarbeid, organisering og styring som ivaretar kommunal styring og kontroll
- › legger til rette for kommunal involvering og deltakelse fra KS og Fylkesmannen
- › kan gjennomføres innenfor dagens kostnadsramme og ressursbruk hos de kommunale brann- og redningsvesenene»

Samsvarsvurdering

Basert på anbefalingene i denne innstillingen vurderes den foreslåtte løsningen å ivareta de sentrale føringene på en god måte.

Det er imidlertid ikke samsvar mellom den foreslåtte organiseringen (geografisk omfang) og grensene for de nye politidistriktene/110-sentralene. Dette prosjektet omfatter 32 kommuner, mens politi- og 110-distriktet favner om 54 kommuner. I JDs oppdragsbrev nr. 19/2015 – Gjennomføring av politireformen⁵³ – til politidirektoratet er det gitt følgende presisering om grensene til nye Sør-Vest politidistrikt;

«Kommunene Bømlo, Fitjar og Stord i Hordaland fylke legges til Sør-Vest politidistrikt. Disse kommunene legges til Vest politidistrikt når forventede transportløsninger (som Hordfast) er på plass. Dersom bygging av forventede transportløsninger ikke er startet innen 2023, skal Bømlo, Fitjar og Stord likevel vurderes lagt til politidistrikt Vest».

Som det fremkommer av oppdragsbrevet referert ovenfor, skal kommunene Bømlo, Fitjar og Stord etter hvert overføres til Vest politidistrikt (herunder også Vest 110-distrikt). I praksis vil brannsamarbeidet, slik innstillingen legger opp til, derfor ikke avvike fra den endelige grensen for politidistriktet eller 110-distriktet mot Sør-Vest distrikt.

Når det gjelder kommuner tilknyttet tidligere Sogn og Fjordane politidistrikt, er disse ikke omfattet av den foreslåtte brann- og redningsregionen. Styringsgruppen har imidlertid ingen innvendinger mot at brann- og redningsregionen senere kan utvides til også å omfatte disse kommunene dersom dette er en ønsket utvikling.

Styringsgruppen ønsker en løsning der en rekke kommuner inngår et forpliktende samarbeid fremfor ett stort brannvesen.

⁵² Oppdragsbrev nr. 14/2015 – Ny organisering av brann- og redningsvesenet – Etablering av pilotprosjekt, JD 10. november 2015

⁵³ Oppdragsbrev nr. 19/2015 – Gjennomføring av politireformen, JD 23. juni 2015

02

Prosjekt- organisering

DEL 2

BRANNSAMARBEID
I BERGENSREGIONEN

I del 2 presenteres prosjektets bakgrunn, organisering og prosess. Denne delen inneholder blant annet prosjektbeskrivelsen og mandatet for prosjektet, samt milepælsplan, beskrivelser av arbeidsgruppernes oppgaver og arbeidet med informasjon og kommunikasjon i prosjektet.

PROSJEKTBEKRIVELSE FOR «BRANNSAMARBEID I BERGENSREGIONEN»

For utarbeidelse av samarbeidsavtale, vedtekter,
oppgaver og organisering

GODKJENT AV STYRINGSGRUPPEN 7. OKTOBER 2015

1. Innledning

Bergensalliansen, som er en politisk møteplass for 22 kommuner i Hordaland har utarbeidet en rapport i 2015, «Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i Bergensregionen», som anbefaler at det etableres et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester i bergensregionen.

Rapporten anbefaler at samarbeidet må være basert på en etablering av et felles styre og med et sekretariat for koordinering og oppfølging av samarbeidet og oppgavene som blir lagt til samarbeidet. Brann- og redningstjenesten i den enkelte kommune skal fortsatt ha lokal tilstedeværelse i henhold til dagens krav til innsatstid, og det skal fortsatt være den enkelte kommune som vedtar sin egen brannordning. Anbefalingen er altså et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningsvesen.

Mulighetsstudiet viser at det er flere oppgaver og tjenester hvor et samarbeid mellom kommunene kan bidra til å videreutvikle en bedre brann- og redningstjeneste for innbyggerne i kommunene.

Mulighetsstudiet er behandlet og drøftet i Bergensalliansen (mars 2015) og er sendt ut til alle 33 kommuner i Hordaland (mai 2015) med en anbefaling om at flest mulige kommuner er med i prosjektet som skal se på etablering av et samarbeid.

Sekretariatet til Bergensalliansen har fått i oppdrag fra styringsgruppen til Bergensalliansen for mulighetsstudiet, å utarbeide en prosjektbeskrivelse (dette dokumentet), som skal føre fram til et grunnlag for etablering av et samarbeid om brann- og redningstjenesten, etter den modellen som mulighetsstudiet anbefaler.

Dette innebærer et prosjekt med utarbeidelser av utredninger knyttet til oppgaver og økonomi, organisasjonsmodell, utarbeidelse av en

samarbeidsavtale og vedtekter for samarbeidet. Mange kommuner (pr. oktober 2015 bekreftet positivt fra 30 kommuner) har sluttet seg til prosjektet, og det er søkt om nasjonal pilotstatus for prosjektet.

Denne prosjektbeskrivelsen angir en overordnet gjennomføringsplan og danner grunnlag for å utarbeide mandat og prosjektplan med nødvendige tilleggsdokumenter.

2. Bakgrunn

Bergensalliansen har gjennom flere år hatt et fokus på utfordringene og risikobildet som brann- og redningstjenestene i vår region står overfor. Alliansen gjennomførte derfor en egen risikokartlegging for kommunene i Bergensalliansen vinteren 2013, som ble presentert i mars 2014. Denne kartleggingen belyste utfordringer vi står overfor i regionen, som førte til en egen brann- og redningskonferanse i juni 2014.

Til brann- og redningskonferansen inviterte alliansen alle de politiske og administrative beslutningstakerne i Hordaland som ordførere, formannskap, rådmenn og brann- og redningssjefer, i tillegg til fylkesmannen. En av konklusjonene fra konferansen var at Bergensalliansen, gjennom et eget mulighetsstudie, skulle utrede mulige samarbeidsløsninger for brann- og redningstjenesten som kunne realiseres i vår region.

Høsten 2014 ble det derfor besluttet i Bergensalliansen å etablere et prosjekt, som også Fylkesmannen i Hordaland har støttet med skjønnsmidler. Prosjektet ble ledet av en politisk styringsgruppe fra Bergensalliansen med byrådsleder Martin Smith-Sivertsen fra Bergen kommune, ordfører Terje Søviknes fra Os kommune, ordfører Hans-Erik Ringkjøb fra Voss kommune, ordfører Nils Marton Aadland fra Meland kommune og ordfører Kari-Anne Landro fra Sund kommune.

Studiet ble gjennomført av sekretariatet til Bergensalliansen i perioden januar til mai 2015, med ekstern bistand fra PwC til prosessledelse, planlegging, gjennomføring og utarbeidelse av rapport for studiet.

Orientering om prosjektet og forespørsel om deltakelse ble sendt til alle ordførere, rådmenn og brann- og redningssjefer i medlemskommunene til Bergensalliansen (Bergen, Sund, Os, Austevoll, Meland, Radøy, Samnanger, Voss, Vaksdal, Askøy, Osterøy, Masfjorden, Lindås, Modalen, Fjell, Fusa, Fedje, Gulen, Øygarden, Tysnes, Kvam og Austrheim), i tillegg til kommunene som ikke er medlem i alliansen fra Sunnhordland og Hardanger.

Det ble etablert referansegrupper for brannsjefer og rådmenn utfra geografisk representasjon, størrelse og interesse. I referansegruppen for brannsjefene deltok også brannsjefer fra kommuner som ikke er medlem av Bergensalliansen. Anbefalingen i rapporten er basert på dokumentstudier og arbeidsmøter med referansegrupper for brannsjefer og rådmenn. Det har også vært tett dialog med styringsgruppen og individuelle samtaler med brannsjefer fra referansegruppen.

Anbefaling fra mulighetsstudiet

Rapporten anbefaler, basert på en kvalitativ vurdering av kriteriene som er lagt til grunn for mulighetsstudien, at det etableres et samarbeid mellom brann- og redningstjenesten fra kommunene med et felles styre or samarbeidet (§ 27-modellen fra KommuneLoven), etablering av et sekretariat for koordinering og oppfølging av samarbeidet og bruk av vertskommune for oppgaver som skal ivaretas av samarbeidssekretariat.

Dette er en samarbeidsmodell som det er gode erfaringer med gjennom IUA Bergen region. Rapportens vurdering er at et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester, er med på å bygge opp under de kriteriene som er gitt for dette mulighetsstudiet, og å sikre innbyggerne en best mulig brann- og redningstjeneste i regionen uavhengig av kommunegrenser. En slik samarbeidsmodell basert på fortsatt selvstendige brann- og redningstjenester, vil også bygge opp under mange av de tiltakene som er beskrevet i Brannstudien til DSB.

Rapporten påpeker at brann- og redningstjenesten fortsatt skal ha lokal tilstedeværelse i henhold til dagens krav til innsatstid, og at det fortsatt skal være den enkelte kommune som setter sin egen brannordning. Samarbeidet må bygge på de samarbeidsområder som er kommet frem i samtaler med brannsjefene og rådmenn i referansegruppene.

Disse samarbeidsområdene er:

- Etablering av en brannfaglig arena for regionen
- Regional ROS-analyse som grunnlag for samlet beredskap
- Etablere samlet oversikt over utstyr, kompetanse og kapasitet
- Standardisering av utstyr, gjennom felles spesifikasjoner og innkjøpssamarbeid
- Bygge kompetanse gjennom felles opplæring, kurs og øvelser
- Spesialisering av tjenester, eksempler på dette er tungbilredning og sjøredning
- Samarbeid om forebyggende arbeid
- Samarbeid om beredskap, felles utstyr, kompetanse og kapasitet for håndtering av hendelser som den enkelte brann- og redningstjeneste ikke kan dimensjoneres for å håndtere
- Etablering av enhetlig ledelsessystem (ELS) for hele regionen
- Samarbeid om ulike systemverktøy, f.eks. krisehåndteringsverktøy (CIM)

3. Prosjektmodell og hovedfaser

For å sikre en helhetlig prosess for gjennomføring av prosjektet med hensiktsmessig styring og nødvendig involvering, foreslås det en prosjektmodell som tar høyde for alt arbeid, herunder alle utredninger og avklaringer som er nødvendig for å fatte en endelig beslutning om iverksettelse av et eventuelt brannsamarbeid i Bergensregionen.

Fase 1 – Planlegging (oktober–november 2015)

I denne fasen skal prosjektdokumentasjon og prosjektmodell utarbeides og aktiviteter med definerte leveranser planlegges. Planleggingen henger tett sammen med anbefalingen fra mulighetsstudiet. Prosjektet er ikke finansiert og dette må også avklares i denne fasen. Det er en forutsetning fra kommunene at prosjektet og deltakelse i dette ikke medfører ekstra kostnader.

Styringsgruppen skal utnevne prosjektorganisasjonen, herunder prosjektleder, prosjektgruppe, arbeidsgrupper og referansegrupper.

Det tas sikte på god involvering og medvirkning fra alle deltakende kommuner. Etter mal fra sammensetning av styre og arbeidsutvalg i IUA Bergen region skal prosjektgruppe og arbeidsgrupper være bredt sammensatt for å

sikre god geografisk spredning. Som hovedprinsipp skal gruppene være sammensatt av:

- 1 representant fra kommunegruppe 1
- 1 representant fra kommunegruppe 2
- 1 representant fra kommunegruppe 3
- 1 representant fra kommunegruppe 4
- 1 representant kommunegruppe 5

Fellesrepresentantene skal i tillegg til geografisk fordeling også representere ulike kommunestørrelser. Det skal derfor tilstrebes 2 representanter fra kommuner over 10 000 innbyggere og 2 representanter fra kommuner under 10 000 innbyggere.

Representantene i prosjektgruppen skal representere 2 rådmenn og 3 brannsjefer.

Kommunegrupper etter prinsipp som i vedtektene til IUA Bergen region

- 1 Bømlo, Stord, Fitjar Tysnes, Kvinnherad, Jondal, Odda, Ullensvang
- 2 Austevoll, Os, Fusa, Sund, Fjell, Øygarden, Askøy
- 3 Masfjorden, Fedje, Austrheim, Radøy, Lindås, Meland, Modalen
- 4 Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam, Voss, Vaksdal, Samnanger, Osterøy
- 5 Bergen

Kommunegruppene bidrar til å sikre en best mulig geografisk spredning, mens innbyggertallet skal sørge for at små, store og mellomstore fagmiljøer blir involvert i alle arbeidsgrupper. På grunn av ulik antall kommuner pr kommunegruppe og flere kommuner under 10 000 innbyggere enn over, vil den endelige sammensetningen av prosjektgruppe og arbeidsgrupper avvike noen fra hovedprinsippene.

Som en sentral del av prosjektet, skal det utarbeides egen informasjons- og kommunikasjonsplan. Formålet med planen er å gi rett informasjon til rett person til rett tid. Dette skal sikre god dialog mellom prosjektet og alle involverte.

De tillitsvalgte på fylkesnivå skal inviteres med i prosjektet tidlig i denne fasen.

Beslutningspunkt

Styringsgruppen godkjenner endelig mandat, prosjektorganisasjonen og utnevner deltakere.

Fase 2 – Gjennomføring (oktober 2015 til mars 2016)

Hovedaktivitetene i denne fasen er å sikre god ledelse av prosjektet, herunder koordinering og rapportering til styringsgruppen. Det er viktig å sørge for at samspillet i prosjektgruppen og mellom prosjektgruppen og arbeidsgruppene fungerer og at leveransene kommer som avtalt.

Beslutningspunkt

Styringsgruppen behandler prosjektgruppens innstilling og rapport, og legger frem en anbefaling for møtet i Bergensalliansen i mars 2016.

Fase 3 – Forankring (mars 2016 til september 2016)

Bergensalliansens utarbeider felles saksutredning med innstilling til den enkelte kommune.

Beslutningspunkt

Felles saksutredning med likelydende forslag til vedtak oversendes til behandling i hver enkelt kommune. Oppstart av et eventuelt samarbeid januar 2017.

4. Forhold som gir føringer for utarbeidelse av prosjektmandat

Styrende dokumenter

1. Bergensalliansens rapport «Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i regionen» – mai 2015
2. Søknad om nasjonal pilotstatus – Bergensalliansen mai 2015
3. Kriterier for pilotprosjekt – DSB / Dep (dersom pilotstatus)

Relaterte prosjekter/ vurderinger

1. Risikokartlegging for Bergensalliansen, Norkart mars 2014
2. DSB, Brannstudien, brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk, desember 2013
3. KS-rapporten: KS/NTNU Samfunnsforskning AS, Fremtidens brann- og redningsvesen, september 2013
4. Evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya, PwC sept 2014
5. Evaluering av brannen i Gudvangatunnelen, Statens havarikommisjon jan 2015
6. IUA Bergen region, vedtekter av juni 2012

Mulighetsstudiets anbefaling

«Basert på de kriteriene som er gitt og erfaringer fra andre interkommunale samarbeid som involverer brann- og redningstjenesten i kommunene, anbefales det etablering av en samarbeidsmodell basert på:

- › Etablering av felles styre for samarbeidet
- › Etablering av et sekretariat for koordinering og oppfølging av samarbeidet
- › Bruk av vertskommune for oppgaver som skal ivaretas av samarbeidet»

5. Ansvar

Prosjekteier (styringsgruppen/ sekretariatet til Bergensalliansen) ansvar

- › Forankre prosjektets arbeid blant deltakerkommunene
- › Bindeledd mellom styringsgruppe og prosjektleder
- › Finansiering og budsjett for prosjektet
- › Følge opp prosjektleder mht. fremdrift og økonomi
- › Rapportering til styringsgruppen

Prosjektleders ansvar

- › Organisere og lede arbeidet i samsvar med
- › prosjektbeskrivelse og mandat
- › Utarbeide mandat for delprosjekter
- › Utarbeide fremdriftsplan
- › Utarbeide informasjon og kommunikasjonsplan
- › Rapportere til styringsgruppe / prosjekteier i samsvar med milepælsplan
- › Involvering av referansegrupper med særskilt fokus på tillitsvalgte
- › Følge opp arbeidsgrupper og delprosjekter
- › Sørgje for at prosjektgruppens og arbeidsgruppene arbeid dokumenteres
- › Utarbeide innstilling / rapport til styringsgruppe /
- › prosjekteier inkl. økonomisk kalkyle

Prosjektdeltakernes ansvar

- › Være medansvarlig for prosjektets framdrift og resultat
- › Bedra til at prosjektgruppen / arbeidsgruppene fungerer som team
- › Ansvar for et godt samarbeidsklima i gruppene
- › Arbeide konstruktivt og målrettet iht. prosjektbeskrivelse og mandat for prosjektet og delprosjekter



Prosjektdeltakere fra 32 kommuner deltok på oppsummerende projektsamling 24.-24. september på Panorama Hortell & Resort i Sund kommune.

Status som pilotprosjekt

Etter å ha utarbeidet prosjektbeskrivelse og mandat for prosjektet «Brannsamarbeid i bergensregionen», bestilte Bergensalliansen en utredning av et brannsamarbeid mellom selvstendige kommunale brann- og redningsvesen i samsvar med anbefalingen fra mulighetsstudiet.

12. november 2015 gav justis- og beredskapsdepartementet Bergensalliansen status som pilotprosjekt for ny organisering av brann- og redningstjenesten. I oppdragsbrevet står det blant annet: «Formålet med pilotprosjektene er å prøve ut modeller med langt større brann- og redningsvesen enn i dag. Færre og større brann- og redningsvesen kan etablere fag- og kompetansemiljøer som gir bred erfaring innen forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre aktører.»

Departementet ba i samme brev direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om legge til rette for

følgforskning og evaluering av pilotprosjektet i regi av Bergensalliansen. NTNU Samfunnsforskning ble engasjert til dette oppdraget, som består i å kartlegge og evaluere hvordan pilotprosjektet oppfyller føringene fra Justis- og beredskapsdepartementet, presentere funn og erfaringer knyttet til både prosessen og relatert til statens rolle i brannreformen. Metodikken baserer seg i stor grad seg på intervjuer med nøkkelinformanter, gruppeintervjuer og observasjon, samt dokumentstudier av møtereferater, plandokumenter og høringsnotater.

1. desember 2015 ba Bergensalliansen Bergen kommune ved Bergen brannvesen om bistand som prosjektgjennomfører.

PROSJEKTMANDAT FOR «BRANNSAMARBEID I BERGENSREGIONEN»

MANDAT GODKJENT 1. DESEMBER 2015

1. Bakgrunn

Bergensalliansen er en politisk møteplass for 22 kommuner i Hordaland og har som formål å styrke konkurranseevnen til Bergensregionen og sette felles utfordringer og utviklingsmuligheter i den funksjonelle byregionen på dagsorden. Bergensalliansen skal også søke samarbeid mellom aktørene i regionen i strategisk viktige saker for byregionen, og være den viktigste møteplassen for den politiske ledelsen i regionen.

Bergensalliansen har gjennom flere år hatt et fokus på utfordringene og risikobildet som brann- og rednings-tjenestene i vår region står overfor. Alliansen gjennomførte derfor en egen risikokartlegging for kommunene i Bergensalliansen vinteren 2013, som ble presentert i mars 2014. Denne kartleggingen belyste utfordringer vi står overfor i regionen, som førte til en egen brann- og redningskonferanse i juni 2014 for alle de politiske og administrative beslutningstakerne i Hordaland.

Som en direkte oppfølging av konferansen gjennomførte Bergensalliansen en mulighetsstudie sammen med alle kommunene i Hordaland høsten 2014 og våren 2015, som drøftet et mulig samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester vår region.

Rapporten fra mulighetsstudien anbefaler, basert på en kvalitativ vurdering av kriteriene som er lagt til grunn for mulighetsstudien, at det etableres et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester fra kommunene med et felles styre for samarbeidet (§ 27-modellen fra kommuneloven), at det etableres et sekretariat for koordinering og oppfølging av samarbeidet og at en bruker vertskommune for oppgaver som skal ivaretas av samarbeidssekretariat.

2. Mål for prosjektet

Prosjektets hovedmål er å ta anbefalingen fra mulighetsstudiet til Bergensalliansen om en etablering av en samarbeidsmodell og utarbeide et forslag til saksfremlegg som skal politisk behandles i det enkelte kommunestyret, og som skal omhandle et samarbeid mellom selvstendige

brannvesen i bergensregionen. Til saksfremlegget skal det legges ved forslag til samarbeidsavtale, vedtekter for samarbeidet, oppgaver lagt til samarbeidet og en redegjørelse for økonomi og drift.

3. Prosjektets formål

Prosjektets formål er å organisere brann- og rednings-tjenesten gjennom et samarbeid mellom selvstendige brannvesen på en slik måte at det sikrer et samlet fagmiljø med høy kompetanse, en effektiv ledelse og drift, fleksibilitet, svare på behovet for økt spesialisering og opprettholdelse av nødvendig kompetanse knyttet til beredskap.

Bergensalliansen ønsker seg en brann- og rednings-tjeneste som settes i stand til å håndtere regionens risikobilde, utfordringer vi står overfor i fremtiden, og en organisering som gir innbyggerne best mulig tjenester, uavhengig av kommunegrenser. Samarbeidet skal starte opp tidlig 2017, og skal bestå av de kommuner som gjennom politisk behandling i de enkelte kommunestyrer har tatt stilling til deltakelse i samarbeidet utfra oversendt forslag fra dette prosjektet.

4. Prosjektets resultatmål

Mulighetsstudiet sier at arbeidet med etablering av et samarbeid i regionen må ta utgangspunkt i områder der det er mulig å oppnå noe gjennom et samarbeid, og at en vurdering av alternative samarbeidsmodeller tar utgangspunkt i hvordan disse områdene kan løses på en best mulig måte.

Det er identifisert en rekke områder som det kan være mulig å oppnå positive effekter på både kort og lang sikt gjennom et samarbeid i regionen. Mulighetsstudiet vurderer det slik at et formalisert og forpliktende samarbeid er avgjørende for å følge opp, koordinere og utvikle de områdene som vil inngå i et fremtidig samarbeid.

Prosjektet skal derfor levere selvstendige utredninger knyttet til følgende områder:



*Klyvenuten ved Fykkesundet i Kvam herad.
Risikopotensial: Utfordrende vestlandstopografi.*

5. Rammebetingelser

Følgende rammebetingelser og føringer gjelder for prosjektet:

1. Rapport fra Bergensalliansen: «Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i regionen» – mai 2015 skal legges til grunn for arbeidet
2. Prosjektbeskrivelsen «Brannsamarbeid i bergensregionen» fra oktober 2015
3. Føringer fra Justis- og beredskapsdepartementet gitt til Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap knytte til etablering av nasjonal pilotstatus i oppdragsbrev 14 av 10. november 2015.
4. Kompetanse og erfaring fra utredning knyttet til forprosjekt for Vest-Hordaland brann og redning, og tilsvarende fra IUA Bergen region skal trekkes inn i arbeidet Samarbeidsmodellen skal være basert på at det etableres et felles styre for samarbeidet, et sekretariat for koordinering og oppfølging av samarbeidet og at en benytter vertskommune for oppgaver som skal ivaretas av samarbeidet. De tillitsvalgte på fylkesnivå skal inviteres med i prosjektet.

Prosjektorganisering

Prosjektet ble bygget opp av en styringsgruppe, en prosjektgruppe, et sekretariat, to referansegrupper (rådmenn og pilotprosjekt) og seks arbeidsgrupper. Tillitsvalgte ble sikret informasjon og involvering i prosjektet, og har hatt representanter i alle arbeidsgruppene og i prosjektgruppen.

Styringsgruppen

Prosjektets styringsgruppe har bestått av ordfører Terje Søviknes fra Os kommune (leder), byrådsleder Harald Schjelderup fra Bergen kommune, ordfører Hans Erik Ringkjøb fra Voss kommune, ordfører Kari-Anne Landro fra Sund kommune og ordfører Øyvind Oddekalv fra Meland kommune. Styringsgruppens hovedoppgave har vært å foreta en innstilling til en anbefalt samarbeidsløsning innen brann- og redningstjenester i bergensregionen. Blant styringsgruppens øvrige oppgaver var godkjenning av prosjektmandat og fremdriftsplan, samt oppfølging av prosjektgjennomfører gjennom prosjektets milepælplan.

Prosjektgruppen

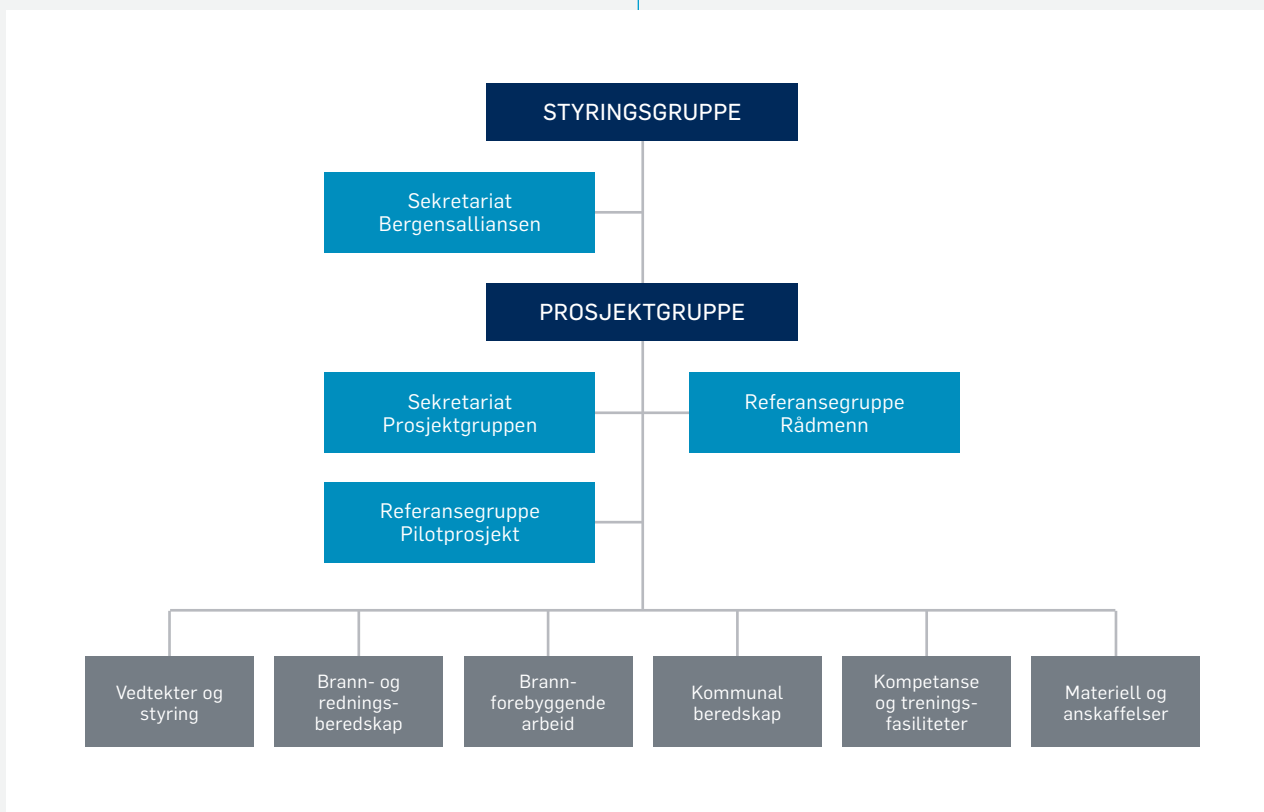
Prosjektgruppen har bestått av brannsjef Johnny Breivik fra Bergen brannvesen (leder), brannsjef Grete Nesheim fra Kvinnherad brannvern, brannsjef Sigvald Kvinge fra Gulen og Masfjorden brann og redning, rådmann Steinar

Nesse fra Fjell kommune, rådmann Trine Grønbech fra Vaksdal kommune, Ståle Juvik Hauge fra Fagforbundet og Lasse Westby fra Det norske maskinistforbund, samt Trine Sivertsen Sommerlade fra Bergen brannvesen i funksjon som sekretær. Trine Grønbech ble avløst som prosjektgruppemedlem av rådmann Arild McClellan Steine fra Kvam kommune.

Prosjektgruppens hovedoppgave har vært å utarbeide forslag til en helhetlig samarbeidsmodell basert på arbeidsgruppene anbefalinger. Prosjektgruppen har fulgt prosjektets fremdrift i henhold til plan og i dette fulgt opp arbeidsgruppene milepælsleveranser, samt godkjent kommunikasjonsplan og kommunikasjonstiltak i prosjektet.

Sekretariatet

Sekretariatsfunksjonen er ivaretatt av ressurser frikjøpt fra Bergen brannvesen. Til kvalitetssikring av sekretariatets arbeid er det tilknyttet to personer utenfor Bergen brannvesen, henholdsvis brannsjef John Levi Weløy fra Austevoll brann- og redningsteneste og brannsjef Pål Fromreide Hansen fra Askøy brann og redning. Sekretariatets hovedoppgave har vært å dokumentere arbeidet i arbeidsgruppene, bistå i arbeidet med sluttrapport, informasjonstiltak og administrative oppgaver forbundet med gjennomføring av prosjektet.





Arbeidsgruppene

Hver arbeidsgruppe har bestått av to representanter fra «liten kommune» (under 10 000 innbyggere), to representanter fra «mellomstor kommune» (mellom 10 000 og 100 000 innbyggere) og én representant fra «stor kommune» (over 100 000 innbyggere). Det har

vært en arbeidsgruppeleder i hver gruppe. I tillegg har tillitsvalgte vært representert i alle arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene oppgaver er beskrevet i avsnittet «Arbeidsgruppene oppgaver».

Arbeidsgruppene har hatt muligheten til å trekke på spesialkompetanse innen ulike områder. Disse har stilt spesialkompetanse til rådighet for prosjektet:

- **Brannforebyggende arbeid:** Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- **Forsterkningsstyrker:** Hordaland sivilforsvarsdistrikt
- **Juridisk:** Askøy kommune og Bergen kommune
- **Kompetanse og treningsfasiliteter:** Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- **Økonomisk:** Bergen kommune og Voss kommune

Prosjektprosessen

Det ble kalt inn til prosjektoppstartsmøte fredag 29. januar 2016 i henhold til milepælsplan, men av beredskapsmessige hensyn i forbindelse med den varslede stormen «Tor» ble det besluttet å utsette møtet til fredag 19. februar 2016. Da ble prosjektmedlemmer fra 32 deltakerkommuner i regionen samlet på Brann stadion i Bergen. Nær 50 deltakere fikk en innføring i prosjektet og ble deretter delt inn i arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene begynte umiddelbart på arbeidet med å kartlegge og beskrive dagens løsninger på områdene brann- og redningsberedskap, forebygging, kommunal beredskap, kompetanse og treningsfasiliteter, materiell og anskaffelser, samt vedtekter og styring.

Etter prosjektoppstart arbeidet arbeidsgruppene selvstendig med de tildelte oppgavene. Gruppene organiserte selv sitt arbeid og sendte inn skriftlige besvarelser til prosjektgruppen i henhold til fremdriftsplan. I perioden 19. februar til 24. juni 2016 var det satt opp til sammen tre slike skriftlige leveranser, både for å sikre fremdrift i arbeidsprosessene og at gruppene kvitterte ut på oppgavene og gav sine besvarelser innenfor rammene av mandatet. Arbeidsgruppelederne mottok skriftlige tilbakemeldinger på hver av milepælsleveransene. Det ble også gjennomført egne møter mellom leder av prosjektgruppen og hver enkelt arbeidsgruppeleder for en mer inngående tilbakemelding på gruppens arbeid,

herunder fremdrift, arbeidsprosesser og oppgaveløsning. Leveransen 24. juni 2016 var arbeidsgruppene endelige besvarelser i form av delrapporter, som utgjorde selve sluttproduktet fra arbeidsgruppene. I tillegg til beskrivelser av faglige rammer, herunder samfunnets krav og føringer til de ulike fagfelt, inneholdt delrapportene anbefalinger for samarbeidsløsninger og kriterier for valgene innen hvert fagområde. Den endelige besvarelse fra arbeidsgruppe Vedtekter og styring ble levert 18. august 2016, innen fristen som for denne gruppen var satt til 1. september.

Midtveis i prosjektprosessen, torsdag 14. april 2016, ble det gjennomført en samling for pilotprosjektet. Her deltok styringsgruppen i prosjekt Brannsamarbeid i bergensregionen, statssekretær Gjermund Hagesæter fra Justis- og beredskapsdepartementet, direktør for brann- og redningsavdelingen i DSB Anne Rygh Pedersen, fylkesmann Lars Sponheim, ordførerne i Bergensalliansen og andre sentrale aktører. På samlingen foretok deltakerne en gjennomgang og diskusjon av status og prosess i pilotprosjektet.

Fra 24. juni frem til 15. august 2016 gjennomførte sekretariatet språkvask og korrektur av arbeidsgruppene delrapporter. Delrapportene fikk i denne perioden også et mer ensartet oppsett. For å sikre at korrekturarbeidet

Milepælsplan

MP	LEVERANSENAVN	BESKRIVELSE	LEV. DATO	ANSVAR	GODKJENNES AV
1	Prosjektmandat	Prosjektbeskrivelse, føringer, rammebetingelser og leveringsfrist	01.12.15	Styringsgruppe	Bergensalliansen
2	Prosjektorganisering	Godkjenning av prosjektorganisasjon og beskrivelser for arbeidsgrupper	11.01.16	Styringsgruppe	Leder for styringsgruppen
3	Prosjektoppstart	Invitasjon av deltakere og oppstartsmøte	01.02.16	Prosjektgjennomfører	Leder sekretariatet
4	Faglige føringer	Beskrivelser av faglige rammer, herunder samfunnets krav og føringer til de ulike fagfelt	01.03.16	Arbeidsgrupper	Leder arbeidsgrupper
5	Erfaringsoverføring og evaluering	Beskrive gjeldende praksis og evaluere denne	01.04.16	Arbeidsgrupper	Leder arbeidsgrupper
6	Anbefaling fra arbeidsgrupper	Beskrivelse av samarbeidsløsninger og kriterier som bør legges til grunn for valg	24.06.16	Arbeidsgrupper	Leder arbeidsgrupper
7	Vedtekter og styringsform	Beskrivelse av vedtekter, styringsform og sekretariatets rolle	01.09.16	Arbeidsgruppe	Leder prosjektgruppe
8	Utkast til sluttrapport	Beskrivelse av anbefalte løsninger	15.09.16	Prosjektgruppe	Leder prosjektgruppe
9	Sluttsamling	Fremlegging av utkast til sluttrapport	20.09.16	Prosjektgruppe	Leder prosjektgruppe
10	Sluttrapport	Sluttrapport overleveres styringsgruppen	30.09.16	Prosjektgruppe	Leder prosjektgruppe

ikke påvirket delrapportenes innhold, utgjorte brannsjef John Levi Weløy fra Austevoll brann- og redningsteneste og brannsjef Pål Fromreide Hansen fra Askøy brann og redning en sikringsfunksjon. Ved å sammenligne opprinnelige og korrekturleste delrapporter så denne funksjonen til at innholdet ble korrekt ivaretatt. Arbeidsgruppelederne mottok også de endelige delrapportene til gjennomsyn. 24.–25. august 2016 deltok alle prosjektdeltakerne, samt prosjektgruppen, på en oppsummerende samling, hvor hver arbeidsgruppe fikk presentere sine arbeidsprosesser og anbefalinger. Her deltok også representanter fra NTNU Samfunnsforskning, avdeling

Apertura, med informasjon om sin følgeforskning av prosjektet.

Basert på arbeidsgruppene anbefalinger utarbeidet prosjektgruppen et forslag til en helhetlig samarbeidsmodell, og samlet utkast til sluttrapport ble behandlet i prosjektgruppen 14. september 2016.

Styringsgruppen gjennomgikk innstilling til helhetlig samarbeidsløsning 19. september 2016, og endelig sluttrapport ble offentliggjort 3. oktober 2016.

Arbeidsgruppene oppgaver

Oppdraget som ble tildelt arbeidsgruppene fredag 19. februar 2016 var tredelt. Først skulle samfunnets krav og føringer i lov, forskrift, stortingsmeldinger, offentlige utredninger og rapporter kartlegges. Deretter skulle eksisterende tjenester i kommunene som var representert beskrives, og styrker og svakheter ved de ulike løsningene vurderes. Sist var det gruppespesifikke bestillinger på å definere behov, sette krav og kriterier til oppgaver og til eventuelle vertskommuner, samt til kompetanse, kapasitet og materiell.

Oppdraget til arbeidsgruppen Vedtekter og styring var annerledes. Denne gruppen utarbeidet forslag til vedtekter for et brannsamarbeid som omfatter brann- og redningstjenesten, nødmeldingstjenesten (110-samarbeidet), samt akutt forurensning (IUA-samarbeidet). Gruppen definerte også prinsipper for sammensetning av årsmøte, styre og andre forberedende organer, samt sekretariatets rolle i et fremtidig samarbeid.

Arbeidsgruppe 1: Styring og vedtekter

Gruppen hadde som oppgave å vurdere hensiktsmessig organisering av, og utarbeide vedtekter for, et samarbeid mellom selvstendige brannvesen i regionen. I det innledende arbeidet har arbeidsgruppen sett hen til IUA Bergen region sine vedtekter. Arbeidsgruppen har også innhentet informasjon fra andre brann- og rednings-samarbeid og 110-sentraler. Arbeidsgruppen utarbeidet forslag til vedtekter og prinsipper for sammensetning av styrende organer for et samarbeid, samt forslag til oppgaver som bør legges til sekretariatet.

Arbeidsgruppe 2: Brann- og redningsberedskap og nødmeldingstjenesten

Gruppen har laget en oversikt over hvilke krav og føringer samfunnet gir til fagområdet brann- og redningsberedskap inkludert nødmeldingstjenesten

og akutt forurensning. Det er utført en kartlegging av eksisterende brann- og redningsberedskap inkludert en drøfting av fordeler og ulemper med de enkelte løsningene. Dette har også innbefattet en beskrivelse av nødvendig primærberedskap.

Gruppen hadde også i oppgave å vurdere spesial-tjenester som kan ligge i én eller flere kommuner, hvilke kriterier som bør stilles til vertskommuner/brannstasjoner og hvordan samvirke mellom primærberedskap og spesialtjenester kan fungere.

En annen viktig oppgave for gruppen var å redegjøre for hvilken rolle 110-sentralen bør ha i et eventuelt fremtidig samarbeid i regionen, herunder prinsipper for håndtering av hendelser som involverer større ressurser fra flere kommuner/brannvesen.

Arbeidsgruppe 3: Brannforebyggende arbeid

Denne gruppen har definert lover, forskrifter, stortingsmeldinger og offentlige utredninger som gir føringer til fagområdet brannforebyggende arbeid. De har kartlagt hvordan brannforebyggende arbeid praktiseres i ulike kommuner og drøftet fordeler og ulemper. Gruppen har hatt i oppgave å vurdere hvilke fagområder som krever spesialkompetanse, og som kan legges til én eller flere kommuner, hvilke kriterier som bør stilles til vertskommuner/brannstasjoner, samt skissere hvordan et samspill mellom generelt brannforebyggende arbeid og spesialtjenester kan fungere.

Gruppen har også fått i oppgave å skissere prinsipper for kvalitetsnorm i det brannforebyggende arbeidet, og komme med forslag til hvordan man best kan benytte informasjonstjenester i det brannforebyggende arbeidet.

Prinsipper og behov for nettverk innen brannforebyggende oppgaver knyttet til særskilt tilsyn, feiing og

tilsyn i boliger og informasjons- og brannvernkampanjer er en oppgave som gruppen har vurdert.

Arbeidsgruppe 4: Kommunal beredskap

Gruppen har definert gjeldende lover, forskrifter og andre relevante krav og føringer som gjelder for fagområdet kommunal beredskap. Også denne arbeidsgruppens deltakere representerer kommuner av ulik størrelse, noe som har gjenspeilet seg i diskusjonene rundt de ulike brann- og redningstjenestenes rolle inn mot det kommunale beredskapsarbeidet. De ulike tilnærmingene har blitt drøftet og videre brukt for å finne fellesområder for et eventuelt samarbeid på tvers av kommunene.

Gruppen har videre hatt i oppgave å skissere fagområder utover brann og redning, hvor brann- og rednings-tjenestene kan bidra til den kommunale beredskapen.

Arbeidsgruppe 5: Kompetanse og treningsfasiliteter

Gruppen har tatt utgangspunkt i hvilke lov- og forskrifts-krav som finnes på kompetanseområdet for brann- og redningspersonell, samt kravene til treningsfasiliteter, miljøhensyn og fremtidige samfunnskrav til brann- og

redningstjenesten. Gruppen har også inkludert en diskusjon knyttet til ny fagskoleutdanning for brann- og redningspersonell.

Det er videre kartlagt hvilke treningsfasiliteter som finnes i dag, og hvilke behov og utfordringer brannvesenene i regionen har i forhold til øvelser og kompetanse. Gruppen har hatt i oppgave å gjøre en vurdering av hvilke typer øvelser som krever særskilte treningsfasiliteter og hvilke områder som kan være egnet. Gruppen har også i oppgave å kartlegge hvilke andre brukere som kan ha nytte av et eventuelt felles øvelses- og treningscenter.

Arbeidsgruppe 6: Materiell og anskaffelser

Gruppen har hatt i oppgave å vurdere mulige løsninger for et eventuelt samarbeid innen fagområdet innkjøp blant brannvesen i regionen. Gruppen har basert sitt arbeid både på de erfaringer som er samlet hos gruppens deltakere og på informasjon fra eksterne bidragsytere.

Blant annet har gruppen innhentet uttalelser som belyser muligheter for offentlig samarbeid både innenfor det eksisterende anskaffelsesregelverket og det kommende regelverket.

Informasjon og kommunikasjon i prosjektet

Prosjekt Brannsamarbeid i bergensregionen har involvert 32 kommuner, mer enn 500 000 innbyggere og 21 brannvesen. Det har vært mer enn 50 aktive prosjekt-deltakere i alt fra arbeidsgrupper, prosjektgruppe, sekretariat og styringsgruppe. I tillegg kom deltakere i referansegrupper, samt en rekke ressurspersoner på ulike fagområder, som ble involvert underveis. Det har vært et stort og variert informasjonsbehov å dekke hos de forskjellige berørte partene i prosjektet.

Et gjennomgående prinsipp har vært at offentlig informasjon om prosjektet skal være tilgjengelig for alle, og informasjon om prosjektet skal også formidles aktivt til alle parter. Det skulle sikres åpenhet rundt bakgrunnen for prosjektet og de tilhørende prosessene, og det skulle gis oversiktlig informasjon om hvordan prosjektet ble organisert og fremdriften lagt opp. Relevante dokumenter skulle også gjøres tilgjengelig. Det skulle legges til rette for at lik informasjon om prosjektet nådde ut i alle ledd.

Prosjektet har formidlet informasjon gjennom nøye utvalgte informasjonskanaler:

- Prosjektnettsiden www.brannsamarbeid.com ble etablert ved prosjektstart. Den ivaretar åpenhetsprinsippet i det den er tilgjengelig for alle som søker informasjon om prosjektet. Her finner man bakgrunnsstoff og relevante dokumenter, informasjon om organisering og milepæler i prosjektet, kontaktinformasjon for alle deltakere og nyheter fra prosjektet.
- Nyhetsbrevet «Prosjektinfo» med tre utgivelser i prosjektperioden skal sikre at alle berørte parter mottar faktainformasjon om prosjektet. 1. utgave i april gav en innføring i prosjektet, hvem som er med og hva prosjektet går ut på. 2. utgave i juni formidlet status for arbeidet i arbeidsgruppene, mens 3. og siste utgave vil omhandle sluttrapporten og anbefalingene derfra. «Prosjektinfo» distribueres til politisk og administrativ ledelse i de 32 deltakerkommunene, og til alle ansatte i kommunenes brannvesen.

Det legges opp til en konferanse høsten 2016 for politisk og administrativ ledelse i deltakerkommunene. Konferansen er myntet på politisk og administrativ ledelse i kommunene. Sluttrapport med anbefalinger vedrørende brannsamarbeid i bergensregionen vil være kjernetema.

03

Faglige anbefalinger fra arbeidsgrupper

DEL 3

BRANNSAMARBEID
I BERGENSREGIONEN

Del 3 inneholder delrapportene med besvarelsene på arbeidsgruppens oppgaver. Gruppens delrapporter er gjengitt i sin helhet. Arbeidsgruppens anbefalinger danner beslutningsgrunnlaget for innstillingen i del 1.

3.1

Rapport fra arbeidsgruppe

VEDTEKTER OG STYRING



DELTAKERE:

Alf Halsen,
rådgiver, IUA Bergen region
Kari Foseid Aakre,
rådgiver, Osterøy kommune
Børge Presthaug,
brannsjef, Stord brann og redning
Lisbeth Toppe Alvær,
kommunalsjef, Radøy kommune
Bjørn Otto Næss,
tillitsvalgt, Delta

LEDER:

Alf Halsen,
rådgiver, IUA Bergen region

SEKRETÆR:

Susan Nordhagen Dahle,
HR-leder, Bergen brannvesen

1.1 Innledning og sammendrag

Arbeidsgruppen har hatt seks møter som har ledet frem til gruppens bidrag til prosjektet Brannsam arbeid i bergensregionen, heretter kalt brannsam arbeidet.

Arbeidsgruppen drøftet oppdraget og foretok nødvendige avgrensninger og begrepsavklaringer før forslag til løsninger ble presentert. Dette fremkommer i avsnitt 1.2.

Formell forankring for samarbeidet og nødvendige delegasjonsvedtak drøftes i avsnitt 1.3.

Basert på gjeldende rett, NOU 2016:4 *Ny kommunelov* og de avgrensningene som arbeidsgruppen har foretatt, anbefaler arbeidsgruppen et formelt og forpliktende interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, dog med noen modifikasjoner for å begrense usikkerhet/forhold som ikke er regulert i dagens lovgivning.

Arbeidsgruppen har i sitt arbeid vurdert vedtekter fra sammenlignbare organisasjoner som beskrevet i avsnitt 1.4, og har sett hen til NOU 2016:4 *Ny kommunelov*.

Med utgangspunkt i dette har arbeidsgruppen utarbeidet forslag til prinsipper for sammensetning av årsmøte, styre og andre forberedende organer. De forskjellige organenes roller er definert i avsnitt 1.5.

Forslag til økonomiske prinsipper presenteres i avsnitt 1.6.

Forslag til vedtekter for Vest brann- og redningsregion presenteres på s. 21-24 i innstillingen i del 1 av rapporten.

I delrapporten omtales 110-sentralen i Hordaland de fleste steder som 110, IUA Bergen region som IUA og Vest brann- og redningsregion som brannsam arbeidet.

1.2 Avgrensninger og begreper

Arbeidsgruppen har drøftet oppgaven og har funnet det hensiktsmessig å foreta noen avgrensninger med hensyn til hva dette samarbeidet skal – og ikke skal – være. Dette har lagt noen føringer for og forenklet arbeidet med utforming av forslag til vedtekter, roller og ansvar i samarbeidsmodellen.

Videre har gruppen funnet det nødvendig å definere enkelte begrep i denne sammenhengen.

Avgrensning 1 – Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27

Et samarbeid etter kommuneloven § 27 kan være et selvstendig rettssubjekt, men trenger ikke være det. Dette vil bero på en konkret helhetsvurdering der selvstendigheten i forhold til de deltakende kommuner er det sentrale. I denne sammenhengen utredes et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 mellom selvstendige brannvesen hvor samarbeidsorganet ikke skal være et selvstendig rettssubjekt. Lovbestemmelsen sier at både kommuner og fylkeskommuner kan delta i slikt samarbeid. Staten og private kan ikke delta.

Med begrepet administrasjonskommune menes det her den kommunen som forestår daglig ledelse og drift av samarbeidet, herunder stiller kontorfasiliteter til disposisjon for sekretariatet. Administrasjonskommunen og samarbeidskommunene utgjør deltakerkommunene.

Kommuneloven § 27 gir stor frihet i organiseringen av samarbeidet, men begrenser kommune-/bystyrets mulighet til å overføre myndighet til styret til kun å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Så lenge det ikke er i strid med særlovgivning, kan kommunene fritt delegerer drifts- og organiseringsoppgaver. Kommuneloven § 27 gir ikke

hjemmel for å delegere oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse.

Med offentlig myndighetsutøvelse menes myndighet til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2; avgjørelser som er truffet under utøving av offentlig myndighet og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til private rettssubjekter.

Konklusjon 1:

Det utredes et samarbeid basert på kommuneloven § 27 med en administrasjonskommune som forestår daglig ledelse og drift av samarbeidet, og stiller kontorfasiliteter til disposisjon for sekretariatet

Avgrensning 2 – lovpålagte og andre oppgaver

Selv om hovedprinsippet er at interkommunalt samarbeid skal være basert på frivillighet, inneholder også kommuneloven en bestemmelse om adgang for staten til å pålegge interkommunalt samarbeid, jf. kommuneloven § 27 (1). I noen særlover finnes det også adgang til å pålegge samarbeid.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 15 – forebyggende og beredskapsmessige oppgaver

§ 15 stiller krav til kommunene om å samarbeide om løsning av lokale og regionale forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 16 – nødalarmring (110-sentralen)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sin myndighet og kommunenes plikter i relasjon til 110-regionene følger av lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 16.

Nødalarmringssentralen skal bemannes, utrustes og opereres slik at den til enhver tid fyller behovet for mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av mannskaper og kommunikasjon med innsatsstyrkene og den som melder ulykken.

Brann- og eksplosjonsvernloven § 16 (1) legger ansvaret for etablering og drift av 110-sentralen til en bestemt kommune. Bestemmelsen ivaretar prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet ved at kommune-/bystyret kan ta stilling til hvordan oppgaven skal løses i den enkelte kommune. I tråd med prinsippet om kommunal organisasjonsfrihet bestemmer kommunene selv hvordan 110-tjenesten skal organiseres, herunder hvilken

modell for interkommunalt samarbeid som er mest hensiktsmessig for drift av 110-tjenesten i regionen.

Forurensningsloven §§ 43 og 44 – akutt forurensning

Den kommunale beredskapen skal hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense virkningen av mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkning på miljøet innen kommunen eller beredskapsregionen, og som ikke er dekket av privat beredskap. Beredskapen skal være dimensjonert ut fra risikobildet og miljøhensyn. Den kommunale beredskapen skal være operativ på land og på sjø, og med virkning fra 1990 dekkes både olje- og kjemikalieutslipp. Miljødirektoratet har pålagt kommunene å samarbeide om beredskap mot akutt forurensning gjennom deltakelse i interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA).

Konklusjon 2:

Hovedprinsippet er at interkommunalt samarbeid skal være basert på frivillighet, men kommuneloven inneholder også en bestemmelse om adgang for staten til å pålegge interkommunalt samarbeid, jf. kommuneloven § 27 (1). I noen særlover finnes det også adgang til å pålegge samarbeid.

Avgrensning 3 – Geografisk virkeområde

Bergensalliansen består av 22 kommuner, og har invitert omegnskommunene til interkommunalt samarbeid om brannvern. Ti kommuner utenfor Bergensalliansen har meldt sin interesse.

Hyllestad og Solund inngår i IUA. Dersom disse inviteres med i samarbeidet, vil det potensielt inngå 34 kommuner i brannsamarbeidet.

Vest 110-region: Med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 37 (1), jf. § 16 (1), har DSB fastsatt en felles 110-region for kommunene Askvoll, Askøy, Aurland, Austevoll, Austrheim, Balestrand, Bergen, Bremanger, Eid, Eidfjord, Fedje, Fjaler, Fjell, Flora, Fusa, Førde, Gaular, Gloppen, Granvin, Gulen, Hornindal, Hyllestad, Høyanger, Jondal, Jølster, Kvam, Kvinnherad, Leikanger, Lindås, Luster, Lærdal, Masfjorden, Meland, Modalen, Naustdal, Odda, Os (Hordaland), Osterøy, Radøy, Samnanger, Selje, Sogndal, Solund, Stryn, Sund, Tysnes, Ullensvang, Ulvik, Vaksdal, Vik, Voss, Vågsøy, Øygarden og Årdal.

DSB har pålagt Bergen kommune å etablere en 110-sentral for den nye 110-regionen. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nødalarmringssentralen og med grunnlag i

Oversikt 1: Deltakelse i regionale samarbeid

Kommune	Regionråd	Bergens- alliansen	110- sentral	IUA Bergen region	Vest brann- og rednings- region	Vest politi- distrikt	Vest 110-region
Askøy	Regionrådet Vest	1	1	1	1	1	1
Austevoll	Samarbeidsrådet for Sunnhordland	1	1	1	1	1	1
Austrheim	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Bergen		1	1	1	1	1	1
Bømlo	Samarbeidsrådet for Sunnhordland				1	1*	1*
Eidfjord	Hardangerrådet		1	1	1	1	1
Fedje	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Fitjar	Samarbeidsrådet for Sunnhordland				1	1*	1*
Fjell	Regionrådet Vest	1	1	1	1	1	1
Fusa		1	1	1	1	1	1
Granvin	Hardangerrådet		1	1	1	1	1
Jondal	Hardangerrådet		1		1	1	1
Kvam	Hardangerrådet	1	1	1	1	1	1
Kvinnherad	Samarbeidsrådet for Sunnhordland		1		1	1	1
Lindås	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Masfjorden	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Meland	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Modalen	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Odda	Hardangerrådet		1		1	1	1
Os		1	1	1	1	1	1
Osterøy	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Radøy	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Samnanger		1	1	1	1	1	1
Stord	Samarbeidsrådet for Sunnhordland				1	1*	1*
Sund	Regionrådet Vest	1	1	1	1	1	1
Tysnes	Samarbeidsrådet for Sunnhordland	1	1		1	1	1
Ullensvang	Hardangerrådet		1		1	1	1
Ulvik	Hardangerrådet		1	1	1	1	1
Vaksdal		1	1	1	1	1	1
Voss		1	1	1	1	1	1
Øygarden	Regionrådet Vest	1	1	1	1	1	1
Askvoll	HAFS Regionråd					1	1
Aurland	Sogn regionråd					1	1
Balestrand	Sogn regionråd					1	1
Bremanger	Nordfjorderådet					1	1
Eid	Nordfjorderådet					1	1
Fjaler	HAFS Regionråd					1	1
Flora	Samarbeidsforum i Sunnfjord					1	1
Førde	Samarbeidsforum i Sunnfjord					1	1
Gaular	Samarbeidsforum i Sunnfjord					1	1
Gloppen	Nordfjorderådet					1	1
Gulen	Regionrådet Nordhordland	1	1	1	1	1	1
Hornindal	Nordfjorderådet					1	1
Hyllestad	HAFS Regionråd			1		1	1
Høyanger	Sogn regionråd					1	1
Jølster	Samarbeidsforum i Sunnfjord					1	1
Leikanger	Sogn regionråd					1	1
Luster	Sogn regionråd					1	1
Lærdal	Sogn regionråd					1	1
Naustdal	Samarbeidsforum i Sunnfjord					1	1
Selje	Nordfjorderådet					1	1
Sogndal	Sogn regionråd					1	1
Solund	HAFS Regionråd		1	1		1	1
Stryn	Nordfjorderådet					1	1
Vik	Sogn regionråd					1	1
Vågsøy	Nordfjorderådet					1	1
Årdal	Sogn regionråd					1	1
Sum	Kommuner	22	30	26	32	54	54

*prøve ut samarbeidet i praksis

avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.

I forbindelse med nærpolitireformen har Stortinget fattet vedtak hvor det presiseres at brann- og redningsvesenets nødmeldingstjeneste skal tilpasses de geografiske grensene til de nye politidistriktene, men samtidig slik at én 110-sentral kan dekke mer enn ett politidistrikt. Regjeringen har videre besluttet å samlokalisere nødmeldingstjenestene for politi og brann ved at de lokaliseres i samme by eller tettsted, og i samme bygg. Det ligger også i beslutningen at det skal legges til rette for samlokalisering med helsevesenets AMK-sentraler.

Det er gjennomført en utredning som en direkte følge av de nevnte føringene og som tar sikte på å utarbeide beslutningsgrunnlag for videre prosesser og arbeidet med ny 110-sentral for Hordaland og Sogn og Fjordane fylker, samt samlokalisering med Vest politidistrikts 112-sentral.

Konklusjon 3:

Det inngår potensielt 32 + 2 kommuner i brannsam arbeidet pr. 01.09.2016. Den geografiske grensen for samarbeidet følger ikke fylkesgrensene eller grensene for de nye 110- og 112-regionene.

Etter hvert som samarbeidet utvikles og en vinner erfaring, kan det tenkes at flere kommuner ønsker å slutte seg til. Gitt at samarbeidet etter utprøving i praksis, evaluering og læring viser seg å være vellykket, er det mulig å tenke seg at samarbeidet om brann og redning på sikt skaleres opp.

Avgrensning 4 – Brannsam arbeidet skal være et samarbeid mellom selvstendige brannvesen

Brannsam arbeidet skal være et samarbeid mellom selvstendige brannvesen, og er ikke virksomhetsoverdragelse.

Konklusjon 4:

Samarbeidet påvirker ikke arbeidsgiveransvaret eller ansettelsesforholdet til den enkelte ansatte.

1.3 Formell forankring for samarbeidet og nødvendige delegasjonsvedtak fra den enkelte kommune

Samarbeid mellom kommuner kan foregå på mange ulike måter, fra helt uformelt samarbeid til formelle og lovregulerte samarbeidsformer. Dagens kommunelov regulerer ulike varianter av interkommunalt samarbeid som samkommune, vertskommune og interkommunalt styre etter kommuneloven § 27. I tillegg er interkommunale selskaper regulert i en egen lov; lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Ingen av disse organisasjonsformene åpner for statlig eller privat deltakelse.

Kommunene kan også benytte seg av samarbeidsformer som ikke kun er forbeholdt kommunene. De kan for eksempel danne aksjeselskaper, foreninger og samvirkeforetak på lik linje med private rettssubjekter.

Kommuner kan samarbeide med andre kommuner innenfor alle deler av sin virksomhet. For de oppgavene kommunene påtar seg frivillig (ofte forretningsdrift), er

det stor organisasjonsfrihet. Kommunene opptre her mer eller mindre på den privatrettslige arena på lik linje med private aktører.

Når det gjelder samarbeid om ikke-lovpålagte oppgaver, benyttes særlig organisasjonsformene interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27, interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper og aksjeselskap etter aksjeloven. Felles for disse organisasjonsformene er at de i utgangspunktet ikke kan benyttes til å samarbeide om lovpålagte oppgaver som omfatter offentlig myndighetsutøvelse.

For lovpålagte oppgaver som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, har ikke kommunene samme grad av frihet til å velge organisasjonsform. Begrunnelsen for dette er at når kommunene opptre som myndighetsorgan, er det nødvendig å ivareta hensynet

til innbyggernes rettssikkerhet og demokratisk kontroll mv. på en helt annen måte enn når kommunene driver forretningsdrift. Samarbeid om oppgaver som innebærer offentlig myndighetsutøvelse kan bare gjøres innenfor organisasjonsformene vertskommune etter bestemmelsene i kommuneloven kap. 5A, samkommune etter kommuneloven kap. 5B eller etter uttrykkelig hjemmel i særlovgivningen.

Formålet med samarbeidet er avgjørende for hvilken samarbeidsmodell som velges. Det viktigste er å finne en organisasjonsform som er tilpasset selve driften. Formålet med brannsamarbeidet er å utvikle og ivareta et langsiktig faglig samarbeid mellom selvstendige brannvesen i bergensregionen. I dette ligger en best mulig utnyttelse av samlede ressurser innen brann og redningstjenester, interkommunal beredskap mot akutt forurensning og drift av 110-sentral (herunder mottak av nødsamtaler, utkalling av innsatsmannskaper i politidistriktet og faglig bistand til nødstilte og innsatsmannskaper).

NOU 2016:4 Ny kommunelov

I NOU 2016:4 *Ny kommunelov*, side 192, finnes følgende oversikt som viser forskjeller og likheter mellom ulike typer interkommunalt samarbeid, og hensikten bak modellene:

Ut fra denne oversikten slutter arbeidsgruppen at interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 egner seg best for dette samarbeidets formål, dog med noen

modifikasjoner for å begrense usikkerhet og forhold som ikke er regulert i dagens lovgivning.

Kommunene har stor frihet til å organisere sin virksomhet. Dette gjelder både hva som skal delegeres videre innenfor kommunen, for eksempel fra kommune-/bystyret til administrasjonen, og hva som kan delegeres eller overføres til organer utenfor kommunen.

Kommunenes representanter i de ulike samarbeidsorganene velges av kommune-/bystyrene, og er dermed indirekte valgt.

Interkommunalt samarbeid er i utgangspunktet basert på frivillighet, selv om lovgivningen åpner for at det kan pålegges i enkelte tilfeller. Frivillighet innebærer at alle deltakerkommunene må være enige om å inngå samarbeid, og på hvilke vilkår dette skal skje.

Interkommunale samarbeidsordninger kan ha vedtekter som åpner for flertallsbeslutninger som binder mindretallet.

Det kan ligge mange motiver bak det å inngå et interkommunalt samarbeid. Motiver som ofte trekkes frem, er:

- strategi for å bli mindre sårbar og overleve som egen kommune
- muligheter for bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler
- muligheter for å tilegne seg nødvendig kompetanse
- økt kvalitet på tjenester

Tabell 18: Forskjeller og likheter mellom ulike samarbeid

	KomL. § 27	Administrativt vertskommunesamarbeid, koml. § 28- 1b	Vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd, koml. § 28-1 c	Interkommunalt selskap (IKS)	Aksjeselskap (AS)
Rettssubjekt	Kan være	Nei	Nei	Ja	Ja
Organisatorisk overbygning/ opprettelse av felles organ	Styre	Nei	Felles folkevalgt nemnd	Representantskap og styre	Generalforsamling og styre
Ansvar	Ubegrenset	Uaktuelt	Uaktuelt	Ubegrenset	Begrenset til aksjekapitalen
Krav om kapital	Nei	Uaktuelt	Uaktuelt	Nei	Ja
Hensikten bak modellen	Drift av felles oppgaver	Særlig tilpasset lovpålagte oppgaver, bl.a. offentlig myndighetsutøvelse. Kan deldgeres myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning	Særlig tilpasset lovpålagte oppgaver, bl.a. offentlig myndighetsutøvelse. Kan deldgeres myndighet til å treffe vedtak i alle typer saker	Primært oppgaver av forretningsmessig art	Oppgaver av forretningsmessig art



*E 39 ved avkjørselen til Bontveit på
Kaland i Bergen kommune.
Risikopotensial; Ekstremvær og flom.*

- økt mulighet for å gjennomføre større statlig initierte reformer
- større potensial for interessehevdning utad og for å styrke regionen
- fremme viktige saker for egen kommune
- avlaste den enkelte kommune
- kostnadsfordeling
- mer demokratisk enn å la private utføre oppgavene

Hensynet til effektivitet og tjenestelevering kan bryte med hensynet til demokratisk styring og kontroll. Vellykket interkommunalt samarbeid krever ofte betingelser og prosedyrer for å håndtere interesse-motsetninger mellom kommuner.

- Dersom man ikke har vedtekter som åpner for flertallsbeslutninger som binder mindretallet i samarbeidsordninger, må de samarbeidende kommunene bli enige om hva som skal gjøres, og hvilke beslutninger som skal tas. Ingen av kommunene bestemmer over de andre, og alle kan ha vetorett. Dette kan, i alle fall i teorien, gjøre det vanskelig å fatte beslutninger.
- Interkommunalt samarbeid kan også være problematisk for økonomisk kontroll og helhetlig politisk prioritering innenfor kommunal virksomhet. Dette kan til en viss grad løses gjennom regler for eierstyring og en felles eierskapspolitikk.
- Eventuelle problemer knyttet til finansiering er enklere når oppgavene har et eget finansieringsgrunnlag.
- Interkommunalt samarbeid vil også kunne innebære mer byråkrati dersom det innebærer nye formelle institusjoner. Den samme innvendingen kan også reises mot organisering i for eksempel kommunale foretak og aksjeselskaper. Slik organisering vil føre med seg et behov for rapportering og kontrollrutiner.
- Daglige ledere og styreledere kan få stor innflytelse på beslutningene som fattes.
- Ved interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 kan den enkelte deltakerkommunen ikke instruere samarbeidet om hvordan det skal utføre sine oppgaver eller utøve sin myndighet. Deltakerkommunene må i stedet prøve og påvirke gjennom sin deltakelse i samarbeidets styringsorganer.

Utvalget bak NOU 2016:4 *Ny kommunelov* trekker frem at kommunene står politisk ansvarlig for at innbyggerne får de tjenester de etterspør og har krav på, både når det er kommunene som selv produserer tjenestene og når tjenesteproduksjonen er lagt til interkommunale samarbeidsorganer.

Det er derfor viktig at kommunene har en klar målsetting om hva de ønsker å oppnå ved å delta i et interkommunalt samarbeid, og en mening om hvordan de

best mulig kan styre samarbeidet for å oppnå sin målsetting, og at de evaluerer resultatet av samarbeidet.

Utvalget mener kommunene bør benytte organisasjonsformer som er særskilt beregnet for oppgaven det samarbeides om, og som ikke etterlater betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet.

Gjeldende rett

Kommuneloven § 27 gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeidsorgan i form av et styre for å løse av felles oppgaver. Avgjørelsen om å opprette et slikt styre anses å ha så vidtrekkende konsekvenser av politisk, økonomisk og administrativ art at den må treffes av kommune-/bystyret selv uten adgang til å delegere.

Det følger av kommuneloven § 27 (2) bokstav a at vedtektene skal inneholde bestemmelser om styrets sammensetning og hvordan det skal utpekes. Andre enn kommune-/bystyret kan dermed gis myndighet til å velge den enkelte kommunes medlem eller medlemmer i styret for samarbeidet.

Samtlige deltakerkommuner skal være representert i styret. Der det er mange deltakere i samarbeidet, kan det opprettes et mindre organ som får delegert generell styrekompetanse hvor ikke alle deltakerkommunene trenger å være representert.

Representasjonskravet knytter seg kun til det øverste styringsorganet i samarbeidet. Dette øverste styringsorganet vil ha full instruksjonsrett overfor et eventuelt underordnet organ.

Det skal fastsettes vedtekter om blant annet området for styrets virksomhet.

Adgangen til å gi myndighet til styret er begrenset til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Et interkommunalt styre kan i utgangspunktet ikke tildeles myndighet til å treffe vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse med mindre dette knytter seg direkte til driften og organiseringen av samarbeidet, for eksempel å foreta ansettelser eller treffe andre avgjørelser i personalsaker. Hvis det er aktuelt å tildele styret slik myndighet utover dette, må det reguleres i særlov.

Loven regulerer ikke spørsmålet om styret er et eget rettssubjekt eller ikke. Dette må avgjøres helt konkret for den enkelte virksomheten.



Bryggen ved Vågen i Bergen kommune. Risikopotensial: Storbrenn på Bryggen og i den tette trehusbebyggelsen i Bergen.

NOU 2016:4 Ny kommunelov

NOU-utvalget mener at det fortsatt er behov for en enkel organisasjonsform som kan benyttes til interkommunalt samarbeid. Utvalget vil derfor videreføre en enkel modell tilsvarende dagens kommunelov § 27, men mener at det er behov for å regulere noen flere forhold enn det som blir regulert i dagens lovgivning. Dette er en organisasjonsform beregnet på produksjonssamarbeid, det vil si der kommuner samarbeider om å løse én eller flere oppgaver. Utvalget foreslår å kalle denne samarbeidsformen for *kommunalt oppgavefelleskap*. Samarbeidsformen er først og fremst beregnet på mindre omfattende samarbeid hvor kommunene anser de andre organisasjonsformene for interkommunalt samarbeid for å være mindre hensiktsmessige.

Utvalget mener evalueringene av kommuneloven § 27 tilsier at hovedtrekkene bør videreføres for produksjonssamarbeid i den nye kommuneloven. Interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 er svært knapt regulert i lovgivningen. Dette er både en styrke og en svakhet. Loven oppfattes som enkel og ubyråkratisk. På den annen side åpner den knappe reguleringen for betydelig usikkerhet om hvilke regler som gjelder for samarbeidet på ulike områder. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kommuneloven § 27 ikke videreføres i den nye kommuneloven i sin nåværende form for produksjonssamarbeidene. Bestemmelsen bør i stedet erstattes av en ny samarbeidsform – kommunalt oppgavefelleskap – som fortsatt vil være en enkel samarbeidsform, men som vil regulere noen flere forhold enn det dagens kommunelov § 27 gjør.

Utvalget foreslår å lovfeste at det skal inngås en samarbeidsavtale for kommunale oppgavefelleskap. Denne avtalen skal lages ved opprettelsen av oppgavefelleskapet og vedtas av kommune-/bystyrene selv i alle deltakerkommunene.

Avtalen bør inneholde bestemmelser om sentrale forhold ved samarbeidet. Utvalget mener det er viktig at regelverket for oppgavefelleskap er fleksibelt, og at det ikke lovfestes flere innholdsmessige krav enn det som er nødvendig for å skape den nødvendige avklaring mellom deltakerne for å sikre at oppgavefelleskapet tilfredsstillende visse minimumskrav til representasjon, organisering og lignende.

Utvalget mener det bør være krav om at samarbeidsavtalen minst skal inneholde bestemmelser om:

- ▶ Oppgavefelleskapets navn. Det skal i samarbeidsavtalen fastsettes et navn for oppgavefelleskapet. Et slikt navn skal inneholde ordet kommunalt oppgavefelleskap. Dette vil bidra til å identifisere fellesskapet overfor så vel innbyggere og folkevalgte som offentlige registre.
- ▶ Rettslig status for selskapet. Det er viktig at det er avklart om selskapet er eget rettssubjekt eller ikke.
- ▶ Antall medlemmer den enkelte deltakerkommune skal ha i representantskapet som er kommunenes eierorgan i samarbeidet.
- ▶ Hvilke oppgaver og hvilken myndighet som er lagt til oppgavefelleskapet.
- ▶ Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å yte andre bidrag til oppgavefelleskapet.

- › Finansiering av oppgavefellesskapet. Det kan være aktuelt å fastsette at deltakerne skal ha plikt til å gjøre innskudd i virksomheten. Etter loven er det ingen plikt til å gjøre innskudd.
- › Den enkelte deltakers eierandel i oppgavefellesskapet, og den enkelte deltakers ansvarsandel for fellesskapets forpliktelser dersom denne avviker fra eierandelen.
- › Hvorvidt oppgavefellesskapet skal ha mulighet til å ta opp lån.
- › Hva oppgavefellesskapet skal rapportere til deltakerne om.
- › Uttreden fra og oppløsning av oppgavefellesskapet, herunder oppbevaring av arkiver skapt av oppgavefellesskapet. Her bør det blant annet fastsettes regler om tidsfrister for uttreden og

oppløsning og for det økonomiske oppgjøret ved uttreden og oppløsning.

NOU-utvalgets forslag innebærer at lovreguleringen av oppgavefellesskap blir holdt på et minimumsnivå. Når kommunene skal lage en samarbeidsavtale for oppgavefellesskapet, bør kommunene etter utvalgets vurdering vurdere om det er andre forhold som bør tas inn i samarbeidsavtalen utover minimumskravene i loven. Det kan da være hensiktsmessig å se hen til hvilke forhold som er regulert i for eksempel lov om interkommunale selskaper. Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere er det at samarbeidsavtalen utvides med bestemmelser som i større grad regulerer ulike problemstillinger som kan oppstå og som krever en juridisk løsning.

1.4 Oversikt over vedtekter for sammenliknbare organisasjoner, herunder IUA Bergen region. – En drøfting av fordeler og ulemper ved de enkelte vedtektene.

Da oppdraget på mange måter bærer preg av nybrottsarbeid, har arbeidsgruppen tatt utgangspunkt i vedtektene/avtalene fra følgende sammenliknbare organisasjoner:

- › Midt-Telemark brann og redning
- › Namdal brann- og redningsvesen
- › Bergen og Omland Friluftsråd
- › IUA Bergen region
- › IUA Sør-Trøndelag region
- › 110-sentralen i Hordaland
- › 110-sentralen i Troms

Arbeidsgruppen har drøftet fordeler og ulemper, og har kommet frem til en syntese som et grunnlag for å utarbeide forslag til vedtekter tilpasset samarbeidets formål, oppgaveportefølje og organisasjonsform.

Funn:

- › Ingen av disse organisasjonene dekker i dag hele oppgaveporteføljen som brannsam arbeidet er ment å dekke.
- › Noen av disse organisasjonene har en annen organisasjonsform (samkommuner, vertskommune etter kommuneloven § 28 a - k) enn det som forutsettes her (interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27)
- › Alle vedtektene/avtalene har verdifulle elementer som arbeidsgruppen mener er viktige å få med som rammebetingelser for et fremtidsrettet interkommunalt samarbeid om brannvern. Dette

understøttes av NOU2016:4 *Ny kommunelov*, kap.18.6.

- › Dersom NOU 2016:4 *Ny kommunelov* blir vedtatt i sin nåværende form, vil interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 bli erstattet av en ny organisasjonsform, *kommunalt oppgavefellesskap*, hvor det skal inngås en samarbeidsavtale for fellesskapet.
- › Jo større og mer omfattende et samarbeid er, desto viktigere er det at samarbeidsavtalen utvides med bestemmelser som i større grad regulerer ulike problemstillinger som kan oppstå, og som krever en juridisk løsning. Det kan i denne forbindelse være hensiktsmessig å se hen til hvilke forhold som er regulert i for eksempel lov om interkommunale selskaper, jf. forprosjekt Vest- Hordaland Brann & Redning.
- › Utvalget for ny kommunelov foreslår at interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 må være omdannet enten til regionråd eller kommunalt oppgavefellesskap senest fire år etter at loven har trådt i kraft.

Konklusjon 5:

Arbeidsgruppen anbefaler at vedtekter etter kommuneloven § 27 (2) bokstav a suppleres med bestemmelser om sentrale forhold ved samarbeidet som er nødvendig for å sikre at samarbeidet tilfredsstillende visse minimumskrav til representasjon, organisering og lignende.

1.5 Forslag til prinsipper for sammensetning av årsmøte, styre og andre forberedende organer

Kommuneloven § 27 gir hjemmel for å etablere et interkommunalt samarbeidsorgan. Gjennom disse bestemmelsene har kommunene og fylkeskommunene adgang til å opprette felles styringsorganer for ulike typer samarbeidstiltak, og til å overføre ansvar og myndighet til slike styringsorganer. Rettsgrunnlaget for et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven vil være lovens bestemmelser og de vedtektene partene blir enige om. Loven setter visse krav til hva vedtektene må omhandle. Samarbeidstiltak opprettet etter § 27 kan være egne rettssubjekter, men mange er det ikke.

Selv om hovedprinsippet er at interkommunalt samarbeid skal være basert på frivillighet, inneholder også kommuneloven en bestemmelse om adgang for staten til å pålegge interkommunalt samarbeid, jf. kommuneloven § 27 (1). I noen særlover finnes det også adgang til å pålegge samarbeid.

Gjeldende særlover her:

- Brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter
- Forurensningsloven §§ 43 og 44

Brann- og eksplosjonsvernloven § 15 stiller krav til kommunene om å samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser.

Gjeldende statlige pålegg her:

- Brev fra DSB av 15. mars 2016 vedrørende vedtak om nye 110-regioner og samlokalisering av nødmeldingstjenesten
- Innst. 306 S (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

Det følger av kommunelovens prinsipper at samarbeidskommunene har stor grad av frihet til å organisere det interkommunale samarbeidet, og at det er det enkelte kommune/-bystyre som i utgangspunktet har myndighet som er delegert fra staten eller tillagt ved lov.

Myndighet skal legges direkte til kommune-/bystyret som på sin side bestemmer hva som skal delegeres videre og til hvilket organ, enten det er innenfor kommunen eller til et samarbeidsorgan utenfor kommunen.

I et interkommunalt styre må alle deltakende kommuner være representerte i det øverste styrende organet. Uten en slik representasjon ville man i realiteten ha overdratt

beslutnings- og styringsmyndigheten til de øvrige deltakerne.

Når mange deltar i samarbeidet, vil styret kunne bli uhensiktsmessig stort. Det vil derfor være mulig at det øverste organ kan ha et mindre organ under seg, et underutvalg, styre eller lignende, med generell kompetanse og som velges av og er underlagt det øverste organet. Det øverste organ vil fortsatt være styre etter kommuneloven § 27, men gjerne bli kalt representantskap eller tilsvarende.

Styret er å betrakte som et folkevalgt organ i henhold til kommuneloven § 29 (3), og saksbehandlingsreglene i kommuneloven gjelder dermed som utgangspunkt.

Styret får myndighet til å treffe avgjørelser på samarbeidsorganets vegne i avgjørelser som gjelder virksomhetens drift og organisering.

I forslaget til fordeling av antall styremedlemmer pr. kommunegruppe har arbeidsgruppen sett hen til styresammensetningen blant annet i BIR AS og Bergen og Omland Friluftsråd.

Beslutningsmyndigheten og de formelle fullmaktene i det foreslåtte samarbeidet er lagt til årsmøtet og styret. Dersom en hadde valgt et vertskommunesamarbeid, ville vertskommunen fått delegert myndighet fra de øvrige kommunene til å utføre oppgaver og treffe avgjørelser på deres vegne. Vertskommunen ville ha vært ansvarlig for tjenestene som leveres, både mht. kvalitet og kvantitet. En administrasjonskommune har ikke noen formell myndighet, men skal kun utføre de oppgaver den får tildelt gjennom vedtektene.

Sekretariatets rolle i et fremtidig samarbeid

Sekretariatets rolle og oppgaver er beskrevet i oversikt 1. Sekretariatet skal være møtesekretær for årsmøtet og styret, og skal yte administrativ støtte til brannsamarbeidet. Sekretariatets medarbeidere skal være ansatt i administrasjonskommunen. Det antas at funksjonen vil utgjøre 2 x 100 % stilling, hvorav 1 x 100 % stilling i dag er finansiert gjennom IUA. I tillegg kommer 20 % stilling som leder for brannsamarbeidet.

Oversikt 1: Forslag til skjematisk rollefordeling i brannsamarbeidet:

ORGAN	BESTÅR AV	ROLLE OG ANSVARSOMRÅDE
Kommune-/bystyrene i regionen	De ordinært valgte kommune-/bystyrene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prinsipielle beslutninger om inn- og uttrede av samarbeidet ➤ Vedta budsjettramme for samarbeidet ➤ Trekke opp den politiske kursen for samarbeidet videre gjennom å vedta strategiske og overordnede interkommunale planer
Årsmøtet	<p><30 000 innbyggere: 1 representant</p> <p>30 000 – 99 999 innbyggere: 2 representanter</p> <p>>100 000 innbyggere: 3 representanter</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ta initiativ til felles utviklingsprosjekter ➤ Vedta utredninger av samarbeidsløsninger ➤ Innstilling til kommune-/bystyrene i prinsipp saker ➤ Velge medlemmer til styret
Styret	<p>Styret skal bestå av syv medlemmer med personlige medlemmer fra følgende kommunegrupper:</p> <p>1 repr.: Askøy, Austevoll, Fjell, Os, Sund og Øygarden</p> <p>1 repr.: Austrheim, Fedje, Gulen, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen og Radøy</p> <p>2 repr.: Bergen</p> <p>1 repr.: Eidfjord, Granvin, Kvam, Osterøy, Samnanger, Vaksdal, Voss og Ulvik</p> <p>1 repr.: Bømlo, Fitjar, Fusa, Stord og Tysnes</p> <p>1 repr.: Jondal, Kvinnherad, Odda og Ullensvang</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Påse at brannsamarbeidet er i stand til å løse sine oppgaver iht. vedtektenes formål ➤ Overordnet ansvar for planlegging, gjennomføring og rapportering av aktiviteten i brannsamarbeidet ➤ Påse at det til enhver tid foreligger et felles overordnet plandokument som bygger bro mellom brannordningene i kommunene ➤ Påse at det til enhver tid foreligger en oppdatert interkommunal beredskapsplan mot akutt forurensning ➤ Ved behov kan styret nedsette fagutvalg og/eller komitéer til å arbeide med generelle eller spesielle oppgaver av beredskapsfaglig karakter ➤ Styret kan ikke fatte avgjørelser i brannfaglige spørsmål som i henhold til brannvernloven tilligger brannsjefen
Administrasjonskommune	v/ administrasjonssjef	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Daglig ledelse og drift av brannsamarbeidet ➤ Stille kontorfasiliteter til disposisjon for brannsamarbeidet
Samarbeidskommune	v/ administrasjonssjef	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Delegere nødvendig myndighet som er gitt fra kommune-/bystyret til administrasjonskommunen

Leder brann-samarbeidet	Brannsjef i administrasjonskommunen 20 % stilling	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lede virksomheten i tråd med lovverk, avtaler og kommunens rutiner ➤ Faglig ansvarlig og innstiller i saker til styret ➤ Møte- og talerett i styret ➤ Budsjett- og resultatansvarlig ➤ Saksbehandle og oversende politiske saker til behandling i den enkelte deltakerkommune ➤ Har formelt ansvar for at det: ➤ Utarbeide budsjettforslag for samarbeidet innen 15. september årlig ➤ Utarbeide eget regnskap for samarbeidet ➤ Utarbeide årsrapport om faglig, økonomisk og administrativ drift innen 15. mars årlig ➤ Arbeidsgiveransvar for eget personell
Sekretariatet	2 stillinger á 100 %	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ivareta møtesekretærfunksjonen for årsmøtet og styret ➤ Saksbehandle og forberede saker til styret og årsmøtet ➤ Yte administrativ støtte til brann-samarbeidet
Fagutvalg	Ledere, mellomledere eller fagpersoner fra deltakerkommunene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Leders faglige kontaktorgan, og skal bidra i koordineringen av det faglige arbeidet i regionen ➤ Bidra med utredning og forberedelse av saker som skal behandles av styret
Tillitsvalgte	Hovedtillitsvalgte på regionalt nivå Hovedtillitsvalgte i den enkelte kommune	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Naturlig samarbeidspart i større utviklingsprosjekter ➤ Innsyn i samarbeidssaker ➤ Formell part når utredningsprosesser igangsettes ➤ Formell part når sammenslutningsprosesser vedtas i den enkelte kommune ➤ Part i ansettelsessaker i den kommunen ansettelse skjer

1.6 Økonomiske prinsipper

Driften av 110-sentralen vil være den største kostnadsdriveren i samarbeidet. I dag betaler kommunene inn et beløp pr. innbygger for å dekke kostnadene ved å drive 110-sentralen. Brukerutvalget for 110-sentralen har imidlertid tidligere tatt til orde for at en bør se på en ny modell der alle kommunene som er tilknyttet 110-sentralen betaler et likt grunnbeløp per år i tillegg til et beløp per innbygger.

Driften av IUA finansieres i dag av tilskudd fra deltakerkommunene. 44,1 % av det totale budsjettet kreves inn som et grunntilskudd som er likt fordelt

på alle deltakerkommunene. De resterende 55,9 % av budsjettet kreves inn som et tilskudd pr. innbygger.

Arbeidsgruppen anbefaler at brann-samarbeidet finansieres av deltakerkommunene etter følgende prinsipper:

1. Et grunntilskudd som skal være en viss andel av det samlede budsjett for kommende driftsår.
2. I tillegg til grunntilskuddet skal deltakerkommunene betale et tilskudd per innbygger som samlet skal utgjøre den resterende delen av samlede budsjett for kommende driftsår.



Hardangerfjorden i Ullensvang herad. Risikopotensial: Krevende topografi med store geografiske avstander ved oppdrag for brann- og redningstjenesten.

3. Budsjett for kommende driftsår fastsettes av årsmøtet under hensyn til den aktivitet som blir vedtatt for driftsåret.

DSB og Miljødirektoratet har pålagt kommunene å samarbeide om henholdsvis 110 og IUA. Brannsamarbeidet vil kunne være forpliktet til å levere 110- og IUA-tjenester også til de kommunene som eventuelt velger å stå utenfor brannsamarbeidet. Finansieringsmodellen som

velges for brannsamarbeidet, vil imidlertid måtte gjøres gjeldende også for kommuner som velger å stå utenfor.

De største fagmiljøene må påregne å bidra med mer kompetanse og kapasitet enn de mindre. På den måten kan det utvikles spesialkompetanse/-miljøer som blir tilgjengelig for de minste kommunene samtidig som de større kommunene kan opprettholde og utvikle nødvendig spesialkompetanse.

1.7. Forslag til vedtekter for et brannsamarbeid i regionen

Arbeidsgruppen har brukt vedtektene for IUA som modell for forslaget til vedtekter for brannsamarbeidet. Erfaringene med IUA-vedtektene er gode, de er kjente for deltakerkommunene, og kan med noen tilpasninger egne seg også for brannsamarbeidet.

Arbeidsgruppen har ved utarbeidelsen av forslaget til vedtekter søkt råd hos kommuneadvokaten i Bergen, KS Advokatene og BDO AS.

I mandatet for prosjektet heter det at 110, IUA og et fremtidig brannsamarbeid skal ses under ett. Bergen kommune har fått i oppdrag fra DSB å etablere og drifte den nye Vest 110-sentral for kommunene i Vest

politidistrikt. 110-sentralen vil fortsatt være driftet av Bergen brannvesen som allerede har sekretariatet for IUA. Arbeidsgruppen har vurdert det slik at Bergen kommune har nødvendig kompetanse og kapasitet til å kunne være administrasjonskommune også for brannsamarbeidet.

Kommuneloven § 27 (2) bokstav a-e stiller minimumskrav til vedtekter for et interkommunalt styre.

Med bakgrunn i ovennevnte og avsnitt 1.5 er det utarbeidet forslag til vedtekter. Vedtektene står i del 1, side 21.

3.2

Rapport fra arbeidsgruppe

BRANN- OG REDNINGSBEREDSKAP

inkludert nødmeldingstjeneste og akutt forurensning



DELTAKERE:

Karine Einang,
brannsjef, Oddabrann og redning

Pål Fromreide Hansen,
brannsjef, Askøy brann og redning

Jan Gaute Haug,
brannsjef, Øygarden brannvesen

Nils Medaas,
varabrannsjef,
Lindås og Meland brannvern

Leif Linde,
varabrannsjef, Bergen brannvesen

Tommy Kristoffersen,
tillitsvalgt,
Det norske maskinistforbund

Glenn Lauvik,
tillitsvalgt, Fagforbundet

LEDER:

Karine Einang,
brannsjef, Odda brann og redning

SEKRETÆR:

Mariann Husdal,
branningeniør, Bergen brannvesen

1. Introduksjon

Plikten til å etablere og drifte et brann- og redningsvesen er en kommunal oppgave, og ansvaret ligger hos kommunestyret/bystyret som er øverste myndighet i kommunen.

Etter brann- og eksplosjonsvernloven skal kommunen etablere og drifte et brann- og redningsvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv og sikker måte.

Oppgaveporteføljen til brann- og redningsvesenet vil være hendelsesstyrt. Eksempler på hendelser brann- og redningsvesenet må kunne håndtere er; brann, naturhendelser, akutt forurensning, tilsiktede hendelser og ulykker.

BRIS («Brann og Redning, Innrapportering og Statistikk»), som er brann- og redningsvesenets rapporteringsløsning, er svært nyttig i vårt operative og forebyggende arbeid. Det er avgjørende at det rapporteres godt og grundig i hvert enkelt tilfelle.

Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brann- og redningsvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver de kan bli stilt overfor. Brann- og redningsvesenets oppgaver kan deles inn i primær oppgaver og sekundær oppgaver. Primær oppgavene er regulert i brann- og eksplosjonsvernloven § 11. Primær oppgavene kan også pålegges brann- og redningsvesenet gjennom statlige, fylkeskommunale eller kommunale beredskapsplikter, pålagt etter andre lover.

Sentral tilsynsmyndighet kan pålegge en kommune å etablere en nødalarmeringssentral for mottak av meldinger om branner og andre ulykker innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til nødalarmeringssentralen og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.

Etter forurensningsloven er i utgangspunktet beredskapsplikten på forurensningsområdet lagt til de som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning. Likevel skal kommunen etter lovens § 43 sørge for nødvendig beredskap ved tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen som ikke dekkes av den private beredskapen.

Detaljerte føringer om bemanning og kompetanse går frem av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Hovedregelen er at det er risiko- og sårbarhetsanalysen som skal ligge til grunn for dimensjoneringen av brann- og redningsvesenet.

Avhengig av beredskapssituasjon vil ulike aktører kunne være involvert, og det må samarbeides på tvers av sektorer og fagområder. Dette gjelder både innen brann- og redningsberedskap og akutt forurensning. De involverte kan være både private og offentlige aktører som Sivilforsvaret, industrivern, politi, helse, hovedredningssentralen (HRS), RITS (redningsinnsats til sjøs), frivillige organisasjoner.

Det er en samfunnsmessig forventning om at brann- og redningstjenesten skal kunne gi innbyggerne best mulig tjenester uavhengig av kommunegrensene.

Flere utredninger og overordnede studier beskriver forventningene til fremtidens brann og redningsvesen. Blant disse er:

- › Stortingsmelding nr. 35 (2008–2009) – «Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver».
- › Stortingsmelding nr. 22 (2007–2008) – «Stortingsmelding om samfunnssikkerhet, samvirke og samordning»
- › NOU 2012:8 – Ny utdanning for nye utfordringer
- › Brannstudien – Fremtidens brann- og redningsvesen
- › Fylkes ROS

Brann- og redningstjenesten må organiseres på en slik måte at det sikrer fleksibilitet, et fagmiljø med høy kompetanse, effektiv ledelse og drift, svarer på behovet

for økt spesialisering og opprettholdelse av nødvendig kompetanse knyttet til lederskap. Bergensalliansen ønsker seg en brann- og redningstjeneste som settes i stand til å håndtere regionens risikobilde, utfordringer vi står ovenfor i fremtiden, og en organisering som gir innbyggerne best mulig tjenester, uavhengig av kommunegrenser (Rapport mulighetsstudiet).

Som følge av fremtidens utfordringer forventes det at brann- og redningstjenesten vil måtte kunne påta seg flere oppgaver enn i dag. Håndtering av ressurskrevende hendelser er en særskilt utfordring.

Flere store og alvorlige hendelser de senere årene har aktualisert dette, eksempelvis terrorangrepene 22. juli 2011, brannen i Gudvangatunnelen 2014 og brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya vinteren 2014.

2. Beskrivelser av dagens løsninger, samt vurdering av disse

2.2 Små kommuner (under 10 000 innbyggere)

Små kommuner har, i grove trekk, den nødvendige primærberedskap som er beskrevet under oppgave 3 i denne rapporten. En slik primærberedskap består av beredskapsmateriell, utstyr og kompetanse basert på minimumskrav og lokal ROS. Flere av disse brannvesenene er også dimensjonert høyere enn minstekravet, blant annet fordi det finnes større risikoobjekt i kommunen (lokal ROS).

En positiv erfaring vi gjorde oss under arbeidet i gruppen, var at vi kunne se at primærberedskapen i stor grad allerede er på plass i de kommunene som var med i vurderingen.

Brannvesen som dekker under 10 000 innbyggere består i stor grad av beredskapspersonell som har annet hovedarbeid, enten i form av en annen stilling i brannvesenet eller hos en annen hovedarbeidsgiver. Der dimensjoneringen tilsier at det ikke skal være vaktordning, blir en spesielt sårbar. I verste fall kan det skje at ingen eller kun et par personer møter opp ved alarm.

De administrative stillingene i små brannvesen har ofte en stillingsprosent på under 100. I mange tilfeller er det én og samme person som innehar flere funksjoner. Tidsmangel er ofte en utfordring, den enkelte person har så mange oppgaver at han/hun hele tiden må drive med «brannslukking». Dette fører til at det blir en utfordring å opprette/opprettholde et fullverdig system for HMS og kompetanse. Den enkelte får ikke tid til å sette seg ned for å arbeide med dette, det blir rett og slett ikke prioritert. Dette kan få alvorlige konsekvenser for brann- og

redningsberedskapen i den enkelte kommune. Små brannvesen kan også bli sårbare, da det er lite dagtidspersonell å spille på. Ved for eksempel sykefravær, vil dette medføre at den daglige driften ikke blir vedlikeholdt slik den skal.

Støttefunksjoner i et brannvesen av denne størrelse er ofte fraværende. Med *støttefunksjoner* menes i denne sammenheng *administrativ støtte og stabsstøtte*. Det forefinnes ikke eget personell til blant annet innkjøp, utarbeidelse av erfaringsrapporter, informasjonsbehandling, generelt kontorarbeid med videre i et brannvesen av denne størrelse. Videre anses det som «råflott» å trekke inn personell til stabsstøtte, da det er bruk for det samme personellet ute i felten. Fordelen med slike støttefunksjoner blir omtalt under vurderingen av store brannvesen.

En fordel med små brannvesen er at vi ser at de ulike avdelingene (forebyggende og beredskap) har et meget tett samarbeid. En kan da til enhver tid se og imøtekomme hverandres faglige behov. Vi ser også at beredskapspersonellet er meget engasjert i sitt arbeid, og har et fortrinn ved at de i det daglige har et annet yrke som kommer til nytte ved ulike typer utfordringer de er satt til å løse. Kort tjenestevei fører til at endringer kan skje raskt, og at det til enhver tid vil være en stor grad av smidighet i organisasjonen. De ulike tjenestene innad i kommunen har også et tett samarbeid, noe som er en stor fordel når alarmen går. Et eksempel på dette er det tette samarbeidet mellom VAR-avdelingen (vann, avløp og renovasjon) og brannvesenet.

Utfordringen ved å drifte denne type brann- og redningsvesen, er kostnaden det kan medføre å opprettholde kompetansen hos deltidsmannskapet. I tilfeller der de skal avlønnes med tilsvarende lønn som de har hos hovedarbeidsgiver, kan dette gå hardt ut over opplæringsbudsjettet, og i verste fall medføre at kompetanseheving utsettes. En utfordring for de minste brannvesen er å få nok erfaring for befalet, dersom en ikke har samarbeid med andre kommuner om befalsrollen.

Noen av kommunene i vår vurdering har et samarbeid seg imellom. Dette styrker da både beredskapen og motivasjonen til å arbeide i disse brannvesenene (da spesielt med tanke på dagtidsarbeid). Per i dag er akutt forurensing, forebyggende arbeid, røykdykkertjeneste og befalsvakt eksempler på samarbeidsområder. Flere av kommunene i vår vurdering har også tett samarbeid med industrivernbedriftene i sitt nedslagsfelt. Dette er en vinn-vinn situasjon.

Noen av kommunene må, som følge av sin geografi, ha flere stasjoner. Dette medfører større kostnader knyttet til drift. Dette kan likevel ha sine fordeler, da ett brannvesen i vår vurdering for eksempel har over 70 mannskaper til disposisjon. Dette er personell som kjenner hverandre godt som følge av felles øvelser og omgang.

For små brannvesen er det både kostbart og tidkrevende å gjennomføre innkjøp av beredskapsutstyr (for eksempel nye biler og bekledning). Gruppen anbefaler at det etableres samarbeid med andre kommuner når det gjelder innkjøp av utstyr.

2.2 Mellomstore kommuner (Mellom 10 000 og 100 000 innbyggere)

De brannvesenene som er vurdert i denne klassen har mange likhetstrekk med de små kommunene. Årsaken til dette er at alle dekker et område bestående av i underkant av 30 000 innbyggere.

Bare ett av brannvesenene som er vurdert, har døgnkaserneing. Denne kommunen har også den fordel at den er «kompakt» geografisk, og derav har kort responstid. Videre har den en brannordning som tilsier at alt personell blir kalt ut på alle større hendelser, uavhengig av om de er på vakt. Dette er også tilfellet i andre mindre brannvesen, og medfører at mannskapet får god erfaring.

I denne kategorien er det også typisk at mannskap har andre arbeidsoppgaver i kommunen enn brannberedskapen. For kaserneerte brannvesen kan dette stjele fokus fra hovedoppgavene de er satt til å utføre.

Brannvesen som dekker flere enn 10 000 innbyggere og har dagkaserneing, har en fordel ved at fagkunnskapen

kan opprettholdes. De får også et nært forhold til andre aktører i kommunen. Brannvesenet har da et tett samarbeid med resten av kommunen, noe som gjør både beredskapsarbeidet og øvelsene enklere.

Som i de minste kommunene, ser vi også her at forebyggende avdeling og beredskap har et tett samarbeid. Dette er noe alle brannvesen bør ta med seg videre, uavhengig av størrelse.

Samarbeid med andre aktører er også et forhold som går igjen i denne gruppen. Det kan være Sivilforsvaret, private risikoobjekt som Statkraft og så videre. De brannvesen vi har vurdert viser også kapasitet til samarbeid med private aktører i form av beredskapsøvelser.

Som for de minste brannvesenene, er det også for denne størrelseskategorien en utfordring å ha et oppdatert system for HMS, kompetanse med videre. For å sette det på spissen, så synes det som om det eksisterer like mange systemer som det eksisterer brannvesen.

2.3 Større kommuner (over 100 000 innbyggere)

Kommunen som her er vurdert dekker i underkant av 300 000 innbyggere. De ulike brannstasjonene i denne kommunen er døgnbemannede, og ligger i en slik geografisk spredning at bistand kan gis innen rimelig tid også ved større hendelser. Dette brannvesenet består av et stort antall personell, der operativ avdeling i seg selv innehar rundt regnet 200 heltidsansatte. Vi ser at dette brannvesenet har god tilgang på det vi tidligere beskrev som «støttefunksjoner» – stabsstøtte og administrativ støtte. Dette vises godt på alt fra erfaringsrapporter som er utarbeidet fra større hendelser, til informasjonsmaterieell som benyttes i det forebyggende arbeidet.

Den enkelte brannstasjon i denne kommunen har sitt spesialfelt, og yter også bistand til andre brannvesen i regionen ved behov. Det er kostbart og ressurskrevende å drive et så stort brannvesen. Alt er i dag konsentrert i en større by, men kan desentraliseres.

Dette brannvesenet har også ansvaret for beredskapen i to mindre kommuner. Disse kommunene har eget personell, men blir driftet med bistand fra det store brannvesenet.

Denne type brannvesen er meget aktiv på kompetanseutvikling og øvelser. Erfaringsbasert læring har stort fokus, og det blir utarbeidet erfaringsrapporter etter større hendelser. Dette er noe som også de andre brannvesenene i regionen kan ha stort læringsutbytte av.

Brannvesenet vi har vurdert er hovedsete for IUA i regionen, og har også 110-sentralen plassert i umiddelbar

nærhet av sitt stabsrom. Dette er, foruten å være en fordel for eget brannvesen, også en gevinst for de andre brannvesenene i regionen, da de kan dra nytte av bistand fra stab i sitt arbeid (tidligere omtalt som positiv læring fra et brannvesen av en slik størrelse). Erfaring viser likevel at mindre brannvesen i noen tilfeller kan frykte å bli overstyrt av denne type bistand. For å ufarliggjøre muligheten til bistand, må det legges til rette for god dialog. Gruppen ser at det med fordel kan innarbeides hos samtlige brannvesen i regionen, at det er den enkelte brannsjef som «eier» sin hendelse; en slik bistand er kun en ekstra hånd under hektiske aksjoner. Dersom slik informasjon blir gitt ut, vil det ufarliggjøre situasjonen, og «storebrorkomplekset» vil kunne forsvinne etter hvert.

2.4 Fellestrekk for alle typer brannvesen uavhengig av størrelse

Mangelen på et fullgodt øvingsanlegg er en utfordring og en ulempe som går igjen uavhengig av størrelse på brannvesen. Et fullgodt øvelsesanlegg kan bidra til å vedlikeholde og øke kompetansen hos de ansatte. Det er en stor fordel at det er en egen arbeidsgruppe som har dette som tema.

Vi er gode på å håndtere hverdagshendelsene. Når det kommer til de kompliserte og store hendelsene, har samtlige behov for en mye større grad av formelle rammer enn det som i dag eksisterer. Vi er alle avhengig av å motta støtte i eksempelvis situasjoner som trekker ut i tid.

3. Gruppens anbefalinger

Vi har her valgt å se brann og redning, samt akutt forurensning under ett.

Samtlige kommuner, uavhengig av størrelse, må ha adekvat utstyr. Det være seg biler, materiell og kompetanse basert på krav i dimensjoneringsforskriften, brannvesenets ROS og brannordning. Det er viktig at vi ser behovet både for en lokal og overordnet regional brannordning. En regional brannordning vil gjøre det mer hensiktsmessig for det enkelte brannvesen i sitt arbeid med sin ROS og brannordning. Vi ser at behovet for en overordnet regional brannordning er stort ved større hendelser som involverer flere kommuner. Forurensning i elver som renner gjennom flere kommuner eller brann i en tunnel som munner ut i to forskjellige kommuner kan være eksempler på slike hendelser. Med en overordnet regional brannordning vil vi få et tydeligere helhetsbilde som vil gjøre det enklere for det enkelte brannvesen å dimensjonere ut fra. Videre vil en slik overordnet brannordning bidra til at det enkelte brannvesen (og kommune) tydelig kan beskrive sitt risikobilde og handle basert

Uavhengig av størrelse på brannvesenene er personellet dedikerte i sitt arbeid – og nettopp det er den viktigste fordelene vi kan ta med videre i vår gruppe sitt arbeid.

2.5 Samarbeid i dag

I dagens organisering foreligger ulik grad av samarbeid mellom brannvesen i regionen. Blant kommunene som er representert i arbeidsgruppen foreligger avtaler der brannvesenet er vertskommuner, interkommunale foretak osv. Selv om det foreligger lovkrav til samarbeid i kraft av bistandsplikt, er det i dag mye opp til det enkelte brannvesen *om* og *hvordan* de samarbeider. Vi ser at mange samarbeid er uformelle, og en del av samarbeidsavtalene som er gjeldende er av eldre årgang og bør oppdateres. Arbeidsgruppen er samstemt i at det ikke er opplevd utfordring og uenighet rundt dagens bistandsavtaler. Det er likevel ønskelig med felles vedtekter for hele regionen som rommer formelle avtaler på ulike nivå.

Erfaringslæring fra de kommuner som samarbeider per i dag (eksempelvis Bergen og Osterøy, Odda og Ullensvang) viser at samarbeidende brannvesen har en gevinst i form av ressursbesparelse, forenkling ved felles aksjoner og ikke minst i form av trygghet for de involverte. Dette oppnår de blant annet ved å tilrettelegge for tilsvarende utstyr, prosedyrer, opplæring og øvelser i kommunene.

på dette. Når det gjelder utrustning av biler og utstyr, bør dette standardiseres. Den enkelte kommune må systematisk vedlikeholde og ha dokumentasjon tilpasset risiko og sårbarhet i sitt nedslagsfelt.

Eksempel på nødvendige tjenester i den enkelte kommune vil være:

- Røykdykkertjeneste
- Trafikkulykker
- Egensikring
- Akutt forurensning for å kunne håndtere hendelser på kommunalt nivå
- Overflateredning
- Generell førstehjelp
- Vernebekledning
- PLIVO (pågående livstruende vold)
- Biler og utstyr for å kunne utføre disse tjenestene



Som et eksempel viser vi til overflateredning, der Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ønsker å fremme et forslag der dette skal pålegges kommunene.

Det anbefales fra arbeidsgruppen at det etableres en felles IKT-plattform for dokumentasjon. En fordel med en slik felles plattform vil for det enkelte brannvesen være å kunne gå inn og hente øvelser utarbeidet av andre, eller å dra lærdom av andres kunnskap.

4. Spesialkompetanse og kriterier til vertskommuner

Beredskap utover basisbemanning, kompetanse og utstyr tillagt brannvesenet må baseres på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Gruppen ser viktigheten av at spesialområdene nedfelles i en regional brannordning. Gruppen har sett på hvilke typer spesialområder som vil være hensiktsmessig, samt hvor de skal være lokalisert basert på blant annet risiko og kapasitet. Derfor gir vi her noen eksempler på ulike tjenester og områder som kan være aktuelle som spesialtjenester. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å nedfelle hvor det enkelte

fagområdet skal lokaliseres eller antallet av disse områdene.

Eksempler på slike spesialområder:

USAR (Urban søk og redning)

USAR står for «urban search and rescue», og er en aktuell spesialtjeneste i denne regionen. En slik spesialtjeneste vil kunne nyttes på meget kompliserte



Trafikk i Vangstunnelen i Voss kommune. Risikopotensial: Brann og andre ulykker i tunnel.

skadesteder som krever tung kompetanse og utstyr, eksempelvis i tilfeller der vi står overfor sammenraste bygninger eller ras i naturen. Det må forefinnes klatreutstyr, kunnskap om søk i ras og kjennskap til å lese farer for ytterligere eskalering av ulykken. Personellet må inneha grunnleggende kunnskap om denne type hendelser. Her kreves en annen type verktøy enn for ordinære innsatser, eksempelvis spesialverktøy og kamera.

CBRNE

CBRNE står for chemical, biological, radiological, nuclear and explosives. Slike hendelser har potensial for å forårsake skade, sykdom eller død i stort omfang. Ved hendelser som omfatter akutt forurensing og håndtering av farlige stoffer, inkludert CBRNE, skal det forefinnes spesialtjeneste(-r) som kan håndtere dette i vår region. For å kunne utføre denne type tjeneste må personellet inneha korrekt kompetanse og utstyr. Blant annet må de være godkjente kjemikaliedykkere. Siviltforsvaret

har utstyr til å håndtere hendelser med radioaktivt materiale, og skal kalles inn ved slike hendelser. Politiet er rett instans ved hendelser som involverer sprengstoff.

Tungredning

Tungredning er redningsaksjoner som involverer større/tyngre kjøretøy, tog, bygninger og konstruksjonskollapser. Det kreves en egen type utstyr og kompetanse for å kunne drive med tungredning.

Redningsdykking

Som følge av krav til utdanning og vedlikehold av kunnskapen mener gruppen at redningsdykking må være en spesialtjeneste. Justis- og beredskapsdepartementet ser i disse dager på organisering av redningsdykkertjenesten. Redningsdykkere må være både psykisk og fysisk skikket til å inneha rollen, og det må til enhver tid være tre mannskap tilgjengelig for at dykk skal kunne gjennomføres. Mindre brannvesen

uten kasertering og uten vaktordning vil ha store mannskapsmessige og økonomiske utfordringer med å ivareta redningsdykkertjenesten på en forsvarlig måte. Det er ressursmessig krevende å holde vedlike redningsdykkernes kompetanse.

RITS og RITS-K

RITS er et samlebegrep for sjø- og landbasert bistand ved branner og andre ulykker til sjøs (redningsinnsats til sjø»). Denne typen innsats skal være til nytte for større skip, og staten administrerer beredskapen i dag. I vår region er denne tjenesten lokalisert i Bergen. Innsatsen til RITS-personellet blir å anse som bistand til den enkelte kaptein. Personellet skal ha fokus på søk og redning (ikke brannbekjempelse), og skal være utdannet som røykdykkere foruten egen kompetanse som kreves for denne type arbeid.

Skred/ras

I deler av landet vil klimautviklingen gi økt hyppighet av skredtyper som er knyttet til regnskyll/flom og snøfall i bratt terreng. Først og fremst gjelder dette jordskred, flomskred, snøskred og sørpeskred. Fjellsidene i vår region er ofte dekket med løsmasser. Det øker sannsynligheten for skred/ras. Denne type oppdrag krever god fysisk helse, samt gode kunnskaper til å lese kart og terreng og til å søke.

Jernbane/bybane

Noen av kommunene i vårt distrikt har jernbane/bybane i sitt virkeområde. Hendelser på jernbane/bybane krever spesialutstyr og kompetanse. Slike hendelser har potensiale til å bli store ulykker, og berørte brannvesen må ha spesialberedskap alene eller i et samarbeid. Det eksisterer samarbeidsavtaler med jernbanen og bybanen. Som et eksempel er det potensiale for at jernbaneulykker oppstår som følge av ras.

Landbruk/dyreberging

Det må vurderes hvorvidt det er hensiktsmessig at dette skal være en spesialtjeneste eller om dette skal inn i de kommunene som har denne type drift sin ordinære ROS.

De kommunene som har landbruk og dyr må samarbeide dersom dette skal være en spesialtjeneste. En slik tjeneste går ut på å ha kunnskap om dyr, tett samarbeid med dyrlegetjenesten og kunnskap om stoffene som benyttes i landbruket og dyreholdet.

Drone

Drone er et relativt nytt redskap i brannsammenheng. En drone kan med stor fordel benyttes i særlig

uoversiktlige hendelser; eksempelvis ved aksjoner knyttet til oljevern og større område- og skogbranner. Dette vil være et meget nyttig stabsverktøy. Dronen må imidlertid håndteres av kompetent personell som både har kjennskap til dronens virkemåte og gjeldende regelverk. Regelverket er komplekst også for redningstjenesten.

Det må vurderes om enkelte stasjoner skal få ansvaret for en drone som dekker sitt område. Eventuelt må det vurderes om det kan inngås avtaler med private aktører.

Høydeberedskap

Høyhus er en betegnelse på bygninger over 12 etasjer eller 35 meter, men definisjonen er ikke entydig. I kommuner der brannvesenets stigemateriell er godkjent som alternativ rømningsvei, skal tjenesten for høydeberedskap være en del av den ordinære beredskapen. Ettersom slikt utstyr er kostbart både i innkjøp og i drift, bør kommunene inngå samarbeid om bruk av slike store kjøretøy der det er hensiktsmessig med tanke på avstander og så videre.

Tunnel

Vår region har et stort antall tunneler, og flere av disse tunnelene har en lengde på over 1 mil. Ved brann har tunnelene et katastrofepotensiale, og med kun ett løp i mange av disse tunnelene sier det seg selv at rednings- og slokkeinnsatsen i slike objekt er meget krevende. Slike innsatser krever røykdykkere med utstyr for lengre innsatser. Disse røykdykkerne må også ha gjennomført andre typer øvelser og opplæring enn det som kreves for ordinær røykdykkertjeneste.

Sjøredning

Vår region har lang kystlinje. Det er mye båttrafikk både i næring og privat. Det vil kunne inntreffe uønskede hendelser med denne type trafikk. Vi må se på samarbeid kommunene i mellom, da det ikke kan forsvares i en kost-/nytteturdering å ha båter til slikt arbeid i samtlige kommuner. Det kreves stor grad av kompetanse og utstyr for å drifte en slik tjeneste. Redningsselskapet har utplassert redningsskøyter langs kysten. De har også egne sjøredningsgrupper som bistår ved denne type hendelser.

Elveredning

Det er meget høy risiko for innsatspersonell involvert i denne type oppdrag, og det krever dermed spesialkompetanse med høy øvelsesfrekvens. Som følge av risikoen, kan ikke det enkelte brannvesen ikke ha kapasitet med tanke på personell og utstyr. Likeså må det enkelte brannvesen ha grunnleggende utstyr til å

kunne utføre en førsteinnsats eller bedrive klargjørende arbeid frem til spesialgruppen kommer. Brannvesenet må ha en grunnleggende kunnskap til å foreta vurdering av farer, muligheter og begrensinger.

Ekstremvær

Ekstremvær berører de fleste brannvesen i vår region på samme tid. Det vil da være liten bistand å hente hos nabobrannvesen og andre tilstøtende redningstjenester. Likevel mener vi at dette skal være en spesialtjeneste foruten den ordinære beredskapen i den enkelte kommune. Det regionen har mye å tjene på vil være å samarbeide om enhetlig lederstøtte i slike situasjoner. Et eksempel på kompetanse i slike typer oppdrag vil være rotveltkompetanse og flomberedskap.

Skog-, lyng- og gressbrann

De fleste branner innenfor denne kategorien er relativt små, men under spesielle forhold kan disse brannene raskt utvikle seg til storbranner som går over lengre tid. Brannberedskapen i den enkelte kommune er normalt ikke dimensjonert til å takle langvarige branner som strekker seg over større geografiske områder. Også ved denne type hendelse er sannsynligheten stor for

sammenfallende hendelser i tilstøtende kommuner, og enhetlig lederstøtte vil gi god gevinst i slike situasjoner.

Akutt forurensing som ikke kan håndteres på kommunalt nivå

I disse tilfeller eksisterer et etablert system per i dag i form av IUA (interkommunalt utvalg mot akutt forurensing). Dette fungerer etter sin hensikt med tanke på kompetanseheving og innsatsledelse. I vår region er brannvesenene delt inn i to ulike IUA (Bergen region og Haugesund region).

Slike tjenester er normalt ikke å anse som tjenester som trengs daglig eller i hver stasjon/brannvesen. Enkelte av tjenestene krever en del opplæring, jevnlig øving og ressurser til innkjøp og vedlikehold av utstyr.

Brannvesen med sammenfallende risiko, som gjør at en har behov for en spesialtjeneste utover basis-tjenestenivå, bør kunne samarbeide om deler av eller hele tjenesten om det er formålstjenlig ut i fra avstand og kost-/nyttevurdering. Det er en forutsetning at spesialtjenesten plasseres i et brannvesen som har/får tilstrekkelig ressurser til å etablere og opprettholde tjenesten på et tilfredsstillende nivå.

5. Rutiner for 110-sentralens utalarmering og ytterligere mobilisering

110-sentralen er første kontaktpunkt mot publikum. Ved en hendelse kan deres respons være avgjørende for aksjonens utfall.

Ved innføring av nødnett er det utarbeidet en aksjonsmatrise ut i fra hendelse, tidspunkt på døgnet, vaktordning, adresse og ressurser i den enkelte kommune.

Arbeidsgruppen påpeker at disse matrisene må revideres innen en gitt tid, når der er tilstrekkelig med erfaring. I dag ser vi at det er en del enheter som ikke klarer å imøtekomme forhåndsoppgitt responstid, og dermed blir det feilaktig bruk av ressursene.

Det er viktig at det enkelte brannvesen ser det helhetlige bildet og tenker på nabokommunene i tillegg til seg selv.

Det er derfor særdeles viktig at det foregår en informasjonsutveksling mellom 110-sentralen og det enkelte brannvesen når det gjelder ressurser. Dette gjelder både utstyr og personell. Endringer i dette må både 110-sentralen og nabobrannvesenet informeres

om, slik at vi sikrer en hurtig og effektiv utalarmering med de rette ressurser i forhold til hendelse.

Alle kommuner tilknyttet 110-sentralen har, gjennom en fullmakt, gitt 110-sentralen myndighet til å kalle ut de ressurser til førsteinnsats som sentralen finner nødvendig.

Nærmeste ressurs blir til enhver tid varslet uavhengig av distrikt/kommunegrenser i tråd med utrykningsmatrisen. Den beskriver hvilke ressurser som er tildelt oppdraget og hvem som kan tildeles oppdraget.

Viktige bidrag for å lykkes:

- Riktige opplysninger i utrykningsmatrisen til enhver tid
- Riktig «status» på bilparken
- Vaktordning/bemanning i Vision tidsplanlegger
- Riktig bruk av sambandsprosedyrer (sambandsreglementet)
- God dialog mellom 110-sentralen og utrykningsleder/vakthavende sjef

- Alle oppdrag må meldes til 110-sentralen før oppdraget utføres. Det enkelte brannvesen må ikke ta imot oppdrag direkte fra en lokal innringer, utføre oppdraget og så ta kontakt med 110-sentralen i ettertid.
- Vedtektene må sikre at det blir inngått avtale (gitt fullmakt) mellom alle kommunene og 110-sentralen
- En 110-sentral som er en del av brann- og redningsberedskapen
- 110-sentralen skal være en fellesressurs for regionen

Ytterligere mobilisering:

Som nevnt skal 110-sentralen bruke nærmeste ressurs. Utover dette skal 110-sentralen kontakte brannsjefen eller den som er i hans sted ved behov for ytterligere bistand/ressurser.

Den enkelte brannsjef har råderett over egne ressurser. Dersom det kalles ut ressurser til å bistå en annen kommune, skal 110-sentralen informere brannsjefen om dette. Ytterligere behov for andre ressurser enn de brannvesenet råder over, rekvireres av brannsjefen i kommunen via 110-sentralen eller politiet. 110-sentralen må holdes informert om dette.

Arbeidsgruppen anbefaler at dagens ordning mellom kommunene som er tilknyttet 110-sentralen i Hordaland, og som tilsier at kommunene bistår inntil fire timer uten at det faktureres, blir formalisert med avtale.

Arbeidsgruppen anbefaler at det blir forhåndsdefinert beredskapsplaner for at en eventuell stab skal kunne disponere ressursene på tvers av kommunegrensene. Innsats utover forhåndsdefinert plan må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Ifølge loven vil eget befall fremdeles ha ansvar for sitt personell, mens den skadelidte kommunes vakthavende brannsjef har ansvar for hendelsen.

5.1 Forventninger til den nye Vest 110-region

Arbeidsgruppen sine forventninger til den nye Vest 110-region er knyttet til hvilken funksjon sentralen skal inneha i framtiden. Skal denne sentralen kun være en alarmsentral? For regionen sin del er det viktig både

for utviklingen og for å kunne gi best tjeneste ut til innbyggerne at sentralen driftes på best mulig måte.

Gruppen mener at en 110-sentral som kan defineres som en fagsentral vil gi best nytte *både for* innbyggere og for eget personell i stab og på skadested.

110-sentralen i Hordaland er utpekt som en av tre fagsentraler nasjonalt innen fagområdet farlig gods.

110-sentralen må være en faglig sterk ressurs som kan innhente og videreformidle de opplysninger som er relevante for det operative arbeidet i felt. Det forventes at sentralen skal kunne bistå med alt fra bakgrunnsdata knyttet til den enkelte hendelse til objekthinformasjon og faglige vurderinger. For at dette skal fungere i det virkelige liv må bemanningen organiseres slik at hvert vaktlag opererer med personell med spesifikk fagkunnskap. Videre må de ansatte holde seg faglig høyt kompetente innen mange felt.

Etter sammenslåing med 110-sentralen i Sogn og Fjordane, skal den nye sentralen utføre samme oppgaver som den gjør per dags dato. Den nye 110-sentralen Vest skal fortsatt tilby faglig gode og trygge tjenester, men også arbeide for å styrke samarbeidet med de andre 110-sentralene.

Med en ny utdanningsplattform på plass, og stadig utvikling av nytt teknisk utstyr er det gode forutsetningene for at dette vil fungere. Bedre utdanning av operatører og bedre teknisk utstyr som for eksempel programvare til samband, kartverk og tekniske tjenester, vil bidra til en bedre tjeneste for de som skal ta i mot brannvesenets bistand.

Den nye 110-sentralen har som mål å samarbeide tettere og dra nytte av å dele erfaringer med både 112- og 113-sentralene. (Jf. vedtaket fra justis og beredskapsdepartementet og DSB om nye 110-regioner).

Det er viktig å påpeke at det er opp til den enkelte kommune/brannvesen i samarbeid med 110-sentralen å få dette til å bli en suksess, og få 110-sentralen til å levere best mulig tjenester. Bruk av adresser (veinavn og-nummer), varslingsrutiner, ressursoversikt og bruk av samband er noe av det som må fungere.

6. Rutiner for mobilisering av ELS-stab

Brannsjefen vil alltid ha ansvar for håndtering av hendelser innenfor det aktuelle brannvesenets ansvarsområde. Dette ansvaret er lovfestet, og kan ikke delegeres videre. Normalt håndterer hvert enkelt brannvesen hendelser

på en god måte som følge av denne organiseringen. Likevel er ikke det enkelte brannvesen stort nok til å håndtere store hendelser alene.

Samvirke er ett av de grunnleggende prinsippene i norsk beredskapsarbeid. Likevel mangler til en viss grad rutiner for hvordan et slikt samvirke faktisk skal fungere. Når hendelser blir større enn det enkelte brannvesen i Norge kan håndtere, vil kan det oppstå et ansvars-vakuum. Derfor er systemet avhengig av at den enkelte person klarer å ta riktige beslutninger og samarbeide på en god måte. Et slikt samvirkeprinsipp der mange ulike aktører, med delvis ulike mål, skal samhandle, kan føre til en svært treg organisasjon som ikke er i stand til å fungere optimalt ved kriser. Hendelsestyper som kan utfordre dagens organisering kan være:

- › Ekstremvær
- › Storulykker
- › Omfattende utmarksbranner
- › Bybranner

Innen akutt forurensing har en sett at den enkelte kommune ofte vil være for liten til å håndtere hendelsen, og en har organisert miljøvernberedskapen i en nivå delt modell med ansvarsfordeling etter størrelsen på hendelsen.

I den daglige driften er det lett å glemme de store hendelsene og fokusere på det en håndterer bra. Likevel må en ta innover seg at det kan skje store hendelser, ikke bare i befolkningstette områder, men også i grigrendte strøk. En av konklusjonene i Utøya-rapporten var at en hadde hatt manglende risikoerkjennelse. Selv om hver enkelt kommune har hatt få eller ingen hendelser som kan beskrives som store, har en på Vestlandet hatt flere:

- › Lærdalsbrannen
- › Brann i Gudvangatunnelen
- › Rocknes-forliset
- › Helikopterstyrtten ved Turøy

Et nylig eksempel på dette var helikopterulykken ved Turøy i Øygarden. Denne ulykken viste viktigheten av godt samarbeid mellom spesialtjenester og grunnberedskap. En fikk også tydeliggjort hvor viktig ledelse er for å oppnå god samhandling på skadestedet. Selv om dette ble løst godt ved helikopterulykken, ble det tydelig at det i dag ikke er gode og klare rutiner på hvordan dette skal håndteres i et regionalt perspektiv. Dette gjør at det er behov for et samkjørt system for hvordan brannvesenene i regionen skal samhandle ved store hendelser.

I forlengelse av samarbeidsavtalen bør Bergensalliansen utarbeide en beredskapsplan for store hendelser. En slik beredskapsplan bør inneholde:

- › Fullmakt til regional ELS-stab fra hver enkelt brannsjef
- › Ressurser som hvert brannvesen kan stille til disposisjon for en regional ELS-stab uten ekstra godkjenning fra vakthavende brannsjef
- › Rutiner for etablering av regional ELS-stab
- › Rutiner for bruk av nødnett ved store hendelser

Større hendelser bør ledes ved opprettelse av innsatsleder KO (kommandosentral) ved skadested. Dette bør være nært skadested, men med avstand nok til at en har arbeidsro og overblikk. Der flere nødetater samhandler må alle aktuelle være representert med øverste stedlige ledelse. Denne stedlige ledelse vil lede operasjonen på skadestedet. Det bør også opprettes en regional ELS-stab i tilknytning til hendelsen.

En slik regional ELS-stab vil ha en overordnet rolle og fungere som en støtte for de som leder operasjonen ute på skadestedet. Aktuelle oppgaver for en slik stab vil være:

- › Sørg for at riktige ressurser blir sendt til skadestedet
- › Sørg for at den regionale beredskapen er ivaretatt
- › Sørg for planlegging fram i tid
- › Drive lederstøtte til den som leder operasjonen på skadested
- › Støtte med andre tjenester som logistikk, HMS og annet

Det vil alltid være det øverste befal fra skadestedskommunen som har øverste myndighet på skadestedet, selv om en slik stab har fullmakter fra brannsjefene.

Alle vakthavende brannsjefer må ha tilgang på CIM og kompetanse om bruk av mobilt utstyr, for at samarbeidet mellom denne staben og stedlig ledelse skal fungere godt. For å kunne bruke CIM til å sende ut innsatsordrer og liknende må det være samkjørt med IUA. Hendelsen med helikopterstyrtten har vist at det også er en stor fordel å få ut støtteenhet fra Bergen brannvesen for å lette samhandling mellom stab og stedlig ledelse. Basert på fremtidig erfaring bør det vurderes om det skal opprettes flere slike støttefunksjoner fordelt i fylket. Dette kan sikre oss der geografiske forhold og værforhold samt samtidshendelser gjør at det ikke lenger er formålstjenlig å benytte enheten fra Bergen.

Brannvesen med fagmiljø av en viss størrelse bør være fast bemannet med disse støtteenhetene:

- › Minimum ett befal som tilfredsstillt krav til overbefal og som har kompetanse innen ELS og innsatsledelse.
- › Minimum en person til driftsstøtte for drift av bil, tekniske system og loggføring.



Elvestryk gjennom bebyggelsen i Odda kommune. Risikopotensial: Ekstremvær med mye nedbør som forårsaker flom.

Videre bør regionen ha et fast fagforum for befal som inngår i vaktordninger i disse støtteenhetene. Dette er viktig for å sørge for vedlikehold og utvikling av kompetanse, erfaringsoverføring og faglig utvikling. En ekstra fordel med en slik organisering er at denne gruppen av befal kan praktisere kunnskapen sin i organisasjonen og bidra til lederutvikling i hele regionen. På denne måten kan en nyttiggjøre erfaringer fra hendelser i hele regionen.

For å skape et best mulig erfaringsgrunnlag er det viktig at det er lav terskel for bruken av støtteenhetene. Både mottaker av støtteenhet og den som leverer denne tjenesten trenger erfaring i bruk. Disse enhetene bør derfor bli kalt ut på alle hendelser som genererer utkall

fra flere stasjoner. Leder på skadested kan bare avbestille den dersom det åpenbart ikke er behov for det.

Regional beredskapsplan vil inneholde prosedyrer for etablering av støttestab og fullmakt til 110-sentralen. Dersom det er hendelser som vurderes å fylle kriteriene skal 110-sentralen anmode vakthavende sjef i aktuell kommune om at regional beredskapsplan blir iverksatt. Ved bekreftelse vil 110 kalle inn regional stab som har fullmakt til å gjennomføre aktuelle tiltak, som vil være beskrevet i regional beredskapsplan. Når hendelsen har «satt seg», går 110-sentralen tilbake til ordinær drift. Med denne metoden vil brannsjef i skadesteds-kommune ha kontroll på om regional beredskapsplan blir iverksatt, men det vil ligge sterke insentiv til å

iverksette denne. Det er viktig å ha en lav terskel for bruk av regional beredskapsplan slik at en får øvd denne arbeidsmetodikken.

Aktuelle kriterier for å iverksette en slik plan kan være:

- store hendelser som stiller krav til flere ressurser enn du selv rår over
- hendelser som har potensiale til å bli langvarige
- hendelser som innebærer fare for rask eskalering

Det vil være hensiktsmessig at fast møtested for regional stab er i Bergen, men for å sikre eierskap er det viktig at staben også har medlemmer fra flere kommuner. En kan også bruke ressurser fra andre miljø enn brannvesenet. Ideelt bør en ha avklart hvem som skal møte i stab med vaktordning eller liknende, slik at en unngår at en kun bruker noen få faste medlemmer. En løsning kan være at Bergen har ansvar for stabsleder, mens noen andre kommuner deler på ansvaret for å ha minst én med kompetanse til å delta i stab på vakt til enhver tid.

6.1 Framtidig samarbeid

Vi er gode til å takle de små hendelsene i dag, men vi trenger mer formelle rammer for å takle de store hendelsene bedre. Når vi snakker om et framtidig samarbeid innen brann- og redningsberedskapen i vår region, ser vi at en IUA-løsning vil være den mest hensiktsmessige. En slik løsning gir uante muligheter for det enkelte brannvesen hva angår for eksempel utstyr, øvelser, prosedyrer og kompetanse. Det er viktig at dette arbeidet er forutsigbart, slik at det gir trygghet ut i samtlige ledd i organisasjonen. Dette vil måtte ha en formell forankring i vedtektene for samarbeidet.

Vedtektene for et felles samarbeid må blant annet inneholde momenter knyttet til:

- Felles mal for øvelser og kompetanseheving.
- Samkjøring av ledelsesøvelser.
- Felles mal for både primærutstyr og spesialutstyr. Tilfeller der flere kommuner har spesialtjeneste innenfor tungredning er eksempel på dette.
- Felles prosedyreverk.
- Felles verktøy/krisehåndteringssystem.
- Rutiner for når ELS skal etableres.
- Etablering og drift av faggrupper, eksempelvis på røykdykking.

Et framtidig samarbeid kan dra god nytte ved bruk av faggrupper innenfor primærberedskap, samt

spesialtjenestene som vil plasseres strategisk basert på ulike kriterier. Hvilke typer faggrupper som bør etableres må vurderes nærmere. Røykdykking er som nevnt et eksempel på en faggruppe. De ulike brannvesen vil få en enhetlig forståelse av det enkelte fagområdet. Det har vært utført tilsvarende opplæring innenfor PLIVO. PLIVO er definert som «pågående livstruende vold». Fra 2016 skal alle landets brannvesener ha opplæring slik at de basert på en utarbeidet nasjonal prosedyre kan bistå politiet ved hendelser. Det bør legges til rette for å justere øvelsesfrekvens og velge øvelsestype basert på behov i den enkelte kommune.

For at det enkelte brannvesen skal lykkes med å benytte et felles verktøy/ krisehåndteringssystem ved de store hendelsene, må det samme verktøyet konsekvent også brukes ved mindre hendelser. Her kommer momentet med samkjøringsøvelser og felles mal for kompetanseheving inn.

Tilpassede dataverktøy er en forutsetning for å arbeide systematisk. Bruk av felles verktøy vil forenkle arbeidet ved fellehendelser. Samarbeidet mellom ulike brannvesen i regionen vil dessuten være mer sømløst og effektivt desto flere felles verktøy som brukes.

Det er svært viktig at en i vedtektene for samarbeidet forhåndsdefinerer *når* lederstøtte skal etableres. Det må være en lav terskel for å benytte slik støtte. Felles informasjon og opplæring er et middel for å bryte terskelen enkelte av oss eventuelt måtte ha for å be om hjelp. Arbeidsgruppen mener det er viktig å presisere at hvem som skal være lederstøtte ikke er bestemt på forhånd. Det avhenger av hvor og når hendelsen inntreffer, og hvor lang tid hendelsen pågår.

Det er kostnadskrevende å opprettholde spesialtjenestene i den enkelte kommune. Hvor det er hensiktsmessig å plassere slike tjenester i regionen må velges ut fra en felles risikoanalyse. Hvordan dette skal fungere i praksis må nedfelles i samarbeidskommunenes vedtekter. Eksempelvis må det foretas en vurdering på kostnadsfordeling basert på risiko i den enkelte kommune. De kommuner som har behov for de ulike tjenestene, eksempelvis elveredning, må gå sammen om å fordele disse kostnadene.

Gruppen ser det som fornuftig at vi ikke definerer hva, hvor og hvordan dette skal fungere i praksis i denne rapporten. Dette må baseres på en regional risiko- og sårbarhetsanalyse og brannordning, og arbeides grundig med før det er mulig å konkludere med en velfungerende løsning.

3.3

Rapport fra arbeidsgruppe

BRANNFØREBYGGENDE ARBEID



DELTAKERE:

John Levi Weløy,
brannsjef, Austevoll brann-
og redningsteneste

Tore Nesbø,
brannsjef, Fitjar brannvesen

Ole Johan Ingebrigtsen,
avdelingsleder forebygging,
Lindås og Meland brannvern/NGIB

Ove Geir Stusdal,
avdelingsleder forebygging,
Sotra brannvern

Trond Knoop,
avdelingsleder forebygging,
Bergen brannvesen

Trude Bjørkås,
tillitsvalgt, NITO

LEDER:

Ole Johan Ingebrigtsen,
avdelingsleder forebygging,
Lindås og Meland brannvern/NGIB

SEKRETÆR:

Vibeke Gunstensen,
branningeniør, Bergen brannvesen

1. Introduksjon

1.1 Fagområdet brannforebyggende arbeid

Formålet med å drive brannforebyggende arbeid er å forebygge branner og andre ulykker, og bidra til at alle som oppholder seg i kommunene er så branntrygg som mulig i hverdagen. Det brannforebyggende arbeidet er regulert gjennom flere lover og forskrifter. I tillegg gir offentlige utredninger og andre styrende dokumenter klare føringer for fokus- og satsingsområder.

1.2 Krav og føringer til brannforebyggende arbeid

Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver, (brann- og eksplosjonsvernloven) beskriver kommunenes plikt til å drive brannforebyggende aktiviteter. Brann- og redningsvesenet skal gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle brann og andre akutte ulykker. Videre skal brann- og redningsvesenet gjennomføre brannforebyggende tilsyn og gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane. Brann- og redningsvesenet skal også sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften) av 26. juni 2002 skal sikre at enhver kommune har et brannvesen som er organisert, utrustet og bemannet, slik at oppgaver pålagt i lov og forskrifter blir utført tilfredsstillende. Videre skal forskriften sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av den risiko og sårbarhet som foreligger. Forskriftens kapittel 3 redegjør for organisering og dimensjonering av brannforebyggende oppgaver.

Forskrift om brannforebygging av 17. desember 2015 skal bidra til å redusere sannsynligheten for brann, og begrense konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier. Kapittel 4 beskriver kommunenes forebyggende plikter. Til forskjell fra gammel forskrift påhviler det kommunene et større ansvar i forhold til å gjennomføre risikovurderinger, fastsette satsingsområder basert på risiko og gjennomføre tiltak i samsvar med de planer som etableres. Tilsyn er fortsatt et viktig virkemiddel, men det skal ha en risikobasert tilnærming. Forskriften åpner også opp for at kommunene kan gjennomføre andre brannforebyggende aktiviteter med utgangspunkt i lokalt risikobilde. Det forutsettes at kommunene etablerer en systematikk som gjør det mulig å evaluere eget forebyggende arbeid. Formålet med dette er å lære og sikre kontinuerlig forbedring.

NOU 2012: 4 *Trygg hjemme* beskriver og drøfter brannsikkerhet for særlig utsatte grupper. Utredningen konkluderer med at kommunenes arbeid med skadeforebygging og brannsikkerhet må styrkes og systematiseres. Ressursutnyttelsen internt i kommunen må endres, samarbeidet må økes, og ansvarsfordelingen må klarlegges. I følge utvalget må det etableres ordninger med systematiske hjemmebesøk i boliger – blant annet ved å bruke allerede eksisterende kommunale hjemmetjenester, feiertjenesten og beredskapspersonell i brann- og redningsvesenet. Følgende punkter understrekes særlig:

- Utsatte grupper må prioriteres i det forebyggende arbeidet
- Bedre ressursutnyttelse og samordning i kommunene
- Utvikle bedre statistikk og kunnskap om risikofaktorer og årsaksforhold
- Kommunene må arbeide mer systematisk med skadeforebyggende arbeid.
- Sikkerhet i hverdagen må inn i risiko- og sårbarhetsanalyser og i kommunens internkontroll

Både St. meld. 35 og 29 gir klare føringer for fremtidens brannforebyggende arbeid.

I St.meld. nr. 35 (2008–2009) Brann sikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver, fremheves målrettet satsing på forebyggende arbeid som hovedstrategi for å forhindre og redusere konsekvensene av branner.

I St.meld. nr. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, heter det at det forebyggende brannvernarbeidet er avgjørende for hvordan brann sikkerheten utvikler seg i årene fremover. Det er viktig å legge til rette for at forebyggende brannvernarbeid blir vektlagt i kommunene. Et systematisk forebyggende brannvernarbeid vil over tid redusere tap av liv og materielle verdier som følge av brann.

Brannstudien, rapport fra regjeringsoppnevnt arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk (desember 2013), peker på utfordringer på ulike nivåer. Utfordringene knytter seg til regelverk, samhandling internt og eksternt, samt kompetanse. Det blir særlig trukket fram fagområder der det mangler gode fagmiljøer, der det er samhandlingsutfordringer med andre sentrale myndigheter, at ressursene internt i brann- og redningsvesenet ikke utnyttes godt nok, og at det forebyggende arbeidet kan utføres mer fleksibelt enn det gjøres i dag.

Nasjonale kommunikasjonsstrategi for brann sikkerhet (2013–2020) skal bygge opp under informasjon og kommunikasjon som en sentral del av det forebyggende brannarbeidet. Strategien beskriver utfordringer, mål, risiko- og målgrupper, samt virkemidler for å nå disse. Strategien skal gjelde frem til 2020. Overordnet mål er at styrket samordning av den nasjonale innsatsen på informasjonsområdet skal bidra til å redusere antall branner og antall omkomne som følge av branner.

1.3 Rammeverk

Vedlegg 1 gir en oversikt over myndighetskrav, styrende dokumenter og annen litteratur som regulerer eller på annen måte gir føringer for det brannforebyggende arbeidet. Arbeidsgruppen vurderer at de krav og føringer som det er redegjort for over, utgjør de mest vesentlige for det brannforebyggende arbeidet. Revisjon av dimensjoneringsforskriften og realisering av NOU:2012:8 – Ny utdanning for nye utfordringer, vil også påvirke det brannforebyggende arbeidet ved ikrafttreden.

1.4 Aktører innen brannforebyggende arbeid

Kommunen har et lovfestet krav om å drive brannforebyggende arbeid. Det er også en del andre aktører som driver brannforebygging. Et utvalg av disse er beskrevet her.

Norsk brannvernforening

Norsk brannvernforening er en uavhengig stiftelse som arbeider for at liv, helse og verdier ikke skal gå tapt i brann. Gjennom informasjon, opplæring, sertifisering og rådgivning hjelper de mennesker, bedrifter og organisasjoner til å ta ansvar for brann sikkerheten.

Opplysningskontoret for automatiske slokkeanlegg

Opplysningskontoret for automatiske slokkeanlegg har som mål å øke antall automatiske slokkeanlegg i Norge og bedre kvaliteten på eksisterende anlegg.

Brannfaglig fellesorganisasjon

Brannfaglig fellesorganisasjon (BFO) har som formål å skape gode rammebetingelser for aktørene i bransjen slik at det oppnås optimal brannbekjempelse.

BFO ønsker at det etableres en brannkommisjon etter modell av Statens Havarikommisjon for Transport.

Norsk brannbefals landsforbund

Norsk brannbefals landsforbund (NBLF) er en landsomfattende interesseorganisasjon for brannbefal fra yrkes- og deltidsbrannkorps. Forbundet konsentrerer i første rekke sin virksomhet om brannfaglige saker i et samfunnsmessig perspektiv.

Forsikrings selskapenes Godkjenningsnemnd

Forsikrings selskapenes Godkjenningsnemnd (FG) har som formål å utarbeide regler og godkjenne sikringsutstyr og foretak for å redusere risikoen for brann- og innbruddsskader.

FG driver en begrenset rådgivingstjeneste innen områdene innbrudd- og brann sikring.

Private aktører

Brannkonsulentfirmaer er en bidragsyter for å heve brann sikkerheten i nyere bygg. Nye bygg skal

prosjekteres og bygges i henhold til krav gitt i plan- og bygningslovverket. Konsulenter skal også bidra til at brannsikkerheten blir ivarettatt i eksisterende bygninger når disse har bygningstekniske endringer som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Brann-tekniske konsulentfirma skal fremme gode og holdbare løsninger som skal bidra til trygge bygg.

Andre offentlige etater

Andre offentlige etater er på sine fagområder en bidragsyter når det gjelder brannforebyggende arbeid.

1.5. Utvikling av tjenester og utfordringer innen brannforebyggende oppgaver

Arbeidsgruppen er enig om at det er behov for å se på de tjenestene kommunene driver innenfor brannforebyggende arbeid. Ny forskrift er trådt i kraft, og det er også andre føringer fra samfunnet som krever at det brannforebyggende arbeidet er dynamisk.

1.5.1 Samfunnsmessige krav til utvikling av brannforebyggende arbeid

Fra 1. januar 2016 trådte ny forskrift om brannforebygging i kraft. Denne stiller krav til at kommunen skal drive et målrettet brannforebyggende arbeid med fokus på risiko. Kommunen er pliktig til å kartlegge sannsynlighet for brann og konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier. Kommunen skal også kartlegge utsatte grupper som har en særlig risiko for å omkomme i eller bli skadet av brann. Tilsvarende gjelder også brannobjekter der brann kan føre til tap av mange menneskeliv kartlegges.

Det legges opp til at kommunen selv må vurdere behov for tilsyn og andre aktiviteter basert på risiko. Krav til feiing og tilsyn er også blitt skjerpet i den nye forskriften. Nå er det også et krav om at fritidsboliger skal omfattes av tilsynsordningen, men krav om frekvens på feiing og tilsyn er fjernet.

Forskriften har et overordnet fokus på risikobasert tilnærming og ressursbruk. Gjennom god planlegging, gjennomføring, evaluering og læring skal det skapes større merverdi i det brannforebyggende arbeidet.

Bygningseiere og virksomheter har også brannforebyggende plikter. De har et krav om systematisk arbeid for å hindre at brann oppstår. Det er en generell plikt for alle å vise aktsomhet ved aktiviteter som kan føre til brann.

1.5.2 Utfordringer i brannforebyggende arbeid

Myndighetskrav endres og samfunnet har generelt sett større forventninger enn tidligere. For det brannforebyggende arbeidet innebærer dette at man må ha tilgjengelig og oppdatert kompetanse på mange ulike fagområder. Kompetansen må til enhver tid utvikles i tråd med de endringer som skjer.

Arbeidsmetodene forventes også endret i den nye forskriften. Fokus skal ikke lenger være på antall tilsyn på særskilte brannobjekt eller antall tilsyn og feiinger i boliger og fritidsboliger. Det legges opp til at den enkelte kommune skal vurdere akseptkriterier ut fra risiko. Dette er et omfattende arbeid, og kan være vanskelig å gjennomføre. Det blir trolig store forskjeller i hvilke objekter som blir fulgt opp og på hvilket nivå de følges opp.

Kommunen skal lage oversikt over utsatte grupper som har en særlig risiko for å omkomme i eller bli skadet av brann. Dette kan være hjemmeboende eldre, samt personer med rus- og psykiatriproblematikk. Flere aktører i kommunene må involveres i dette arbeidet for å oppnå best mulig resultat. Et slikt samarbeid vil kreve organisering mellom etatene og muligens også flere ressurser.

Arbeidsgruppen mener at større grad av forpliktende samarbeid på tvers av kommunegrensene kan bidra positivt i utviklingen av det fremtidige brannforebyggende arbeidet.

2. Beskrivelse og vurdering av dagens løsninger

Det er store forskjeller på bemanningen på forebyggende avdeling i de ulike brannvesen. Under vil disse forskjellene bli beskrevet ut fra kommunenes innbyggertall for å definere små (< 10 000), mellomstore (< 100 000) og store (> 100 000) brannvesen. Til tross for disse forskjellene er det fokus på å drive et godt brannforebyggende arbeid i kommunene.

2.1 Mindre brannvesen

Det er stor variasjon på organiseringen i mindre kommuner. Brannsjefen kan ha full stilling eller ha en kombinert stilling innenfor tekniske tjenester i kommunen. Det er ikke alltid en brannforebyggende avdeling med fast ansatte, og brannsjefen må også utføre det brannforebyggende arbeidet. En slik kombinert stilling, med mange funksjoner, kan føre til at det brannforebyggende arbeidet blir nedprioritert. Enkelte kommuner har inngått samarbeidsavtaler med andre brannvesen for å gjennomføre hele eller deler av det lovpålagte

forebyggende arbeidet. Andre kommuner har faste ansatte på forebyggende i hele eller reduserte stillinger ut fra behovet.

2.2 Mellomstore brannvesen

I kategorien for mellomstore brannvesen er det både enkeltstående kommuner og interkommunale samarbeid eller vertskommunemodell. Brannvesenet har en etablert brannforebyggende avdeling med flere personer ansatt på særskilt tilsyn og feiing og tilsyn. Det er ansatt egen leder for brannforebyggende avdeling. Personellet er fast ansatt på forebyggende avdeling. Det vil være flere personer som jobber innen særskilte tilsyn og feiing og tilsyn. Det er lettere å sette av ressurser til å være med på kampanjer, undervisning og opplæring i kommunen. Både personell fra særskilte tilsyn og feiing og tilsyn vil ofte bistå i dette arbeidet.

2.3 Store brannvesen

Brannvesenet har en større enhet for forebyggende personell. Brannforebyggende avdeling har egen avdelingsleder. Ved større avdelinger er det også mellomledere som har ansvar for hvert sitt spesifiserte fagområde. Fagområdene har et lokalt fagmiljø som hele avdelingen kan spille på. Personellet har variert bakgrunn og det er åpning for å kunne la personell fordype seg i enkelttema eller områder innen brannforebygging. Større brannvesen har dermed opparbeidet spesialkompetanse innenfor ulike områder, for eksempel når det gjelder informasjonsvirksomhet, analyse og utredning og arbeid opp mot risikogrupper. Brannvesenet har også mulighet til å sette av ressurser til prosjekter, kampanjer og informasjonsarbeid.

2.4 Fordeler og ulemper ved dagens løsning

Arbeidsgruppen har vurdert fordeler og ulemper ved dagens løsninger, samt et samarbeid i regionen.

2.4.1 Mindre brannvesen

Mindre kommuner har en fordel med god lokalkunnskap og liten avstand mellom dem som mottar og utfører tjenesten. Ofte er det god kontakt med andre etater som helse, teknisk og det lokale el-tilsynet. Kommunen har derfor en god oversikt over risikoforholdene som gjelder for området. I mange av kommunene har brannforebyggende personell også en deltidsstilling innen beredskap. I brannvesenet kan en slik kombinert funksjon gi synergi til beredskapsarbeidet, et godt samarbeid og erfaringsoverføring mellom forebyggende avdeling og beredskapsavdeling. Et mindre brannvesen har et lite eller intet fagmiljø lokalt. Brannforebygging er et så omfattende fagområde at det kan være problematisk å inneha en fullstendig oversikt over regelverket innen de ulike områdene.

Dagens ordning tillater også at forebyggende oppgaver tillegges en kombinert stilling. Det er ikke alltid at forebyggende arbeidsoppgaver blir prioritert, som for eksempel undervisning i skoler og barnehager. Disse personene skal fylle flere stillinger med ulike oppgaver som skal følges opp innen gitte tidsrom. Brannvesenet er også svært sårbart med tanke på sykemeldinger, permisjoner og lignende hvor det er lite ressurser tilgjengelig.

I noen tilfeller vil tilsynspersonellet ha nære relasjoner til byggeier på tilsynsobjektene. Dette kan reise spørsmål om habilitet i saksbehandlingen. Det er fare for at det blir ulik behandling og utførelse fra kommunen. Brannsjefen kan også ha en dobbeltrolle i kommunen ved å arbeide i en teknisk stilling som forvalter kommunale bygg i tillegg til å ha en kontrollfunksjon som brannsjef.

Små kommuner er forbundet med høye kostnader på dataprogram, materiell og utstyr. Det kan bli behov for å leie tjenester fra nabokommuner for å utføre det lovpålagte forebyggende arbeidet.

2.4.2 Mellomstore brannvesen

Mellomstore brannvesen er oversiktlige organisasjoner med kort vei til ledelsen som fatter avgjørelser. Det er også kort vei til ledelsen i andre etater som er naturlig å samarbeide med. Organisasjonens størrelse gjør det greit å få til samarbeid på tvers av seksjoner og avdelinger. Mange ansatte i slike organisasjoner har også en stilling eller funksjon i beredskapsavdelingen, slik at erfaringsoverføring mellom avdelingene er greit å få til – dette med tanke på ny forskrift med evaluering av det forebyggende arbeidet etter hendelser. Den enkelte ansatte deltar gjerne i mange ulike oppgaver i hele det forebyggende spekteret. Det fører til stor bredde i kunnskapen. Det er også lett å ha en felles norm i organisasjoner av denne størrelsen.

På grunn av kommunens størrelse har forebyggende avdeling i slike organisasjoner god lokalkunnskap. Både om objekter i kommunen, risikogrupper og offentlige etater. Dette kan gjøre det lettere å få i gang et samarbeid. Avhengig av organisasjonsmodell kan det likevel bli for kort avstand mellom eiere av objekt, rådmenn og forebyggende personell.

Feie- og tilsynstjenesten har god kjennskap til kommunen, bygdene og innbyggere, slik at kundene kan identifisere seg med medarbeiderne. Det gjør formidling av brannforebyggende budskap enklere.

Organisasjonene har god kontakt med lokale informasjonskanaler, som lokalaviser.

Forebyggende avdelinger i denne type organisasjoner er store nok til å ha et fagmiljø, og de er flinke til å samarbeide med andre organisasjoner når det er behov for det.

Som regel er det også nok ressurser til å delta på kurs og konferanser for å få nødvendige faglige oppdateringer.

Personell kan ha for tette bånd slik at habilitetsspørsmål dukker opp. Brannvesenet har til tider vansker med å skaffe kompetent personell til ledige stillinger. Det er også en utfordring at unge nyutdannede får seg jobb og bruker brannvesenet til å opparbeide seg erfaring før de får jobb i større brannvesen eller i privat sektor.

Personell på forebyggende avdeling har ofte bred kompetanse for å kunne utføre arbeidet. Det er lite rom for at personell kan spesialisere seg innenfor enkeltområder.

2.4.3 Stort brannvesen

Store brannvesen har fordelen av å ha store, kompetente og solide fagmiljøer. Slike miljøer vil ha høy integritet og troverdighet utad. Når det er flere som jobber innenfor de samme fagområdene blir det god kapasitet og robuste tjenester. Ressursene kan allokere der behovet er størst slik at disse utnyttes mest mulig effektivt. Med et større fagmiljø er det gode muligheter for faglig utvikling og læring på tvers av grupper, seksjoner og avdelinger. Avdelingen er i mindre grad sårbar for ferieavvikling, permisjoner og annet fravær.

Det er lettere å tiltrekke seg arbeidskraft, samt utvikle og beholde denne arbeidskraften. Mangfoldet i arbeidsoppgaver er stort. Det kan lettere legges opp til spesialisering innenfor definerte fagområder. Større enheter har god lokalkunnskap, men ikke på detaljnivå. Relasjonsbygging med andre samarbeidspartnere kan kreve noe mer tid enn i mindre kommuner hvor forholdene naturlig er tettere. I et stort brannvesen med

mange ansatte må det avsettes tid til lederoppgaver for administrasjon, ledelse og faglig utvikling for ansatte.

2.4.4 Fordeler og ulemper ved samarbeid i region

Arbeidsgruppen er enig i at samarbeid vil kunne gi gode gevinster for det totale forebyggende arbeidet i regionen. Ved et slikt samarbeid vil brannforebyggende arbeid kunne fremstå som mer samordnet på tvers av kommunegrensene. Videre vil det være en fordel at brannforebyggende personell er tilknyttet et kompetansemiljø hvor det er mulig å få bistand i vanskelige og krevende saker. Gjennom en samarbeidsmodell vil forebyggende personell lettere kunne holde seg oppdatert på endringer generelt og nye måter å utøve forebyggende aktiviteter på spesielt. Det vil være mulig å ta del i den spisskompetansen som blir gjort tilgjengelig i et slikt samarbeidende nettverk. En samarbeidsløsning vil kunne bidra til større mulighet for å trekke på ressurser dersom det skulle være behov for det. Brannforebygging er utadrettet, og det er viktig at publikum blir ivaretatt på en god og trygg måte. I et regionalt samarbeid mener arbeidsgruppen at det bør legges til rette for at alle henvendelser håndteres mest mulig ensartet, uavhengig av hvilken kommune i regionen som mottar henvendelsen. Konkret innebærer dette at forvaltning, som er et viktig og vanskelig område, håndteres likt uavhengig av kommune.

Et regionalt samarbeid vil ha potensiale til å utvikle like løsninger, saksgang, maler, dataverktøy og presentasjoner. Dette vil kunne gi åpenbare gevinster i form av stordriftsfordeler.

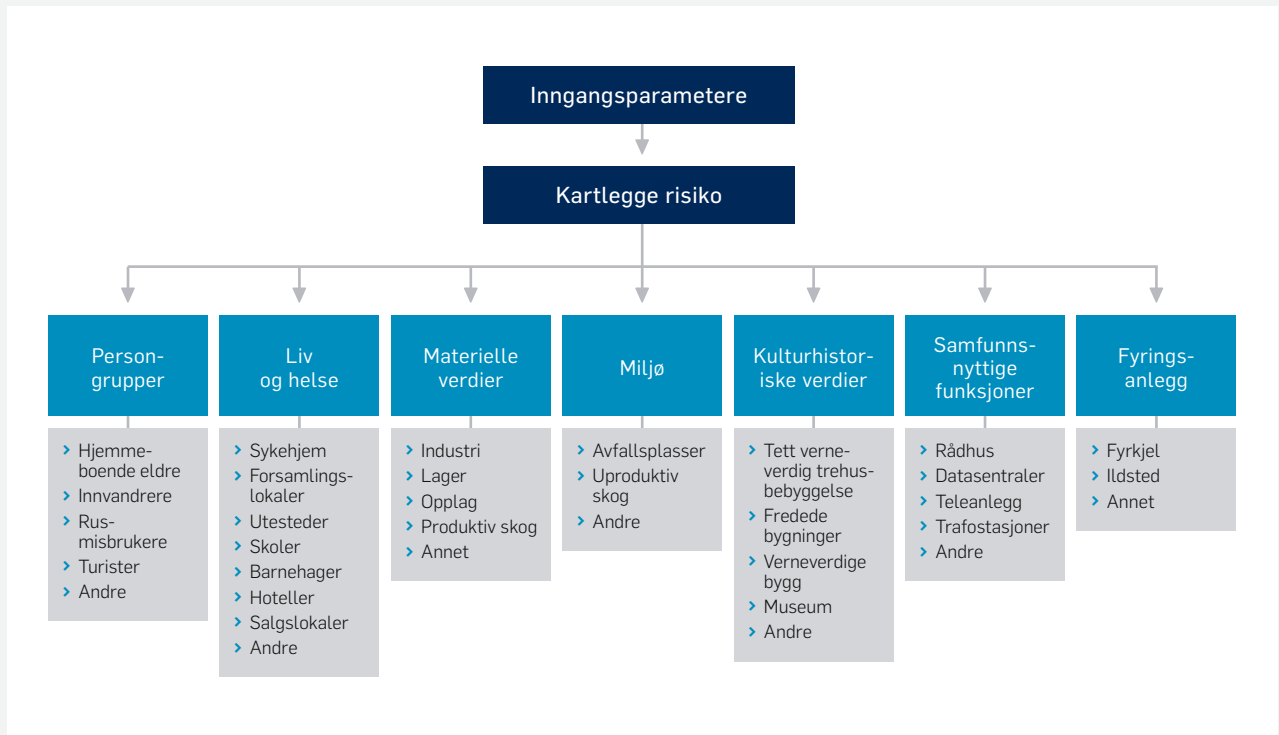
Likevel må det sikres at kvaliteten på opparbeidede relasjoner, og kontakt og dialog mellom ulike samarbeidspartnere i kommunene ikke forringes.

3. Arbeidsgruppens anbefalinger

Det utøves mye godt forebyggende arbeid i kommunene i dag. I tråd med endringene på det brannforebyggende fagområdet, er arbeidsgruppen enig om at det er viktig med gode samarbeidsarenaer og robuste fagmiljøer med høy kompetanse. En samarbeidsmodell på tvers av kommunegrensene vil utløse synergier på flere områder, også utover det rent faglige. Brannforebyggende arbeid er fremdeles en kommunal oppgave. Dette innebærer at kunnskap om den enkeltes kommunes risiko må ligge lokalt. Likevel er det viktig at man har god oversikt over risikoforhold som går på tvers av kommunegrensene og som inngår i et regionalt risikobilde. Arbeidsgruppe forebyggende har vurdert fagområder som krever spesialkompetanse, og som vil være viktig å kunne dra nytte av for kommunene. Fagområdene som foreslås skal bidra til god utnyttelse av ressurser, kompetansebygging, erfaringsoverføring og læring for brannvesenene i regionen.

3.1 Fagområder som krever spesialkompetanse

Den enkelte kommune skal fremdeles ha ansvaret for det brannforebyggende arbeidet i sin kommune. Som nevnt innledningsvis er arbeidsgruppen av den oppfatning at et samarbeid innen brannforebyggende fag vil kunne fremme spesialgrupper og kompetanse som alle kommuner vil kunne ha nytte av. Det legges opp til faggrupper med spesifikke fag-, ansvars- og kompetanseområder. Den enkelte faggruppe ledes av et vertsbrannvesen med god kunnskap om spesialtjenesten. Faggruppene bør etableres som samarbeidsprosjekter mellom de deltagende kommunene i regionen. Kompetansen vil således være tilgjengelig for hele nettverket, og ikke kun ett brannvesen. Dermed sikrer man at kunnskap deles i hele regionen.



Arbeidsgruppen har identifisert følgende områder med behov for spesialkompetanse:

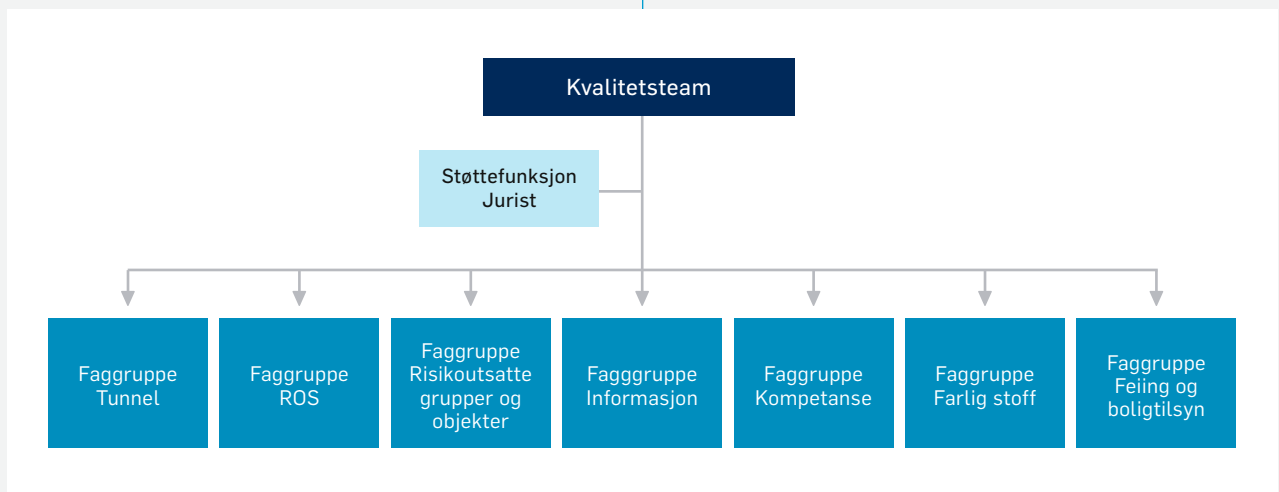
- > Tunnel
- > ROS
- > Risikoutsatte grupper og objekter
- > Informasjon
- > Kompetanse
- > Farlig stoff
- > Feiing og boligtilsyn
- > Jus (støttefunksjon)

Dersom nye fagfelt blir identifisert bør det vurderes om det skal opprettes andre faggrupper.

Figuren under viser arbeidet som både det lokale brannvesenet og regionen gjør for å kartlegge brannrisiko kontinuerlig.

Blant annet stortingsmeldinger, NOUer, fylkes-ROS, kunnskap og erfaringer fra hendelser er inngangsparametre her. Risiko for brann kartlegges og følges opp der det er behov.

Det forventes at vertsbrannvesenet for de ulike spesialfeltene har kompetanse og erfaring innen fagfeltet. De bør også ha kunnskap om ekstern kompetanse og samarbeidspartnere. Vertsbrannvesenet leder faggruppen og er ansvarlig for at gruppens arbeid drives målrettet fremover. Vertsbrannvesenet må også ha kapasitet til å drifte og vedlikeholde kompetansen i faggruppen.



Personell til faggruppen hentes fra hele regionen, men ledes fra vertsbrennvesenet. Spesielle krav til personell beskrives under hver faggruppe.

Organisasjonskartet under viser arbeidsgruppens tanker bak det brannforebyggende arbeidet. Kvalitetsteamet legger føringer for brannforebyggende arbeid i regionen. Jus er en støttefunksjon for alle faggruppene og kvalitetsteamet.

Under gjøres det nærmere rede for hvordan arbeidsgruppen ser for seg at modellen kan organiseres, og hvordan spesialkompetanse skal kunne nyttes på tvers av kommunegrenser. Det er naturlig å utnytte synergiene i samarbeid med andre faggrupper, og da særlig opp mot beredskap.

3.1.1 Kvalitetsteam

Kvalitetsteamet er tiltenkt en overordnet funksjon i forbindelse med å sette normer og standarder i det brannforebyggende arbeidet. Se kapittel 4.3.3 for beskrivelse av arbeidet.

Kvalitetsteamet bør bestå av forebyggende ledere fra ulike brannvesen i regionen. De skal representere både store, mellomstore og mindre brannvesen. Representantene forventes å ha interesse og kunnskap for å bygge opp kvaliteten på det brannforebyggende arbeidet som utføres i regionen.

3.1.2 Støttefunksjoner

Jus er et vanskelig fagfelt, og det kan være behov for bistand, spesielt i vanskelige saker. Juridisk kompetanse er angitt som en støttefunksjon i organisasjonskartet. Den som skal fylle denne funksjonen må ha juridisk embetseksamen, og ha god kjennskap til brannlovgivningen og forvaltningsloven. Juristen skal være en rådgiver for alle kommunene. Juristen vil ikke ha myndighet i kommuner uten at det er fattet vedtak om dette.

Bistand i forbindelse med saksgang, sanksjonsmuligheter, hjemmelsgrunnlag og andre juridiske spørsmål i forbindelse med brannforebyggende aktivitet er juristens arbeidsoppgaver. Kjennskap til intensjoner og forarbeidene til lovverket vil være en fordel.

Arbeidsgruppen vurderer det slik at juristen ikke skal ansettes, men at det etableres en avtale som sikrer at nettverket har tilgang på slik kompetanse. Det vil være ledergruppen som har det overordnede ansvaret for å administrere ordningen, herunder saksfremlegging, møter og tidsbruk. Juristen skal møte på forhåndsbestemte møter, samt leies inn ved behov. Juristen skal ha informasjon om innkomne saker i forkant av møtene.

Ordningen med jurist må evalueres når det foreligger et erfaringsgrunnlag.

3.1.3 Faggruppe tunnel

Det finnes cirka 1100 tunneler på riks- og fylkesvegnettet i Norge. 200 av disse skal rehabiliteres før 2019 for å tilfredsstille dagens sikkerhetskrav. Noen kommuner har én tunnel, mens andre gjerne har flere titalls tunneler, så erfaringen med tunnelsikkerhet er nok svært varierende. Dagens tunneler er avanserte byggverk hvor sikkerheten er basert på moderne teknologi; ventilasjonssystem, lysanlegg, telefonanlegg, nødkommunikasjonsanlegg, slokkeanlegg, brannalarmanlegg og bomber. For sikkerheten i tunnelen er det viktig at disse tekniske anleggene fungerer som de skal. Ved tilsyn må brannvesenet kontrollere at det er innført egenkontroll og avvikshåndtering slik at tunnelens sikkerhetsnivå blir ivaretatt. En del eldre tunneler oppfyller i dag ikke kravene i tunnelsikkerhetsforskriften og har frist for oppgradering til 2019. Krav som ikke kan innfris må kompenseres med avbøtende tiltak etter en risikovurdering.

Brannvesenet må være kjent med hvordan tunneler er utstyrt og hvordan sikkerhetsinstallasjoner fungerer. Styring av ventilasjonsvifter er et viktig moment.

Felles systemtilsyn i tunneler

I noen sammenhenger kan systemtilsyn på tunneler med Statens vegvesen gjennomføres som fellestilsyn av to eller flere brannvesen. Dette gir mer effektiv tidsbruk for Statens vegvesen og god kompetanseutveksling blant tilsynspersonell. Verifikasjon kan gjøres i egne tunneler av det enkelte brannvesen.

Samarbeid med Statens vegvesen

Felles øvelser i tunneler mellom Statens vegvesen og flere brannvesen. Andre brannvesen bør også bli invitert til å delta i planlegging og gjennomføring når Statens vegvesen eller et brannvesen tar initiativ til en øvelse i en tunnel. På denne måten får flere trening i hendelser i tunneler uten at det må gjennomføres øvelser i alle kommuner. Sammen med Statens vegvesen kan det lages en øvelsesplan som gjøres kjent for alle parter. Med fordel kan også helsevesenet og politiet bli med på noen øvelser. Deltakelse på øvelser vil også ha verdi for det brannforebyggende arbeidet.

Felles tunnelgruppe

Gruppen for brannforebyggende arbeid foreslår at det etableres en tunnelgruppe som egen faggruppe. Denne skal bestå av medlemmer fra ulike brannvesen med erfaring fra tilsyn i tunneler. Gruppen skal ha dialog med Statens vegvesen og utarbeide planer for øvelser, felles tilsyn og ellers holde en tett dialog med brannvernleder for tunneler i Statens vegvesen. Gruppen skal også sende ut informasjon og holde brannvesen i brannsamarbeidet oppdatert på det som rører seg innen tunnelsikkerhet. Videre skal tunnelgruppen arrangere mindre tunnelseminar med innlegg fra ulike aktører som eiere, utstyrleverandører og brannvesen.

Med tiden vil en slik gruppe opparbeide god kompetanse på tunnelsikkerhet og kunne bidra positivt når det gjelder planlegging av nye tunneler i regionen og evaluering av hendelser i tunneler.

Det er naturlig at gruppen rekrutterer medlemmer som har erfaring med tilsyn i tunneler, helst fra kommuner med mange komplekse eller lange tunneler. De må ha kunnskap om Statens vegvesens normer og forskrifter. Faggruppen må også ha kunnskap om hva som skjer dersom det skulle oppstå en ulykke i en tunnel.

Faggruppen bør utarbeide sjekklister til bruk ved tilsyn med Statens vegvesen og kan, på forespørsel, bistå ved tilsyn dersom et brannvesen anmoder om dette. De bør jobbe for økt kunnskap om tunnelsikkerhet i kommuner med tunneler.

3.1.4 Faggruppe ROS

Arbeid med risiko og sårbarhet dreier seg om å redusere risikoen for kritiske hendelser som kan skade personer, miljø og samfunn. Gjennom økt kunnskap om årsakssammenhenger og relevante tiltak, ønsker man å redusere konsekvensene på person-, organisasjons- og samfunnsnivå om uønskede hendelser skulle inntreffe. Årsakene til slike hendelser kan være av teknologisk, organisatorisk og menneskelig art. Kriser kan oppstå på grunn av naturkatastrofer, miljøproblemer, uhell eller intenderte handlinger som terrorisme.

Brann- og redningsvesenet er kommunens viktigste beredskapsressurs, og må derfor ha en rolle i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og andre planer som brann- og redningsvesenet dekker i kommunene. En slik involvering vil føre til at brann- og redningsvesenet blir en integrert del av kommunens risikoplanlegging, håndtering og planverk. Risikofaktorer vil naturlig nok også finnes på tvers av kommunegrensene. Det er Fylkesmannen som har ansvar for å utarbeide fylkes-ROS. Med den kompetansen brann- og redningsvesenet besitter er det viktig med involvering også i dette arbeidet.

På bakgrunn av kartlagt risiko og sårbarhet skal den enkelte kommune i hovedsak bestemme hvilke ressurser brannvesenet skal disponere. Imidlertid stilles det minstekrav som skal sikre at alle kommunene utfører et minimum av brannforebyggende oppgaver, herunder feiertjenester. Videre skal obligatoriske krav sikre at kommunene har en slagkraftig beredskapsstyrke med tilstrekkelig kompetanse og utrustning. Beredskapsstyrken skal kunne settes inn ved branner og andre ulykker innenfor kravene til innsatstider.

For at brann- og redningsvesenet skal kunne ivareta sine oppgaver knyttet til risiko, sårbarhet og

beredskapsplanlegging, må det finnes tilgjengelig kompetanse innenfor dette komplekse fagområdet.

Analyse av brannstatistikk kan avdekke viktige læringspunkter som kan formidles på tvers av kommunegrensene. Dette kan bidra til ny kompetanse og diskusjon om allerede etablerte eller nye forebyggende tiltak. Kompetanse innen brannevaluering og metoder for å ivareta systematisk erfaringslæring både i og på tvers av brann- og redningsvesen, samt et godt analysegrunnlag i form av bearbeidet statistisk materiale og evalueringsrapporter, vil kunne bidra til at det skapes en arena for læring og utvikling mellom brann- og redningsvesener. Sakkyndig kompetanse og kompetanse innenfor brannetterforskning står sentralt når det gjelder å lære av tidligere hendelser. Det er naturlig at et fagmiljø vil utgjøre en sentral ressurs i forbindelse med utredninger av brannfaglige problemstillinger og tilsvarende for eksempel høringer for brann- og redningsvesen i hele regionen. For å sikre at særegne lokale forhold blir ivaretatt, kan gruppen ved behov suppleres med lokalkunnskap. De fleste kommuner forholder seg til store arrangementer fra tid til annen. Disse representerer en økt og varierende risiko. Arbeidsgruppen tror at kompetanse innenfor risiko og sårbarhet vil være en styrke for de samarbeidende kommunene når det gjelder vurderinger, planlegging, iverksetting av tiltak og generell oppfølging av arrangementer.

Høsten 2013 iverksatte Bergensalliansen en kartlegging av utfordringene til brann- og redningstjenestene i regionen. Gjennom innhenting av informasjon om blant annet følgende risikoområder skulle prosjektet synliggjøre utfordringene som regionens samlede brann- og redningsressurser kunne bli stilt overfor:

- Særskilte brannobjekter
- Risikoutsatt industri/næring
- Tettsteder
- Skog-, kratt- og gressbranner
- Ras og flom
- Potensiale for storulykker som ulykker på vei, tunnel, jernbane og sjø

Alle funn ble markert på et elektronisk og interaktivt kart.

Arbeidsgruppe forebyggende ser for seg at kompetanse innenfor risiko og sårbarhet skal kombineres med kunnskap i bruk av interaktive kartverktøy, slik at risikoforhold i den enkelte kommune plottes i dynamiske kartlag og på den måten blir et viktig beslutningsstøtteverktøy. En nærmere beskrivelse om kartverktøyet er gjengitt under.



GIS kartverktøy

Kommunene i fylket har ulik praksis når det gjelder registrering, oppbevaring og bruk av data innenfor brannforebyggende arbeid. Tilsvarende gjelder for innsats ved brann og redning. Ved å føye sammen ulike datakilder og knytte disse sammen i et system, kan det etableres en felles plattform som samspiller med ulike datatyper. Alle kommunene som er tilknyttet 110-sentralen vil kunne dra nytte av denne løsningen. Den fremtidige samlokaliseringen av 110- og 112-sentralene som politireformen legger opp til vil også kreve elektroniske arkiver med tidsriktige data for optimal hendelseshåndtering.

Brannforebyggende arbeid

Kommunene benytter ulike saksbehandlingssystemer for feiing og tilsyn. Det vil være en fordel om fagsystemet er felles for hele regionen. Fagsystemet bør inneholde blant annet informasjon om tilsynsvirksomheten, feiing, annen brannforebyggende aktivitet og saksbehandling. Samtlige tilsyn, saksbehandling og brannforebyggende aktiviteter må være tilknyttet eiendommer/adresser med tilhørende koordinater. Disse dataene kan overføres direkte inn i GIS-verktøyet. På den måten kan en visuelt fremstille hvor tilsynsobjektene

befinner seg og hvor det er gjennomført tilsyn. Det vil også være mulig å knytte spesielle risikoforhold opp til enkeltobjekter eller områder.

Manuell registrering av hendelser

Alle hendelser som operativ avdeling er ute på kan plottes i GIS-verktøyet. Med dette som utgangspunkt kan en få frem temakart som presenterer forskjellige typer hendelser. Statistisk materiale vil også kunne fremskaffes på bakgrunn av innregistrerte data.

Kartdata fra eksterne aktører

Det er mulig å dra nytte av kommunale kartdata fra ulike planavdelinger, herunder matrikkelinformasjon og bakgrunnskart. Videre kan eksterne kartdata legges inn på en enkel måte; eksempelvis data fra trafikketatens oversikt over stengte veier, VA-etatens oversikt over stengte vannledninger, NVEs ras- og skredkart, Statens vegvesens trafikkulykkekart, videoovervåkning av veier og tunneler, samt demografiske kart fra Statistisk sentralbyrå. Basert på slik informasjon vil en stadig kunne holde seg oppdatert ved hjelp av direkteoppdateringer i kartverket.



Hotel Ullensvang ved Hardangefjorden i Ullensvang herad.
Risikopotensial: Brann på overnattingssted/hotell med mange gjester.

Tegne i kartet

Det er mulig å tegne direkte i kartet. Med denne funksjonaliteten kan det legges inn piler for å indikere innsatsveier og andre symboler for å vise plassering av for eksempel nøkkelbokser og sprinklerventiler i objektene. Inntegning av felter som viser oppstillingsplasser for innsatsmateriell kan også markeres.

Synergier

Datafangst i forbindelse med ROS-arbeid kan registreres ved bruk av GIS-verktøy. Disse dataene vil være til stor hjelp både når det gjelder å spisse det brannforebyggende arbeidet, og i forbindelse med tilrettelegging for innsatspersonell i kommunene.

Operatørene ved 110-sentralen vil kunne søke opp og zoome seg inn på aktuelle adresser og få følgende informasjon i kartbildet:

- › Vannverk (hydranter og brannkuler)
- › Stengte veier/gravearbeider
- › Oppbevaring av farlig stoff
- › Forebyggende aktiviteter (tilsyn, feiing, befaringer, kampanjer)

- › Tidligere hendelser
- › Midlertidige arrangementer (konserter, overnatting osv.)
- › Innsatsplaner
- › Objektsyn

Innsatspersonell vil kunne ta med seg en bærbar PC eller et nettbrett og få samme informasjon. Ved aktivering av GPS vil kartet vise området hvor PC-en/nettbrettet befinner seg. Søk eller zooming vil ikke være nødvendig. Inntegninger og informasjon direkte i kartbildet vil kunne erstatte dagens objektsyn.

Anvendelse og nytteverdi

Tilgang til og kompetanse på bruk av GIS-verktøy kombinert med kompetanse innenfor risiko og sårbarhet, kan bidra til å samle relevant informasjon når det gjelder brannforebygging og for brann- og redningsinnsats på en plass. Utover dette vil kommunene kunne dra nytte av systemet i egne ROS-analyser. For 110-sentralen vil en katalogisering av data med ett datasett i bunn utgjøre en strukturell forbedring med rask datatilgang av tidsriktige data. Samlokalisering av 110- og 112-sentralene gir et større operasjonsdistrikt. Geografiske informasjonssystemer, gode ROS-analyser som er lett tilgjengelig for operatørene og digitale beredskapsplaner blir viktige for å fremstille og vedlikeholde et dynamisk risikobilde for hele regionen. Samtidig styrkes den enkelte kommunes mulighet for å få oversikt over egne risikoer i elektroniske kart.

3.1.5 Faggruppe risikoutsatte grupper og objekter

For å styrke sikkerheten til grupper som har høyere risiko for å omkomme i brann blir det foreslått en forsterkning av dagens virkemidler og iverksetting av virkemidler i NOU *Trygg hjemme*. Flere forslag i *Trygg hjemme* omhandler organisering og effektiv ressursbruk i kommunene. Økt samarbeid og god kommunikasjon mellom ulike kommunale tjenesteytere fremheves også som en viktig forutsetning for systematisk brannforebygging. Nasjonalt viser det seg at mange kommuner gjør en stor innsats for å ivareta brannsikkerheten hos risikoutsatte grupper. Mye av innsatsen utføres som tverrsektorielt samarbeid. Likevel er det forholdsvis mange kommuner hvor det ikke er etablert samarbeid om de risikoutsatte gruppene. I en del tilfeller hvor samarbeidsarenaer er etablert fremstår disse som usystematiske og tilfeldige. Arbeidsgruppen er av den oppfatning at en faggruppe med fokus på utsatte grupper skal understøtte kommunenes arbeid på dette område på en god måte. Arbeidsgruppen trekker særlig frem følgende områder som relevante:

- › Bidra til å sørge for en overordnet organisering som kan virke for tettere koordinering mellom relevante kommunale tjenester
- › Bidra til å forankre samarbeidet regionalt og lokalt i kommunene

- Avklare oppgaver og ansvar regionalt og lokalt i kommunene
- Utvikle samarbeids- og arbeidsrutiner
- Vurdere nødvendig individuell og felles kunnskap og kompetanse
- Kartlegge og utnytte eksisterende ressurser
- Vurdere teknologi som kan understøtte og legge til rette for samarbeid

Faggruppen bør følge opp arbeidet mot risikogrupper som nevnt i NOU *Trygg hjemme*, andre relevante rapporter og samhandle tett med faggruppen for risiko og sårbarhet. Arbeidsgruppen mener at en slik gruppe også kan ivareta særskilte problemstillinger som omhandler vernede og fredete bygg og andre objekter med særskilt risiko. Dette eventuelt på forespørsel fra enkeltkommuner som søker bistand i spesifikke saker. Faggruppen bør ta sikte på tverretattlig samarbeid med et regionalt tilsnitt. Et slikt fokus innebærer også å jobbe opp mot ulike grupper, miljøer, pårørende og interesseorganisasjoner for å oppnå best mulig effekt av arbeidet i hele regionen. Gruppen skal ha spesielt fokus på å knytte til seg fagpersoner fra andre etater som helse og omsorg.

En sentral del av denne faggruppens virke skal være å jobbe for å fremme erfaringsoverføring mellom etater og kommuner.

NOU *Trygg hjemme* har et langsiktig fokus. Den vil være retningsgivende for brann- og redningsvesenets forebyggende oppgaver knyttet opp mot særlige utsatte grupper over lang tid. En faggruppe som opparbeider høy kompetanse om disse utfordringene er av stor betydning for å etablere en enhetlig tilnærming mot aktuelle og potensielle samarbeidspartnere. Faggruppen skal samarbeide tett med faggruppen for informasjon som omtales senere i dette kapitlet. Naturlige grensesnitt mellom de to faggruppene vil blant annet være utarbeidelse av informasjons- og opplæringsmateriell, aksjoner, formidlingsvirksomhet og kampanjer.

Som nevnt peker arbeidsgruppen på at vernet og fredet bebyggelse er et fagfelt som det kan være krevende å jobbe med. Arbeidsgruppen ønsker likevel ikke å etablere flere faggrupper, men ser for seg at særskilt kompetanse på dette området kan knyttes inn i samme gruppe. Faggruppen skal derfor også favne kunnskap om slike bygg. Gruppen skal kunne bidra til å innlede samarbeid med antikvarer og eventuelt riksantikvar for å kunne ha en felles forståelse av håndtering av denne bygningsmassen.

Oppsummert vil etablering av en faggruppe med kompetanse på utsatte grupper og risikobjekter kunne tilføre de samarbeidende kommunene en fagkompetanse som skal gjøre det lokale arbeidet lettere.

Aktuelle leveranser fra en slik faggruppe vil blant annet være metodikk og systematikk i Trygg hjemme-arbeidet. Samtidig vil utredninger og avklaringer i innfløkte og vanskelige spørsmål spesielt knyttet til særskilte risikobjekter være aktuelt.

3.1.6 Faggruppe informasjon

Informasjon er et viktig virkemiddel i det brannforebyggende arbeidet. Arbeidsgruppe forebyggende mener at informasjon er et omfattende område som vil gi store synergier for kommunene i et regionalt samarbeid. Arbeidsgruppen vurderer det slik at det kan etableres felles elektroniske kommunikasjonskanaler, og brosjyremateriell kan gjøres felles for hele regionen. Videre kan kampanjer og aksjoner bygge på en felles regional plattform. En slik tilnærming vil ha en økonomisk oppside, høyne kvaliteten og sikre en god ressursbruk. Videre vil alle innbyggerne i regionen få lik informasjon.

En faggruppe med ansvar for informasjon bør kunne levere kompetanse og samordne ressursene bedre i hele regionen slik at det sikres lik informasjon, og at brann- og redningsvesenet fremstår enhetlig.

Informasjon og kommunikasjon om brannrisiko er en viktig del av den forebyggende innsatsen som det lokale el-tilsyn (DLE) og brann- og redningsvesenet utfører ved tilsyn, hjemmebesøk og undervisning. Den lokale brannmyndigheten er en viktig ressurs for kommunikasjon med befolkningen, næringslivet og de som bor og oppholder seg i kommunen. Informasjons- og holdnings-skapende arbeid om brann sikkerhet utføres av feierne, annet brannforebyggende personell og personell i beredskapsstyrken.

Faggruppe informasjon kan legge til rette for et mer effektivt arbeid gjennom samordning og at innsatsen blir rettet mot de gruppene som er mest utsatt for brann.

Faggruppen bør være en pådriver i nasjonale og regionale kampanjer. Gruppen arbeider for at det utarbeides nødvendig informasjonsmateriell både nasjonalt, regionalt og lokalt. Faggruppen kan også legge til rette for at det foreligger maler på ulike undervisningsopplegg som den enkelte lett kan tilpasse til egen kommune.

Elektroniske kommunikasjonskanaler er spesielt viktig for å nå ut til publikum, da disse treffer mange personer raskt og med lik informasjon. Faggruppen bør kunne fremme bruken av alle elektroniske kommunikasjonskanaler på en god måte.

Skriftlig informasjon i form av brosjyrer som distribueres i felt eller i tilknytning til kampanjer er fortsatt viktige verktøy. Felles presentasjoner med brannforebyggende tema kan utvikles og benyttes i hele regionen. Publikumskontakt til det enkelte brann- og

redningsvesen kan skje gjennom nettbaserte skjema. Det kan også sendes ut felles pressemeldinger for å sikre tyngde og likt fokus i hele regionen. Faggruppen bidrar til at informasjonen som blir gitt ut er felles i regionen og skal ha god slagkraft når det kjøres kampanjer. Faggruppen bør ha bilder og tekst tilgjengelig som kan benyttes av kommunene på sine nettsider.

Faggruppen bør bestå av personell med kompetanse innen formidling, kommunikasjon, informasjon, IKT og samtidig ha brannfaglig erfaring.

3.1.7 Faggruppe kompetanse

Kurs og etterutdanning er sentralt for det brannforebyggende fagområdet. Arbeidsgruppen mener at det er viktig å etablere en egen faggruppe for å øke kompetansen. Denne gruppen bør arbeide for at brannforebyggende personell har den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre aktiviteter. Dette vil skape merverdi i det brannforebyggende arbeidet. Faggruppe kompetanse bør ha ansvar for å legge til rette for kursvirksomhet og informere om eksterne kurs som kan være av interesse for brannvesenets personell.

Videre vil en slik faggruppe naturlig ha ansvar for å organisere regional kursvirksomhet og bistå resterende faggrupper med seminarer og samlinger. Arbeidsgruppen ser for seg at dette kan utføres etter et årshjul hvor ulike kurs og kompetansehevede tiltak inngår. Det enkelte brann- og redningsvesen melder selv sin interesse for å delta på ulike tiltak, og må bære kostnader for egne deltakere. Faggruppe kompetanse kan være en tilrettelegger som fanger opp behov, planlegger og realiserer i samarbeid med andre faggrupper og i overensstemmelse med ledergruppen i nettverket. Faggruppen bør ha representanter fra alle typer brannvesen, og medlemmene bør ha erfaring som kursarrangør.

3.1.8 Faggruppe farlig stoff

Forskrift om håndtering av farlig stoff krever at alle som oppbevarer farlig stoff over visse mengder, melder dette til DSB. Løsningen, som heter «FAST – anlegg og kart», inneholder informasjon om cirka 7400 anlegg som lagrer farlig stoff. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har nå lagt til rette for at brannvesen, 110-sentraler, kommuner, fylkesmenn og fylkeskommuner får tilgang til informasjon om anlegg med farlig stoff innenfor sitt ansvarsområde. Informasjonen vil være et nyttig verktøy i tilsyns-, beredskaps- og arealplanleggingen i kommuner og fylker. Storulykkeforskriften – forskrift om tiltak for å forebygge og begrense skadevirkningene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer, har som formål å forebygge storulykker og begrense skadene dersom en ulykke skjer. DSB er koordinerende etat i forhold til myndighetenes oppfølging av storulykeforskriften. Farlig stoff er et vanskelig og omfattende fagfelt.

Kommunene i nettverket har ulik erfaring med tilsyn og oppfølging av aktuelle virksomheter. Regelverket kan være utfordrende å forstå. Det er også knyttet en del usikkerhet til håndheving av regelverket.

Arbeidsgruppen har også vurdert at landbruket har en del utfordringer med tanke på brannforebyggende arbeid. Det er store verdier (500–600 millioner kroner) som årlig går tapt i brann i landbruket. Gårdene blir større enheter, og det kommer flere tekniske hjelpemidler inn. I dag er gjennomsnittet på gårdsbruk på cirka 50 kyr. Det er vanskelig å evakuere 50 kyr dersom en brann skulle oppstå, og dette øker viktigheten av brannforebyggende arbeid. I tillegg er det en del kunstgjødsel (mellom 10–20 tonn), konsentrerte plantevernmidler (10–10 liter dunker) og ensilering (1000 liters dunker) lagret på gården. Mange gårdsbruk har også gammel dynamitt på lager. Gårdsbruk er også utsatt for gjødselgass og silogass.

Landbruket er underlagt eltilsynet med kontroll på elanlegg hvert femte år. De blir også inspisert cirka hvert femte år av revisorer fra KSL (Kvalitetssystem i Landbruket). KSL vurderer også brannsikkerheten. På Jæren og på Østlandet er det startet opp med samordnet tilsyn mellom brannvesen, Gjensidige, KSL og DLE for å redusere antall branner.

Faggruppe farlig stoff bør utarbeide sjekklister for bruk ved tilsyn i objekter med farlig stoff. De kan også utarbeide informasjonsmaterieill tilpasset for eksempel landbruk sammen med faggruppe informasjon.

3.1.9 Faggruppe feiing og boligtilsyn

Feiing og boligtilsyn utgjør en betydelig andel av brannvesenets personalressurser innen brannforebygging. De er synlige i lokalmiljøet, treffer mange av kommunenes innbyggere og vil kunne være gode formidlere av brannforebyggende budskap til privatpersoner. I dag er det kun bygg med ildsted som inngår i tilsynsordningen. Tilsyn med alle boliger kan være positivt med tanke på å redusere brannfare og brannfarlig aktivitet, samt oppdage utsatte personer. Imidlertid krever dette at den enkelte kommune utarbeider en lokal forskrift.

Faggruppen bør fremme arbeid med informasjon om brannsikkerhet til privatpersoner og nye arbeidsmetoder. Den bør også utarbeide forslag til lokal forskrift som legger til rette for tilsyn i boliger uten ildsted. Det er naturlig at faggruppen samarbeider med de andre faggruppene og kommer med innspill til dem. Faggruppen bør også ha en rolle som rådgiver i vanskelige saker. Dette kan for eksempel være informasjon om når forhold skal/bør rapporteres videre til andre myndigheter eller etater.

Representanter i faggruppen bør ha erfaring fra feie- og boligtilsyn.

3.2 Samspill mellom brannforebyggende arbeid og regionale spesialtjenester

Regionale spesialtjenester (faggrupper) har som oppgave å bistå de lokale brannvesenene med faglige problemstillinger, utarbeiding av felles plattformer og kompetanseheving.

3.2.1 Rutiner

Arbeidsgruppen ser for seg at det utarbeides et årshjul for brannforebyggende aktivitet i regionen. Årshjulet legger noen føringer for faggruppene i forhold til informasjonsarbeid og kunnskapsformidling. I spesifikke saker fungerer faggruppene som rådgiver for de lokale brannvesen, og bidrar til økt kompetanse i hele regionen.

De lokale brannvesenene melder inn problemstillinger som de ønsker å belyse til vertsbrannvesenet. Enkle henvendelser kan besvares direkte av enkeltpersoner i faggruppen, mens hele faggruppen bør involveres for å håndtere mer kompliserte saker.

Når faggruppen mener det er fornuftig, bør den også informere andre aktuelle brannvesen om resultatet.

Dersom det lokale brannvesen ikke har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere vanskelige saker internt, bør de kunne be om bistand fra faggruppene.

Nederst på siden er en skjematisk fremstilling for hvordan gruppene bør arbeide.

3.3 Kvalitet i det forebyggende arbeidet

Kvalitet er et viktig tema når det brannforebyggende arbeidet skal planlegges og gjennomføres.

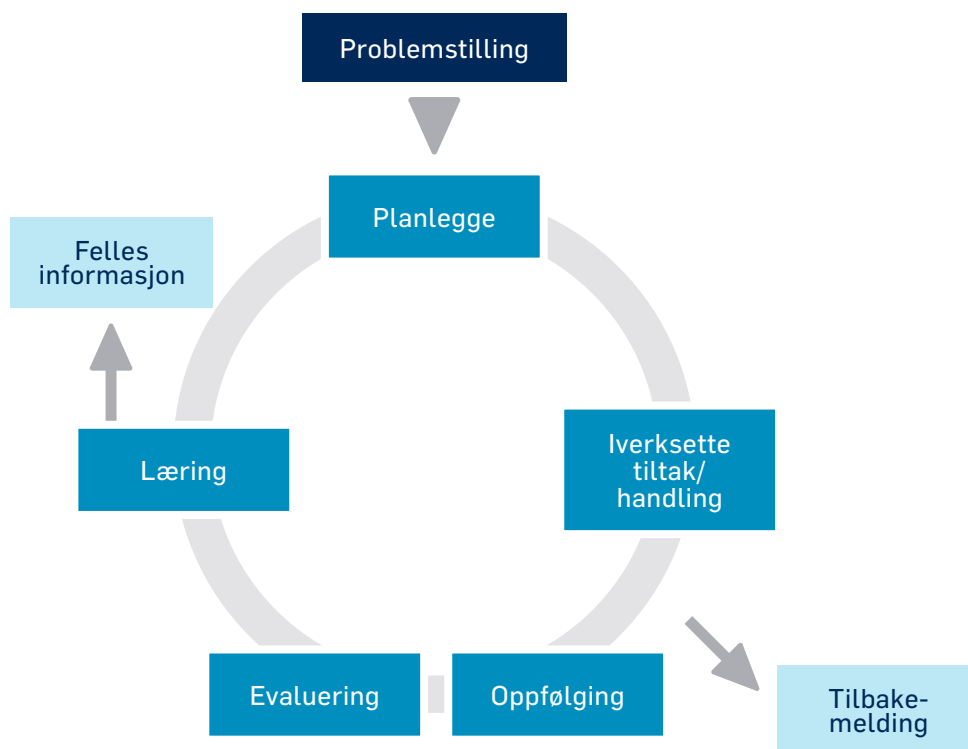
3.3.1 Kvalitetsnorm

Kvalitetsnorm skal bidra til at publikum blir håndtert likt uavhengig av om de henvender seg til et stort eller lite brannvesen. Det må settes en norm eller standard som er felles for alle brannvesen i samarbeidskommunene.

En kvalitetsnorm bør blant annet inneholde hvordan saksgang, håndtering av henvendelser, maler og felles informasjonstiltak skal være.

3.3.2 Kvalitetsteam

Et kvalitetsteam bør sette en norm/standard som skal gi kundene lik behandling og informasjon uavhengig av hvilket brannvesen de tar kontakt med. Det bør kunne dokumenteres at informasjonen som gis ut er riktig og kvalitetssikret i henhold til lover, forskrifter og normer. Kvalitetsteamet utarbeider også rutiner.





Landbruk i Meland kommune. Risikopotensial: Brann i driftsbygning og evakuering av dyr.

Kvalitetsteamet setter opp normer for det brannforebyggende arbeidet:

- › Felles informasjon med veiledninger
- › Tydelig budskap i det som formidles
- › Likhet over kommunegrenser
- › Retningslinjer for hvordan drive det brannforebyggende arbeidet
- › Utarbeide felles maler
- › Utarbeide kriterier for registrering av særskilte brannobjekt (den enkelte kommune har mulighet til å vurdere egne forhold)
- › Komme med retningslinjer, eksempelvis for risikobasert tilsyn
- › Norm for gjennomføring av tilsyn i særskilte brannobjekter
- › Utarbeide prosedyrehåndbok for det brannforebyggende arbeidet
- › Norm for fyrverkeriregime med løyver og salgsdager
- › Skal sikre kvaliteten på arbeidet som iverksettes
- › Bistå i arbeid med bistandsavtaler på for eksempel feiing, tilsyn i bolig og særskilte tilsyn
- › Bistå for å bedre erfaringsoverføring mellom avdelingene for beredskap og brannforebygging
- › Kvalitet må være en del av det daglige arbeidet for noen av de ansatte i regionen
- › Selv om det skal være et prinsipp om likhet, må det være åpent for den enkelte kommunenes særegne forhold

Denne gruppen bør ha regelmessige møter. Møtevirksomheten og arbeidsbelastningen vil nødvendigvis være størst i oppstarten og den første tiden kvalitetsteamet jobber. Kvalitetsteamet må være tydelig i formidlingsarbeidet. Det bør sikre at det er tyngde bak arbeidet som blir gjort. Kvalitetsteamet bør bidra til at alle føler en tilhørighet til arbeidet og brannvesenets forebyggende arbeid.

I første omgang bør kvalitetsteamet prioritere oppgaver som norm for lik forvaltning, like maler og lik informasjon ut til kunder i det brannforebyggende arbeidet. Faggruppen bør sette opp et årshjul for informasjon til å samkjøre det brannforebyggende arbeidet i alle kommunene. Det skal være tyngde bak informasjonen som blir gitt, og informasjonen skal formidles i alle de aktuelle kommunene samtidig.

Kvalitetsteamet kan ikke overskride prinsipper i brannsamarbeidet. Det kan foreslå felles rutiner og normer for brannforebyggende arbeid. Ettersom teamet ikke kan pålegge brannvesenet å følge forslagene, må brannsjefen i den enkelte kommune ta stilling til forslagene. Kvalitetssteamet bør være et rådgivende organ.

Medlemmer i faggruppen bør ha kompetanse innen offentlighetsloven og kunne forvalte denne korrekt.

3.4 Bruk av informasjonstjenester

Flere kommuner har tatt i bruk UMS for eksempelvis å varsle om veiarbeid eller dårlig vannkvalitet. Enkelte brannvesen har gode erfaringer etter å ha prøvd ut denne løsningen for å varsle om feiing og tilsyn. Elektronisk post fremfor brev er en mulighet i dag, men synes å være lite brukt. Elektronisk post er kostnadsbesparende i forhold til brev i papirformat. For tiden utvikles det også løsninger som skal gjøre det mulig for feie- og tilsynspersonellet å utarbeide tilsynsrapport på stedet.

Arbeidsgruppen ser at arbeidet kan effektiviseres ved bruk av informasjonstjenester. Dette er løsninger som bør vurderes nærmere.

3.5 Prinsipper for et brannforebyggende nettverk i regionen

Alle kommuner har plikt til å drive brannforebygging. Den nye forebyggendeforskriften åpner for at kommunene kan endre arbeidsmetoder innen det brannforebyggende feltet. Et samarbeid på regionalt nivå vil gjøre det mulig å jobbe på nye måter. Kommunene i samarbeidet kan forsterke sin egen brannforebyggende avdeling med bistand fra faggruppene.

Kommunen har ansvar for å kartlegge sannsynligheten og konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier i kommunen. Kommunen skal også kartlegge utsatte grupper med særlig risiko for å bli skadet eller omkomme i brann, og objekter der brann kan føre til tap av mange menneskeliv. Gjennom felles normer og akseptkriterier vil dette arbeidet kunne bli forenklet for den enkelte kommune, menlikevel ha lokal tilknytning.

Målet med et brannforebyggende nettverk er å gjøre brannvesenets tjenester mer målrettet og ensartet. Kundene skal oppleve å få gode svar fra brannvesenet. Dette gjelder både i lokale saker og i saker som omfatter flere kommuner. Den faglige kompetansen i alle brannvesen bør styrkes gjennom seminarer og muligheter for videreutdanning. Faggruppene innehar spesialkompetanse og bør bidra til at øvrig forebyggende personell har tilstrekkelig kunnskap i fagområdet. Faggruppene bør hjelpe brannvesenene med å hente inn fagpersoner og kompetanse når det er nødvendig.

Mange problemstillinger i det brannforebyggende arbeidet kan løses gjennom diskusjoner og erfaringsoverføring. I mange tilfeller har forebyggende avdelinger i kommunene i liten grad brukt tekniske løsninger som for eksempel videokonferanser. Det vil være tidsbesparende og mer effektivt å gjennomføre møter og mindre konferanser på denne måten. Denne løsningen

kan benyttes både mot faggruppene og mot andre fagpersoner.

Et brannforebyggende nettverk vil være ressursbesparende ved blant annet å benytte felles arbeidsmetoder, arbeidsverktøy, informasjonsmateriell og kampanjer i størst mulig grad. I dag har hvert brannvesen sine egne måter å gjennomføre saksbehandling i henhold til forvaltningsloven. En felles mal for gjennomføring skal sikre at alle brannvesen forholder seg til gjeldende regelverk og at hjemmel i lovverket er riktig. For kundene er det viktig at brannvesenene har samme tolkning og forståelse av både lovverk og veiledninger. En felles forståelse skal likevel ikke være til hinder for at lokale forhold får betydning for svarene. Slike forhold kan være kommunens beredskapssituasjon, plassering av objekt og sløkkevannsituasjon. Brannvesenene i regionen skal håndtere henvendelser på mest mulig lik måte. Kunden skal kunne få samme svar uavhengig av hvilken kommune brannvesenet de tar kontakt med hører til i. Ved ulike svar er det viktig at brannvesenet opplyser om at lokale forhold i andre kommuner kan være utslagsgivende.

Det brannforebyggende nettverket skal bestå av ulike faggrupper med spesialkompetanse som alle brannvesen kan dra nytte av. Faggruppene bør kunne yte bistand til kommunene ved å utarbeide sjekklister, drive fagspesifikk opplæring og eventuelt bistå på tilsyn hvor kommunen mangler tilstrekkelig kompetanse. Det skal være mulig å låne tilsynspersonell for bistand til spesielle objekt. Ved utstrakt behov for assistanse må det inngås avtale om bistand med andre kommuner.

Arbeidsgruppen forutsetter at det må være et sekretariat for brannsam arbeidet. Sekretariatet må utarbeide egnede plattformer og møtesteder for å løfte kompetansen sammen med kvalitetsteamet for forebygging. De må sørge for at meningsfulle tema står på agendaen, og at de involverte brannvesenene får god nytte av samarbeidet. Det er et stort behov for faglig oppdatering av personell. Tidligere ble brannforebyggende forum med aktuelle tema arrangert av Hordaland brannbefalslag. Det er ønskelig å gjeninnføre slike seminarer og samlinger.

3.5.1 Særskilt tilsyn

Mange virksomheter som har bygg og aktiviteter i flere kommuner opplever at de lokale brannvesenene har ulik forståelse av brannforebyggende arbeid. Et brannsam arbeid på regionalt nivå skal gi en mer helhetlig forståelse av krav til virksomheter. Det lokale brannvesenet må likevel vurdere om det er særskilte forhold i kommunen som gjør at normen må fravikes. Det skal være mulig å legge frem denne vurderingen for virksomheten, slik at de forstår hva som ligger til grunn for forskjellene mellom kommunene.

Særskilte tilsyn omfatter mange fagfelter. Det er vanskelig å ha oversikt over tidligere og gjeldende regelverk, og retningslinjer som er gjeldende for virksomhetene som er registrert som særskilte brannobjekt. Når det opprettes regionale faggrupper med spesialkompetanse vil brannvesenene i de tilhørende kommunene kunne benytte seg av disse. Det vil dermed ikke være behov for å sette seg dypt inn det enkelte fagområdet.

3.5.2 Feiing og tilsyn i boliger og fritidsbolig

Den nye forebyggendeforskriften har sterkere fokus på tilsyn og feiing i fritidsboliger enn tidligere. I mange tilfeller krever denne endringen at den brannforebyggende aktiviteten på feiing og tilsyn må forsterkes.

NOU *Trygg hjemme* har identifisert at det er mange branner i private hjem. I dag får mange boliger tilsyn fra feiertjenesten, men få boliger uten ildsted blir kontrollert. Feie- og tilsynsavdelingen har en unik mulighet til å kunne komme på tilsyn i alle boliger dersom det er hjemmel for det i kommunen. Boliger uten ildsteder bør derfor tas med på listen over tilsynsobjekter. Dette bør være felles for alle kommunene i regionen. Noen kommuner i Hordaland har allerede utarbeidet lokale forskrifter for tilsyn i boliger og bygg som ikke har ildsted. En endring av tilsynsobjekter vil nødvendigvis endre avgiftssystemet og gi økte avgifter til dem som ikke har hatt feie- og tilsynstjenester tidligere. Arbeidsgruppen har ikke tatt stilling til hvordan avgiftssystemet skal utformes i kommunene dersom det blir tilsyn i alle boliger.

Erfaringer fra feiertjenesten tilsier at det er et redusert behov for feiing i boliger. En redusert frekvens på feiing i bolig kan frigjøre ressurser til å utføre feiing i fritidsboliger og tilsyn i boliger. Det bør være fokus på rømningsveier, deteksjon, slökkemateriell og eventuell endret bruk – for eksempel enebolig omgjort til hybelhus. Feiing av fritidsbolig er i mange tilfeller mer tidkrevende på grunn av avstander til og mellom fritidsboligene. Det er også utfordringer knyttet til oppfølgingen av fritidsboliger, ettersom eieren stort sett er tilgjengelig i helger og ferier.

Det er behov for å gjøre endringer i det brannforebyggende arbeidet. Vi må rette oss mot mottakerne av tjenestene og deres forventninger. Det må gjennomføres en vurdering av hvordan feie- og tilsynstjenesten kan forbedres, slik at treffprosenten mot mottakerne økes. Arbeidsgruppen ser også at det er muligheter for samordnet tilsyn sammen med andre etater, for eksempel DLE.

3.5.3 Informasjon og brannvernkampanjer

Informasjon og kampanjer innenfor brannvern er et viktig virkemiddel for å forebygge brann. Arbeidsgruppen legger opp til at regionale og nasjonale kampanjer skal gjennomføres i hele regionen. Det skal også være lik informasjon til alle innbyggere i regionen. Felles undervisningsopplegg kan benyttes av flere kommuner, selv om det muligens er nødvendig å gjøre lokale tilpasninger. Undervisningsmateriellet må ha god kvalitet og være tilpasset mottakergruppene; hjemmeboende eldre, studenter i egen bolig, helsepersonell osv.

Informasjonsarbeid er en viktig del av den brannforebyggende innsatsen som gjøres i kommunene. Nasjonal kommunikasjonsstrategi for brannsikkerhet 2013–2020 gir noen fornuftige mål og strategier for informasjonsarbeidet. Det er flere ulike aktører som gjennomfører informasjons- og kommunikasjonsarbeid innen brannsikkerhet. På bakgrunn av nasjonal kommunikasjonsstrategi ble det opprettet en koordineringsgruppe som skal bidra til å koordinere og samordne informasjon og kommunikasjon. Gruppen koordinerer «Alt vi kan mot brann» og består av DSB, Norsk brannbefals Landsforbund, Feiermesternes landsforening, Branninformasjonsforum, DLE, Sakkyndigeselskap, NELFO, Finans Norge og Norsk brannvernforening.

Det legges opp til en styrket samordning av den nasjonale innsatsen som kan bidra til å redusere antall branner, antall brannomkomne og omfanget av branner. Gjennom økt kunnskap og bevissthet om brannrisiko i hjemmet skal dette gi varige endringer i holdninger og adferd hos prioriterte risiko- og målgrupper, samt befolkningen som helhet. Risikogrupper og målgrupper skal oppleve informasjonen som samordnet, helhetlig og målrettet. Dette skal oppnås ved at alle aktører skal si det samme samtidig uavhengig av hvem som er formidler. Informasjon og kommunikasjon skal skje med «én stemme». Arbeidet må samordnes med andre aktører slik at samme type brannrisiko og brannforebyggende tiltak formidles fra alle. Det er faggruppens oppgave å tilpasse informasjon og kommunikasjonsform til de ulike målgruppene særtrekk, forutsetninger og behov. Det er viktig at arbeidet legger til rette for kunnskaps- og kompetanseutvikling, og at det gjennomføres evaluering av arbeidet.

Informasjon skal distribueres på den måten som er mest aktuell for den pågående kampanjen. Informasjonsmaterieell, sosiale medier, media og eventuelt andre kommunikasjonsformer bør benyttes aktivt.

3.4

Rapport fra arbeidsgruppe

KOMPETANSE OG TRENINGS-FASILITETER



DELTAKERE:

Karl Johannes Romarheim, brannsjef, Lindås og Meland brannvern

Bjørn Hroar Sortland, brannsjef, Bømlo brannvesen

Arne Monsen, varabrannsjef, Os brann, beredskap og legevakt

Frøde Bødtker, seksjonsleder fag og kompetanse, Bergen brannvesen

Gunnar Hatlelid, brannsjef, Fusa brannvesen

Lasse Westby, tillitsvalgt, Det norske maskinstforbund

Jørn Davidsen, tillitsvalgt, Fagforbundet

LEDER:

Karl Johannes Romarheim, brannsjef, Lindås og Meland brannvern

SEKRETÆR:

Trond Grindheim, rådgiver, Bergen brannvesen

1. Introduksjon

1.1 Fagområdet kompetanse og treningsfasiliteter

Gjennom lov og forskrift, stortingsmeldinger og offentlige utredninger gir samfunnet føringer til kompetanse og treningsfasiliteter.

Overordnet legger brann- og eksplosjonsvernloven rammen for at «personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brannvesenets

oppgaver på en forsvarlig måte». I forskrift om organisering og dimensjonering stilles det krav til opplæring og kompetanse. NOU2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer legger føringer fremover.

1.2 Rammeverk

Opplisting av de ulike lover, forskrifter og publikasjoner som danner rammene for arbeidet med kompetanse og treningsfasiliteter:

- › Lov av 14. juni 2002 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)
- › Lov av 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)
- › Arbeidsmiljøloven
- › Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)
- › Opplæringsloven
- › Lov om fagskoleutdanning (fagskoleloven)

- › Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, av 26. juni 2002.
- › Forskrift om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter, av 6. desember 1996.
- › Arbeidsmiljøforskriftene
- › Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften)

- › NOU 2012:8 – Ny utdanning for nye utfordringer
- › NOU 2012: 4 – Trygg hjemme
- › NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg
- › Stortingsmelding nr. 35 (2008–2009) – «Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver».
- › Stortingsmelding nr. 22 (2007–2008) – «Stortingsmelding om samfunnsikkerhet, samvirke og samordning»
- › Om organisering av 110 sentralene
- › Brannstudien – Fremtidens brann- og redningsvesen
- › Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking (Arbeidstilsynet)
- › Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) sin veiledning om røyk- og kjemikaliedykking
- › Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen
- › Omorganisering av 110-regionene
- › Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev 2016 til Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)

- SINTEF- rapporten: Vurdering av brannvesenet/ kvaliteten i brannvesenets brannforebyggende arbeid (2011)
- Rapport 26–2013: Samfunnsøkonomisk analyse organisering brann
- Rapport Framtidens brann- og redningsvesen endelig WEB
- Utredning om interkommunalt brannvernssamarbeid Sunnhordaland /Nord Rogaland
- Forprosjekt – Vest-Hordaland brann og redning
- Interkommunalt samarbeid (IRIS rapport 2013): Konsekvenser, muligheter og utfordringer
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB): Rapport arbeidsgruppe boligbrannssikkerhet 2010
- Bergen brannvesen: Sluttrapport Forundersøkelse kompetanse og treningsfasiliteter
- Bergen brannvesen: Oversikt over beredskaps-aktørenes behov i veien mot bedre samvirke
- Bergen brannvesen: Forundersøkelse kompetanse- og treningsfasiliteter
- Bergen brannvesen: Krav til treningscenter
- Bergen brannvesen: Oversikt over beredskaps-aktørenes behov i «Veien mot bedre samvirke»
- Plan for gjennomføring av utdanningsreform for brann- og redningspersonell
- Prosjektforslag etablering av fagskole for brann og redningspersonell

1.3 Aktører innen kompetanse og treningsfasiliteter

I tillegg til ingeniørhøgskoler og universiteter er det historisk sett Norges brannskole som sammen med det lokale brannvesen har sørget for kompetansebyggingen for brann- og redningspersonell i brannvesenet. Feierutdanningen følger et eget utdanningsløp som er i tråd med opplæringsloven og videregående opplæring.

I dag utdannes brann- og redningspersonell i to løp:

1. En yrkesfaglig linje som krever to års internopplæring i eget brannvesen før man kan søke seg til Norges brannskole.
2. Ingeniørhøgskole eller teknisk høgskole/universitet før man kan søke opptak ved Norges brannskole.

Søkere til grunnkurs skal ha gjennomført nettbasert kurs i brannvern og internopplæring i eget brannvesen. Ved opptak til kurs vil mannskap fra yrkesbrannvesenet bli prioritert. Det presiseres at internopplæringen må dokumenteres. Norges brannskole krever at alle som skal delta på kurs der det gjennomføres praktiske røyk- og kjemikaliedykkerøvelser skal gjennomføre fysiske tester i regi av skolen. Dette skjer ved oppstart av kurset. (Kilde: Norges brannskole)

Med hensyn til treningsfasiliteter vil det kunne være mange interessenter, herunder Norsk Oljevernforening For Operatørselskap, Sivilforsvaret, politiet, helsevesenet, Avinor, Norsk Luftambulans, Forsvaret, Fylkesmannens beredskapsavdeling og interkommunalt utvalg mot akutt forurensning. Det vil derfor være viktig å tenke på samfunnseffektive løsninger i et enda bredere perspektiv.

Foruten de nevnte aktørene er statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter og utdanningsinstitusjoner viktige både i forhold til kompetanse og treningsfasiliteter. Eksempelvis: Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, universiteter, høyskoler, fagskoler og videregående skoler.

1.4 Samfunnets krav til utdanning – kompetanse og treningsfasiliteter

Regjeringen har besluttet å gjennomføre omfattende endringer i utdanningssystemet til brann- og redningspersonell for å bedre samfunnssikkerheten, redusere sårbarheten og styrke beredskapen.

Det skal etableres egen åpen fagskoleutdanning for brann- og redningspersonell. Utdanningen skal gi bred innføring i samfunnssikkerhet generelt, og en grunnutdanning innenfor forebygging, beredskap og nødalarmering.

Videre er det besluttet at utdanning av ledere skal legges til høyskolenivå.

Fagskoleutdanningen skal tilby et stedbasert studium og et nettbasert studium. Det stedbaserte studiet skal være toårig med 120 studiepoeng. Studiet skal kvalifisere til arbeid som brannkonstabel, forebyggende personell på grunnnivå og operatør ved nødmeldesentral. Det første året skal bestå av teori og øvelser, mens det andre året inneholder praksis ved et brann- og redningsvesen og en nødmeldesentral.

Det skal også opprettes et modul-/emnebasert deltidsstudium som er tilpasset deltidskonstabler, der teoriopplæringen skal gjennomføres på internett. Øvelsene og praksisen på dette studiet skal gjennomføres både regionalt og lokalt. Målsettingen er å lage et studietilbud som holder høy faglig kvalitet med god fleksibilitet. Det skal være mulig å studere ved siden av annet arbeid. Studiet skal utgjøre 30 studiepoeng – tilsvarende et halvt års fulltidsstudium.

NOU 2012:8 avdekket en rekke utfordringer ved dagens utdanningssystem. Utdanningen har ikke maktet å følge utviklingen i forhold til oppgavene til

brann- og redningsvesenet. Resultatet er at personellet i etaten ikke får tilstrekkelig kompetanse innenfor alle typer hendelser de kan bli stilt ovenfor. Det er også kompetanseutfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og forebyggende planlegging utover tradisjonelle brann- og redningstjenester. NOUen avdekket også utfordringer knyttet til manglende mangfold i brann- og redningstjenesten. Det siste er viktig i forhold til kunnskap om samfunnets ulike befolkningsgrupper. Videre er det pekt på svakheter med hensyn til kompetanseutnyttelse mellom forebyggende og operativ avdeling. Det er også utfordringer knyttet til at utdanningen er nivåmessig lavere enn helse og politi, samt at utdanningen ikke er åpen og tilgjengelig for allmennheten.

Fagskoleutdanningen og lederutdanningen på høyskolenivå vil sammen med regelverks-endringene være viktige faktorer i en ønsket kulturendring i brann- og redningsvesenet. På kort sikt vil endringene spesielt bli synlige når det kommer til måten personell rekrutteres og ansettes på. På lengre sikt vil endringen synes i måten det arbeides med risiko og sårbarhet, utforming av forebyggende tiltak og økt operativ håndteringsevne.

1.4.1 Krav til vedlikehold og utvikling av kompetanse

Vedlikehold av kompetansen bygger hovedsakelig på den enkelte kommunes tjenester og systematisk oppfølging av HMS-krav. Dette innebærer å se til at ansvar, oppgaver og myndighet er skriftlig dokumentert i henhold til kravet om internkontroll som er nedfelt i HMS-forskriftene, herunder kjemikaliedykking, redningsdykking, ras og skred, redningsinnsats innsats til sjøs (RITS), restverdiredning (RVR). Det finnes få forskriftsfestede krav til vedlikehold av kompetansen utover dette. Et treningssenter vil kunne heve standarden for helse, miljø og sikkerhet (HMS) vesentlig.

Alle kommuner har røykdykking i sin portefølje. Store og mellomstore brannvesen har kjemikaliedykking i tillegg. For at disse tjenestene skal være godkjent, kreves en resertifisering hvert år. Kravene er beskrevet i røykdykkerveiledningen og gjennomgås hvert år. I tillegg til dette kommer årlige og aldersbestemte helseundersøkelser for mannskaper.

I tillegg til internkontroll er det satt krav til retrening av «blålyssertifikatet» (A160) hvert femte år.

«Mens vi venter på ambulanse» er en annen tjeneste. Der er det krav til årlig retrening for å opprettholde kompetansen. P.t. er det Norsk luftambulansesom arrangerer denne treningen.

Jevnlige vedlikeholdstreninger og øvelser som ikke er regulert av lov eller forskrift, men som er forankret i kommunens og brannvesenets egen internkontroll og krav, utføres i tillegg til de absolutte kravene. Dette er

tjenester som overflateredning, trening i lensebruk, pumpeøvelser osv.

I tillegg har dagkasernert mannskap utvidet kompetanse innen risiko og sårbarhet (ROS), helse, miljø og sikkerhet (HMS) og kommunal beredskap. Denne kompetansen blir vedlikeholdt med eksterne kurs.

I tillegg kommer lovpålagt utdanning som grunnutdanning, beredskapsutdanning trinn 1 og 2 (nå utrykningslederkurs) og beredskapsutdanning trinn 3. Disse kursene, eksempelvis grunnkurset, blir enten holdt internt eller kjøpt eksternt fra Bergen brannvesen eller Norges brannskole.

Eksterne aktører blir brukt til andre typer spesialkurs – kurs som enhetlig ledelsessystem (ELS), kurs i regi av IUA og så videre. Noen ganger må deltakerne reise til andre steder for å delta på kurs, ellers så kommer kursholderne til regionen.

1.4.2 Beskrivelse av offentlige krav til øvelsesfasiliteter (forurensning, støy med mer)

Ved planlegging og gjennomføring av alle aktiviteter må miljøvernmessige konsekvenser vurderes/ utredes. Forurensningsloven § 7 krever at unødvendig forurensning skal unngås. Det skal søkes om utslippstillatelse fra øvingsfelt. Selv med tillatelse til utslipp fritas ikke plikten til å betale erstatning eller vederlag etter granneloven, jamfør forurensningsloven § 56. Jamfør forurensningsloven §§ 78 og 79 er det straffbart å ikke overholde utslippsvilkår.

Man må være bevisst på vindretninger i forhold til øvelsesfeltet og plassering av bebyggelsen rundt. Røykdykkercontaineren ved hovedbrannstasjonen i Bergen er stengt deler av året på grunn av forurensning. Dette gjelder spesielt på vinterstid. Luftforurensning er en stor utfordring på kalde, klare vinterdager i Bergensdalen.

Kravene til miljøvern varierer i forhold til hvilke type øvelser som skal gjennomføres, mengde og antall. For arbeidsgruppen er det utfordrende å finne definerte krav. Kravene blir skjerpet når området eller fasilitetene kan føre til forurensning på luft, i vann eller grunn. Begrensninger for støy og sikring av områder må det også tas hensyn til. Dette må en se nærmere på når planene for øvelsesfasilitetene blir mer konkretisert og en skal definere innholdet på et slikt område.

De fleste kommuner gjennomfører sine varme dykk i nedbrenningsobjekter som befinner seg innenfor brannvesenets kommunegrenser. Det har blitt vanskeligere å finne egnede øvingsobjekter etter hvert som kravene til forurensning har blitt strengere. Det er også utfordrende når nedbrenningsobjektet ligger i nærheten av andre bygg, slik at det lett oppstår røykutvikling til nabobygg.

Miljøutfordringer oppstår også i sammenheng med øvelser for hurtigfrigjøring, da det fort kan komme lekkasjer og søl fra øvingsbilene. Dette kan skape tilsig

av olje, diesel eller annet i grunnen. Derfor er ikke dette en løsning som anbefales over tid.

2. Beskrivelser av dagens løsninger og vurdering av disse

I forhold til anonymisering av kommuner har vi slått sammen beskrivelser og vurderinger i de tre kategoriene små kommuner (under 10 000 innbyggere), mellomstore kommuner (mellom 10 000 og 100 000 innbyggere) og større kommuner (over 100 000 innbyggere)

2.1 Små kommuner (under 10 000 innbyggere)

Små kommuner bruker mye ressurser på å opprettholde kompetanse i forhold til dagens myndighetskrav. Det er få faste stillinger. Disse må brukes mye i opplæringsøyemed, som forelesere og instruktører. Det er vanskelig å få deltidsmannskaper på eksterne kurs. Den lokale delen av grunnopplæringens grunnkurs gjennomføres i egen regi kombinert med innleide forelesere, ved kjøp av grunnkurs fra Norges brannskole eller andre eksterne tilbydere slik som større brannvesen. Noen kommuner samarbeider om dette.

Opplæring i bruk av utrykningskjøretøy (160-kode) kjøpes av andre eller gjennomføres med innleid selskap.

Opplæring i beredskap ved pågående livstruende vold (PLIVO) er en utfordring. I vår region har alle brannvesen gjennomført PLIVO-øvelser. Men det er kun mannskap med lederfunksjoner som har deltatt på øvelsene (1.9 og 0.1). Dette er en utfordring ettersom det er mannskapene og ikke lederne som skal i aksjon når noe først skjer. Derfor må det enkelte brannvesen finne en måte å lære opp sine mannskaper slik at de får øvd på slike situasjoner. Det at man per dags dato er nødt til å involvere politi og helsevesen for å arrangere slike øvelser, skaper utfordringer når det gjelder koordinering, økonomi og tid.

Ingen av de små kommunene har eget treningsfelt. Alle har utfordringer med å finne egnede treningsfasiliteter. Øvelser foregår på industriområder, kaier og egnede nedbrenningsobjekter der slike er tilgjengelige. Enkelte kommuner har god tilgang på nedbrenningsobjekter. Andre har det ikke. Det øves på farlig gods, trafikkulykker og røykdykking. Noen av kommunene har tilgang til røykdykkercontainer. Utenom dette må kreativiteten brukes for å skaffe øvelsesrom i naturen. Det er også problemstillinger om kostnader knyttet til dette, blant annet når det gjelder tilgang på bilvrak. Det må også tas hensyn til transport for å kunne øve tilfredsstillende med redningsverktøyene.

2.2 Mellomstore kommuner (Mellom 10 000 og 100 000 innbyggere)

Kompetansekravene i forskrift om organisering og dimensjonering følges og etterleves i de mellomstore kommunene.

Kommunene har planer for kompetanseutvikling for sine ansatte. Disse planene legger føringer for ulike typer kurs og når de skal gjennomføres. Ved utformingen av planene studeres dagens og framtidens behov. Hvor den enkelte blir sendt på kurs varierer etter hvor man får tilbud. Ofte får man ikke plass til kandidatene man har meldt på til kurs ved Norges brannskole. Dette gir utfordringer for planene, men det kan løses ved å sende kandidatene på lignende kurs hos blant annet Bergen brannvesen. Det er også utfordrende å skaffe midler til alle som skal og bør delta på de ulike kursene. Det kreves midler til å gjennomføre planlagt kompetanseheving.

Heltidsansatte får gå på kurs ved Norges brannskole i Tjeldsund. Men det koster for mye å kjøpe deltidsansatte fri fra hovedarbeidsgiver til at også de kan gå på kurs der. Deltidsmannskaper får utdanningen enten internt på lokale stasjoner, tidligere gjennom «Hordalandsmodellen» eller på kurs hos Bergen brannvesen der eksempelvis grunnkurs og A160-kurs arrangeres. Denne løsningen er også benyttet for noen av de kasernerte som har gjennomført beredskapsutdanning trinn 1 ved Bergen brannvesen.

Med hensyn til PLIVO-kursene (pågående livstruende vold) vises det til samme utfordringer som for små kommuner, jmfør punkt 2.1. Små kommuner

Det kjøpes også spesialkurs av eksterne kursholdere, eksempelvis kurs i formidling og kommunikasjon, trefelling for spesialister, lyngbrannkurs, tunnelkurs (Ålesund), brann i biler med alternative energibærere, kollegastøttekurs og kurs i overflateredning. I tillegg har vi «first responder»-kurs og opplæring i tverrfaglig akuttmedisinsk samarbeid (TAS) fra Norsk Luftambulansse. Det benyttes lokale aktører til kortere og mindre omfattende kurs.

Ingen av de mellomstore kommunene har tilfredsstillende trenings- og øvingsfasiliteter. Alle brannvesenene har noen øvingsplasser på egen grunn, men

de er nødt til å spe på med bruk og leie hos andre. Eksempelvis blir Ulven leir og Statoil Mongstad brukt til øving. Nedbrenningsobjekter er nyttige øvingsobjekter som brukes når det er tilgjengelig. Det er krevende å få tilgang på egnede nedbrenningsobjekter som følge av kravene til hensyn mot forurensning.

Retrening på kompetanse/godkjenning som røykdykker foregår internt og i ulike øvingsobjekt, eksempelvis i nedbrenningsobjekter.

Det øves på overflateredning ved egnede kaier og områder i nærområdet. Det øves også ved nærliggende vann og elver, blant annet overflateredning i kombinasjon med isproblematikk.

Når det gjelder båt, lenser og IUA-utstyr, øves det på ulike situasjoner som kan oppstå i lokale områder i vann og sjø. Det er gode treningsmuligheter i regionen med tanke på nærhet til sjø og kaiområder.

Kommuner med redningsdykkere har egen øvingsplan og øver i ulike områder. Noen kommuner samarbeider med politi og forsikringsselskaper. Dykkergrupper instruerer resten av mannskapene i overflateredning og elveredning.

Det brukes ulike aktører til kurs som ikke er brannrelatert, blant annet instruktørkurs, kurs i sikkerhets- og sårbarhetsanalyse (ROS) og helse-, miljø- og sikkerhetskurs (HMS). I tillegg har internkontroll krav til retrening av A160-sertifikatet. Kommunene opererer med ulike intervaller for dette.

2.1 Større kommuner (over 100 000 innbyggere)

Den store kommunen har kasernert vaktmannskap som er fordelt på vaktlag (brigader) som går døgnturnus. Den følger krav til utdanning i henhold til forskrift om organisering og dimensjonering på alle nivåer. Kommunen er også regional kursarrangør for Norges brannskole, og arrangerer blant annet grunnkurs og beredskapsutdanning trinn 1 for deltidmannskaper.

Brannvesenet er fordelt på seks brannstasjoner, og hver av stasjonene har sitt spesialområde; redningsdykking, tungbergning, tunnel/jernbane, urban tauredning, CBRNE (Chemical Biological Radiological Nuclear Explosive), redningsinnsats til sjøs (RITS) og røykdykking. Fagfeltene har sin egen fagansvarlige som underviser i sitt fagområde for alle brigadene på de ulike stasjonene, slik at alle brigadene får den samme opplæringen. Den største brannstasjonen har to fagområder.

Brannvesenets operative avdeling har sin egen øvelsesplan. Øvelsene planlegges og tidfestes i årshjulet som er

et styringsdokument der all aktivitet ved operativ avdeling blir lagt inn på dager, uker og måneder. Årshjulet inneholder seks samøvelser. Dette er ferdighetsøvelser som tar for seg varm og kald røykdykking, bil, vei, transport, redning, førstehjelp og tunnel. Alle øvelser starter med HMS og førstehjelp. Samøvelsene tar utgangspunkt i kommunenes tidligere øvelsesplan som inneholdt 46 øvelser. Den enkeltes kompetanse blir registrert i personellhåndteringssystemet GAT, slik at det holdes kontroll på hvilke øvelser og hvilken kompetanse hver enkelt har. På denne måten blir også mangler avdekket, og man får kontrollert at de ansatte er kvalifisert for arbeidsoppgavene de skal utføre, for eksempel sertifisering for røykdykkere, liftmannskap osv. GAT styrer også når den enkelte må regodkjennes i henhold til tidsintervaller for godkjenning for den enkelte arbeidsoppgave.

Det eksisterer også mange øvrige interne kurs, for eksempel kurs i forsering av ståldører og sikkerhetsdører i evighetsdør, samband, enhetlig ledelsessystem (ELS), instruktørkurs, båt, vedlikeholdskjøring (K160) og heis. Alle ansatte ved operativ avdeling har gjennomført trening for å håndtere pågående livstruende vold (PLIVO).

Brannvesenet har også sin egen eksterne kurskonsulent. Denne selger og planlegger kurs til private og offentlige bedrifter og etater. På disse kursene benyttes det interne instruktører. Kursene gir instruktørene mengdetrening i undervisning, og trening i å håndtere utfordringer som ulike typer kurs kan gi med tanke på varighet, innhold og kompleksitet.

Den store kommunen har sitt eget øvelsesområde ved den største brannstasjonen. Dette består av en overtrykkscontainer (gassanlegg), der det blir gjennomført varme øvelser og trent på slokketeknikk. Røykdykkercontaineren er stengt deler av året, spesielt vinterstid, på grunn av forurensning.

Man kan også trene på søk i et eget «varmerom» der temperaturen kan nå hele 300 grader. I tillegg har brannvesenet et tårn på syv etasjer der det blant annet kan trenes på redning av personer ved bruk av høyderedskap.

Alle brannstasjonene har gode treningsrom for fysisk aktivitet. Brannvesenet samarbeider med Avinor om bruk av øvelsesområdet på Flesland der containere er satt sammen i totalt tre etasjer, slik at det kan trenes på varm og kald røykdykking, søk og så videre. De beste øvelsene får man i nedbrenningshus. Brannvesenet har egne prosedyrer for igangsetting og gjennomføring av øvelser i nedbrenningshus. Brannvesenet samarbeider også med Haakonssvern orlogsstasjon om bruk av deres fasiliteter.

2.4 Drøfting av fordeler og ulemper med dagens løsninger

Arbeidsgruppen har drøftet fordeler og ulemper basert på de enkeltes utfordringer. Vi har valgt å dele utfordringen i to. En del der vi tar for oss hensyn til formalkompetanse, og en del der trenings- og øvings-senter diskuteres.

2.4.1 Kompetanse

Dagens løsninger i forhold til utfordringene en moderne redningsetat kan bli stilt overfor er ikke optimale. Det er behov for en sterk satsing på kompetanseutvikling. Derfor er arbeidsgruppen tilfreds med at statlige myndigheter har besluttet å gjøre et kompetanseløft i utdanningen.

Vi opplever at utfordringene er størst i tilknytning til deltidsmannskaper. Arbeidsgruppen har en klar oppfatning av at det ikke må bli et «A- og B-lag» i utdanningen, og tviler på at brevkurs kan gi tilstrekkelig kvalitet.

Basert på erfaringer, ser vi at læringsutbyttet og kvaliteten på brevkursene er veldig varierende. Det kan også være en utfordring at mange deltidsbrannvesen har en såpass liten stillingsbrøk at de i liten grad ønsker å gjennomføre et lengre utdanningsløp.

Kompetanse er viktig, men arbeidsgruppen ønsker også å påpeke at det er viktig å prioritere muligheten for rask responstid.

2.4.2 Trenings- og øvings-senter

Oppsummert er alle enige i at det er mangel på gode treningsfasiliteter i dag, og at det er et sterkt behov for et regionalt trenings-senter. Det er viktig at et slikt trenings-senter kan løse våre lokale utfordringer. Trenings-senteret må bli et tverrfaglig kompetansesenter, og bør forankres nasjonalt som et regionalt senter. Det må kunne ha gode synergier mot andre brukere som for eksempel politiet, helsevesenet, Norsk Oljevernforening For Operatørselskap, Sivilforsvaret, Avinor, Norsk Luftambulans, Forsvaret, Fylkesmannens beredskaps-avdeling, interkommunalt utvalg mot akutt forurensning og industrivernet.

Det er viktig at et slikt trenings-senter tilfredsstiller kravene til den daglige treningen, og samtidig kan brukes til formell kompetansebygging ved kjøring av kurs og praktiske øvelser.

Arbeidsgruppen mener dette kan løses med ulike praktiske tilnærminger, blant annet ved bruk av mobile løsninger.

3. Kompetanseområder innen brann- og redningstjenesten som fordrer særskilte trenings- og øvelsesfasiliteter

3.1 Kompetanseområder som fordrer særskilte trenings- og øvingsfasiliteter

For følgende kompetanse vil det være behov for særskilte trenings- og øvelsesfasiliteter

- › Røykdykking
- › Redningsdykking
- › Øvingsobjekt der en kan øve/teste nye og moderne sløkkeredskaper og sløkkemidler (test/forskning)
- › Kjemikaliedykking (CBRN)
- › Område der en kan øve på hurtigfrigjøring og tungbilberging
- › Område ved sjø der en kan øve på forskjellig lenseutstyr
- › Treningsfasiliteter til bratt lende-gruppen
- › Område til tunnelbrannøving og -simulering
- › (område til å øve på flybrann – noe eksternt, men mulig «kunde»)
- › Objekt der en kan øve på båtbrann
- › Øvingsobjekt og -område for pågående livstruende vold (PLIVO)

- › Øvingsområde for høyderedskap
- › Øving for enhetlig ledelsessystem (ELS), oljevern og akutt forurensning
- › Samarbeidsøving med andre etater
- › USAR
- › Overflateredning

Listen er ikke uttømmende.

Et trenings- og øvings-senter må bidra til generell kompetanseheving, og knyttes opp mot formelle krav til utdanning, øving og trening.

Et trenings-senter vil også gi gode muligheter til å teste og forankre innovative løsninger og ideer.

Arbeidsgruppen for kommunal beredskap har kommet med et innspill om at det vil bli behov for trenings-fasiliteter dersom gruppens innstilling følges. Samtidig understreker de at trenings-senteret må ha mulighet for opplæring og undervisning innen stabsarbeid med enhetlig ledelsessystem (ELS).



Bratt fjellside ved Bolstad i Voss kommune.
Risikopotensial: Ras og skred.

4. Samspillet mellom et regionalt kompetansesenter og brann- og redningstjenesten i den enkelte kommune

4.1 Samspillet mellom kompetansesenter og brann- og redningstjenesten

Samspillet mellom et regionalt kompetansesenter og brann- og redningstjenesten i den enkelte kommune bør være tett og godt. Den enkelte kommune må ha et eierskapsforhold til et slikt øvelse- og kompetansesenter. Et regionalt kompetanse- og treningssenter må ha en formell status og nasjonal forankring i samspill mellom kommunene i regionen. Senteret bør driftes på samarbeid mellom kommunene, og gjerne gjennom et styre med representanter fra de aktuelle kommunene. Kommunene bruker allerede mye penger på kompetansebygging og øvelser. Ved å samarbeide om et felles kompetanse- og treningssenter kan man oppnå stordriftsfordeler som kan gi besparelser for de enkelte kommunene.

I tråd med statens beslutning om å etablere region-sentre, bør dette bestemmes ut fra beliggenhet og befolkningstetthet. Da er det naturlig at et av disse anleggene blir i Bergensregionen. Det er også naturlig med et nært samarbeid mellom Bergen brannvesen og Norges brannskole.

Et samspill mellom et regionalt trenings- og kompetanse-senter og brann- og redningstjenesten med hensyn til hospitering, vil kunne være en god og lærerik prosess.

Et regionalt treningssenter må ligge geografisk sentralt både i forhold til muligheter og fasiliteter. I denne sammenheng vil nærhet til sentrumsområder også gi tilgang til mange tjenester. En sentral beliggenhet vil gjøre det lettere å samarbeide med andre etater og organisasjoner, både med hensyn til innleie av instruktører og bruk av fasiliteter.

4.2 Hvordan sikre tilgang på kvalifiserte instruktører

Nærhet til større brannkorps er viktig med hensyn til tilgang på kvalifiserte instruktører. En slik nærhet vil lette etablering og organisering av en instruktørbank, og det vil bli lettere å ha tilgang på riktig kompetanse til de forskjellige temaene. Instruktørkriterier må utredes nærmere i tråd med kvalifikasjonskrav i fagskoleloven, og i forhold til det enkelte tema.

I tråd med avtalen for inkluderende arbeidsliv (IA) vil et treningssenter øke mulighetene til å ivareta personell som av forskjellige årsaker ikke lenger kan jobbe som røykdykker, og gi dem flere muligheter til å fortsette arbeidet i brannvesenet.

4.3 Kriterier til instruktører og sammensetning av en instruktørpool

Hvilke kriterier som skal settes til instruktørene er avhengig av hvilken utdanningsmodell Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) velger. For fagskole er det klare krav til lærerne.

Inntil videre er dette kursbasert, og kravene til den som skal være instruktør er annerledes. Et minimumskrav bør være at instruktøren har instruktørkurs og kompetanse i formidling og pedagogikk. Instruktørene bør selvsagt også ha kompetanse i de emnene de skal undervise i.

4.3.1 Sammensetning av en instruktørpool

En løsning kan være at potensielle instruktører melder seg på en pool. Alt etter kompetanse og ledig tid vil de da kunne bidra på ulike kurs som blir satt opp. Dette kan også åpne for at konstabler i distriktene får muligheten til å være instruktører.

4.4 Rutiner for «lån» av instruktør og materiell ved lokale kurs og øvelser

Det bør etableres samarbeidsløsninger for «lån» av instruktører fra øvrige regionale kompetanse- og treningssentre og andre øvelsesområder, for eksempel innhenting av kompetanse fra Avinor og Haakonssvern orlogsstasjon. Man må tilstrebe samfunns effektive løsninger, og det er mye å hente på samordning. Utstrakt bruk av et kompetanse- og treningssenter vil gi gode muligheter til å lære, og det vil være langt mer effektivt enn alternative ad hoc-løsninger.

Bruk av materiell til øvelser kan løses ved å benytte seg av materiell og spesialutstyr fra den enkelte kommune, for eksempel ved bruk av øvelsescontainere for farlig gods fra Bergen brannvesen.

4.4.1 Ambulerende containere/mobil øvelsesenhet

En mobil øvelsesenhet kan være løsningen for en del av øvingsutfordringene som brannvesenet har i dag. En slik løsning gjør det mulig å få tilkjørt øvingslokale og utstyr, slik at brannvesenene kan gjennomføre flere typer øvelser. For denne løsningen kan det være et alternativ å tilby instruktører samtidig som brannvesenet låner/leier den mobile øvingsenheten, slik at de slipper å bruke interne resurser på å klargjøre og gjennomføre øvelsene.

Arbeidsgruppen brann- og redning gir oss støtte til en slik løsning ved å vise til følgende eksempel: www.draeger.com/sites/en_uk/Pages/Chemical-Industry/Fire-Dragon-Training.aspx

Selv ved bruk av en ambulerende røykdykkercontainer eller en annen mobil enhet vil det være noen utfordringer knyttet til plassering. Det blir nødvendig å finne fram til egnede områder og egnet utstyr som gjør det mulig å øve uten at det for eksempel medfører forurensning.

Gruppen oppfordrer til å se nærmere på kostnadene en slik løsning kan medføre. Det er en fare for at gode tiltak kan stoppe dersom tjenesten blir for kostbar for de involverte kommunene og brannvesenene.

5. Forslag til kriterier til lokalisering og vertskommune/brannstasjon som tildeles et eventuelt regionalt kompetansesenter

5.1 Kriterier til lokalisering

Arbeidsgruppen mener at treningssenteret bør etableres og ligge fast på et sentralt og egnet sted i fylket. I tillegg bør det etableres mobile løsninger som kan transporteres ut til de enkelte brannvesenene, etter modell fra farlig gods-containeren ved Laksevåg brannstasjon. Farlig gods-containeren er en mobil øvingsenhet som har hatt slike runder i fylket.

Forslag til spesifisering av treningssenteret:

- ▶ Treningssenteret bør ligge sentralt i fylket
- ▶ Treningssenteret bør kunne kombineres med mobile løsninger som kan tas med ut til øvelser og kurs
- ▶ Treningssenteret bør i størst mulig grad kunne brukes til alle typer øvelser, og bør derfor ha tilgang til sjø eller et vann

- ▶ Treningssenteret må ha god sikkerhet, og må ha de nødvendige tillatelser og muligheter til å verne om miljøet, både luft, vann og grunn.
- ▶ Treningssenteret bør være mest mulig samfunnsnyttig og kunne brukes av mange ulike aktører. Andre nødetater bør kunne tilbys kurs og øvelser, også mot betaling.
- ▶ Treningssenteret må driftes i samspill mellom staten og kommunene i regionen.
- ▶ Treningssenteret vil også være en viktig bidragsyter i arbeidet med å profilere Hordaland overfor den nye fagskolen.
- ▶ Treningssenteret vil gjøre det enklere å følge opp deltidsstudenter som har praksis i kommunene.

5.2 Kompetanse

En ny, styrket og fremtidsrettet utdanning er alfa og omega. Samtidig er det viktig å minne om at jevnlig øvelser gir uvurderlig læring gjennom karrieren.

Det vil oppstå ulike utfordringer avhengig av hvilket utdanningsnivå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) velger. For fagskole gjelder egne løvfestede kriterier og krav til kompetanse, mens kurs etter dagens praksis har helt andre krav. I dag er det ofte opp til det enkelte brannvesen å stille krav til sine instruktører.

5.2.1 Innspill fra arbeidsgruppen for brannforebyggende arbeid om kompetanse innen brannforebygging

Arbeidsgruppen for brannforebyggende arbeid har kommet med følgende innspill om samordning av arbeidsgruppene.

Kurs og etterutdanning er sentralt for det brannforebyggende fagområdet. Arbeidsgruppen mener at det er viktig å etablere en egen faggruppe for kompetanse. Denne skal arbeide for at brannforebyggende personell har den kompetansen som er nødvendig for å gjennomføre aktiviteter på en slik måte at det skaper merverdi i det brannforebyggende arbeidet.

Faggruppe kompetanse skal ha ansvar for å tilrettelegge for kursvirksomhet og ha informasjon om eksterne kurs som kan være av interesse for brannvesenets personell.

Videre vil det være naturlig at en slik faggruppe har ansvar for å organisere regional kursvirksomhet og bistå resterende faggrupper med seminarer og samlinger.

Arbeidsgruppen brannforebyggende arbeid ser for seg at dette kan utføres etter et årshjul hvor ulike kurs og kompetansehevende tiltak inngår. Det enkelte brann- og redningsvesen melder selv sin interesse for å delta på ulike tiltak, og skal bære kostnader for egne deltakere. Faggruppen for kompetanse skal være en tilrettelegger som fanger opp behov, planlegger og realiserer i samarbeid med andre faggrupper og i overensstemmelse med

ledergruppen i nettverket. Arbeidsgruppen mener at en slik gruppe kan settes sammen av 3–4 personer som jobber med brannforebygging i regionen.

5.2.2 Innspill om kompetanse fra arbeidsgruppen for brann og redning

Arbeidsgruppen for brann og redning foreslår at kompetansen kan organiseres etter mal fra kurset mot pågående livstruende vold (PLIVO). De mener også at det bør etableres en regional faggruppe som kan lage prosedyrer, samt maler for øvingsmål og utvikling av tjenesten.

Arbeidsgruppen for kompetanse og treningsfasiliteter støtter disse innspillene.

5.3 Kapasitet

Et regionalt trenings- og kompetansesenter må kunne dekke behovet som er kommet frem i kartleggingen, spesielt hvis det blir etablert mobile løsninger for øvelser og kurs som kan fraktes ut til brannstasjonene. Det må være dimensjonert slik at det dekker hele regionens behov året rundt. For å unngå dobbelbooking er det nødvendig å få på plass et system for bestilling av tjenesten.

5.4 Annet

Når arbeidsgruppen har sett på konkrete lokaliseringsoptimaliteter har Lyseparken kompetansesenter utkrystallisert seg som et godt alternativ, vedlegg 2. *Lokalisering av regionalt treningssenter.*

Økonomi blir vesentlig både for arbeidet med kurs-senteret og for kommunene som skal samarbeide om driften. Det er viktig å se på synergier. Anlegget må kunne leies ut til andre aktører for en konkurransedyktig pris. Bergen brannvesen har gjennomført et forprosjekt for mulige brukere av et regionalt treningssenter. *Jamfør vedlegg 3. – Forundersøkelse kompetanse- og treningsfasiliteter (BB) og vedlegg 4. – Oversikt over beredskapsaktørenes behov i Veien mot bedre samvirke (BB).*

6. Forslag til tiltak for å sikre fremtidig rekruttering

6.1 Tiltak for å sikre fremtidig rekruttering

Fremtidig rekruttering avhenger av hvilken utdanningsreform brannvesenet skal benytte seg av. Brannsjefer med deltidskonstabler i små stillinger er bekymret for fremtidig rekruttering dersom utdanningen legges til fagskolenivå. De mener det vil bli vanskeligere å rekruttere nye konstabler hvis det blir krav om fagskoleutdanning. Det er allerede store problemer knyttet til

rekruttering av deltidsansatte, og kravet om fagskoleutdanning vil ikke gjøre det lettere. Vår klare oppfatning er at det vil bli vanskelig å kreve at konstablene skal ha en 1,7 prosents stilling og ta fagutdanning i tillegg til dette.

Gruppen har ulikt syn når det kommer til utdanningsnivå for deltidsmannskaper. Diskusjonen omhandler særlig om det er behov for en akademisk eller en praktisk



Sotrabraen over Knarreviksundet knytter Bergen og Fjell kommune sammen. Risikopotensial: Stengte broer grunnet ekstremvær og andre hendelser.

tilnærming på utdanningsnivå. Utfordringene som gjelder for rekruttering til deltidsbrannvesen gjelder ikke for rekruttering til heltidsbrannvesen. Arbeidsgruppen tror at det kan være nyttig med en analyse for å komme fram til hvilke krav som må stilles til kompetanse innen brann- og redningsfaget, og at dette kan være til hjelp for å løse utfordringene. Vi kjenner ikke til at en slik behovsanalyse ble gjort i forkant av at fagskole ble valgt som utdanningsnivå.

Det er bred enighet om at dagens kompetanse ikke er tilstrekkelig til å kunne ivareta brannvesenets fremtidige oppgaver og utfordringer. Dagens utdanningsløp er for kort til å ivareta det arbeidsgruppen anser som tilstrekkelig fagkompetanse i fremtiden, og er i hovedsak begrenset til brannvesenets primæroppgaver.

Gruppen har diskutert forslag til ny utdanning av brannkonstabler i Norge. Den nye utdanningsreformen er beskrevet i NOU 2012: 8; Ny utdanning for nye utfordringer — Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet og NOU 2014:14 Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg. Reformen sier at grunnutdanningen for brannvesenet bør legges på fagskolenivå, mens lederutdanningen legges på høgskolenivå.

Det argumenteres for at brannvesenet bør kunne påta seg en utvidet og mer sentral rolle i beredskap og forebyggende arbeid i fremtiden. Rollen og kompetansen til brannvesenet bør være mer omfattende og bredere enn dagens utdanning gir anledning til. En bredere utdanning kan også gjøre fremtidens deltidskonstabler i stand til å jobbe med oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging i mindre kommuner.

Slik gruppen ser det, er det ikke realistisk å nytte deltidskonstabler til annet enn brannvesenets primæroppgaver. Dette kan være realistisk for kasernerte mannskaper, men ikke for deltidsmannskaper i små stillinger. Gruppen ser at oppgavene til deltidsmannskaper i distriktet vil være innenfor det som er definert som brannvesenets primæroppgaver. Tilbakemeldingene fra andre brannvesen som ikke er representert i denne gruppen er entydig i at dette er ikke gjennomførbart med den stillingsstørrelsen som konstablene i dag har. NOUen gir heller ikke noe svar på hvordan en i praksis skal kunne nytte kompetansen for deltidsansatte.

NOUens beskrivelse av fremtidige oppgaver til brann- og redningsvesenene er slik vi ser det urealistisk, og tar ikke hensyn til deltidskorps og deres organisering.

Til tross for at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har brukt begrep som «kvalitetsreform» om den nye utdanningsmodellen, ser gruppen en del kvalitetsmessige utfordringer. Det er allerede problemer med å gjennomføre brevkurset som alle må gjennom, så hvordan skal man kunne gjennomføre nettbasert undervisning på en god måte? Det er fullt mulig å lage et godt nettbasert kurs, men kvaliteten på sluttproduktet kommer an på deltakernes motivasjon, evne og vilje til å bruke tid på dette. Arbeidsgruppen mener at dette ikke vil løse problemet med å rekruttere konstabler til deltidsstillinger i distriktene.

6.2 Fagbrev som praksiskandidat

Grunnutdanningen for heltidspersonell i det norske brannvesenet skal i følge NOU 2012: 8 få en varighet på to år, inkludert utplassering i arbeidslivet. Utdanningen skal legges til teknisk fagskole, og vil komme innenfor rammen av lov om fagskoleutdanning. Det anbefales at førsteåret skal bestå av en fellesmodul i brann, redning og sikkerhet, mens det kan velges mellom spesialisering innen beredskap, forebygging eller nødalarmering på andreåret. En anbefaler en videreføring av dagens praksis der utdanningen av deltidspersonell blir finansiert av arbeidsgiver og staten. Utdanningen av deltidspersonell bør i størst mulig grad gjennomføres desentralisert. Det kan gjøres gjennom bedre tilrettelegging og gjennomføring av nettbasert undervisning. Grunnutdanningen av konstabler i Norge bør være lik både for kasernerte og deltidsansatte. Kompetansen til heltids- og deltidspersonell bør være mest mulig lik.

Gruppen mener at det har kommet, og at det vil oppstå flere, behov for endringer i krav til kompetanse, men at disse endringene ikke forsvarer den løsningen som NOUen foreslår. Gruppen er bekymret for at det med den nye utdanningsreformen kan bli etablert et «A- og B-lag» innen brann- og redningstjenesten. Blir det stilt andre krav til kasernert mannskap enn til deltid, vil man raskt få en nivåforskjell på kompetanse. Dette vil føre til ulikheter innad i brannvesenet, og det mener gruppen er uheldig. Slik vi ser det, vil det være mer naturlig å legge utdanningen på fagbrevnivå, og ikke på fagskolenivå. Da vil man kunne gi konstabler en praktisk utdanning som gjenspeiler de reelle oppgavene de blir stilt ovenfor. Gruppen har blant annet sett på utdanningen til ambulansesefaget som har fellestrekk med brann- og redningstjenesten.

Det er også utfordringer knyttet til pedagogisk formalkompetanse for lærekrefter. Fagskoleloven stiller krav som kan være vanskelige å innfri, og det kan bli behov for tilpasninger og overgangsordninger. Gruppen mener også at lederutdanningen bør være på fagskole- eller høyskolenivå, og at en allerede bør begynne å forberede seg slik at noen er formelt godkjente når den nye

utdanningsreformen iverksettes. Dette vil ta flere år, og det vil være utfordrende å opprettholde kravet til kvalitet dersom man i mange år skal holde på med en overgangsordning.

Et av argumentene for fagskoleutdanning er at brannvesenene i fremtiden bør kunne ivareta og håndtere en utvidet og mer sentral rolle i beredskap og forebyggende arbeid i kommunene. Rollen og kompetansen til brannvesenet vil derfor bli mer omfattende og bredere enn det dagens utdanning gir anledning til. En bredere utdanning vil gjøre det mulig for en person å jobbe med faglige oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging i en mindre kommune, og samtidig være deltidskonstabel. Gruppen ønsker å påpeke at man ikke vil kunne nytte kompetansen fra deltidskonstablene fullt ut dersom ikke stillingsprosentene deres økes vesentlig, og deler av arbeidstiden prioriteres til denne type arbeid. Vi tror ikke dette er gjennomførbart ettersom det vil medføre vesentlig økning i kostnader for kommunene med deltidsmannskaper.

Ved å etablere fagbrev i henhold til opplæringsloven (videregående opplæring), gjerne gjennom landslinjer, vil man få en praktisk tilnærming gjennom praksis og læretid. Sammen med en teoretisk del vil dette gi eleven den formelle utdanningen. På denne måten vil det utdannes konstabler som dekker dagens og fremtidens kompetansebehov. Denne opplæringsmodellen vil åpne opp for at deltidsmannskaper kan ta fagbrev som praksiskandidat, kombinert med å dokumentere hendelser i en opplæringsbok over flere år. Slik vil elevene bli mer forberedt på arbeidshverdagen de vil møte som deltidsmannskaper, og vil oppnå samme kompetanse som heltidsmannskaper, bare over lengre tid.

Med fagbrevet som grunnlag vil man også ha muligheten til å søke seg videre på høyere utdanning.

Brannvesen med kasernert mannskap kan – og bør – sende personer til «den nye brannskolen» der de kan få fagskoleutdanning innen risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), beredskap, samfunnssikkerhet, analyse, ledelse osv. Dette er resurser som kan brukes til daglig når de jobber 100 prosent i brannvesenet, og de kan inngå som en ressurs i kommunen. Dette vil også være håndterbart i forhold til kapasiteten ved brannskolen.

Denne modellen vil sikre at ønsket om fagskolenivå som kompetansekrav i brann- og redningstjenesten blir ivaretatt. Samtidig er behovet til fagkunnskaper og praktisk tilnærming (fagbrev) ivaretatt for både heltids- og deltidskorps.

Gruppen er usikker på hvordan nivået på fagskolen blir når kandidatene kan søke på linjen uten noen basiskunnskaper innen brann- og redningsfaget. Her åpnes

det for at kandidater med ulike type utdanningsbakgrunn, både via ulike fagbrev og teoretiske linjer fra videregående skole, kan få studieplass. På lik linje med dagens grunnutdanning blir man dermed nødt til å starte undervisningen med basislære innen brann og redning. Gruppen er usikker på om dette er fagskolenivå eller om det faktisk er fagbrevnivå.

Tilgang på undervisningsressurser er et annet perspektiv i denne diskusjonen. Slik gruppen vurderer det, vil det være vesentlig enklere og mindre kostbart å undervise på videregående nivå enn på høyskolenivå.

7. Sammendrag

Det er store variasjoner i organisering, tjenestetilbud, portefølje, øvelser og avstander mellom kommunene i regionen. Gjennomgangen viser at alle kommunene har behov for økt koordinering og behov for bedre øvelsesfasiliteter. Kartleggingen viser også at det er behov for strengere krav både når det gjelder grunnkompetanse og vedlikehold av kompetanse. En bedre samordning i regionen vil styrke hele regionens kompetanse.

Det er bred enighet om at dagens kompetanse ikke er tilstrekkelig til å ivareta brannvesenets fremtidige oppgaver og utfordringer. Innholdet i dagens utdanning er i hovedsak begrenset til brannvesenets primær oppgaver, samtidig som utdanningslengden er for kort til å oppnå fagkompetansen som utvalget mener er nødvendig i fremtiden.

Rekruttering kan bli en utfordring i fremtiden. Den klare oppfatningen er at det vil bli utfordrende å kreve at konstablene skal ha en 1.7 prosents stilling og i tillegg ta fagutdannelsen. Arbeidsgruppen er delt i synet på hvilket utdanningsnivå opplæringen skal legges til. Det går et skille mellom heltidspersonell og deltidspersonell. En bedre behovsanalyse av brann- og redningsfagets sluttkompetanse kunne avdekket om nivået er mest av praktisk eller teoretisk karakter. *Under punktene 6.1 tiltak for å sikre fremtidig rekruttering og 6.2 Fagbrev som praksiskandidat, drøftes utfordringene med hensyn til dette nærmere.*

Det er få forpliktende krav til vedlikehold av kompetansen til brannkonstablene. Per i dag er den enkelte kommunes HMS-krav (helse, miljø og sikkerhet) det viktigste når det kommer til vedlikehold av kompetanse. Et regionalt samarbeid tilknyttet et kompetanse- og treningssenter kan bidra til å løfte fokuset på kompetanse vesentlig. Et slikt treningssenter kan i tillegg bidra til å skape gode HMS-holdninger – for eksempel i forhold til den nye kunnskapen om kreftfaren brannmenn utsettes for. Et felles trenings- og øvingscenter kan bidra til å heve kompetansen for hele regionen. Dersom mannskaper fra ulike kommuner får samme opplæring

og benytter samme trenings- og øvelsesfasiliteter, kan det bidra til å styrke samhandlingen på et skadested.

Et regionalt treningssenter vil kunne løse det formelle kravet for kurs- og utdanning, samtidig som det kan være nyttig for å gjennomføre de daglige øvelsene, særlig ved bruk av mobile løsninger (containere og andre mobile enheter) i kombinasjon med treningssenteret.

For følgende kompetanse vil det være behov for særskilte trenings- og øvelsesfasiliteter:

- Røykdykking
- Redningsdykking
- Øvingsobjekter der en kan øve og teste nye og moderne sløkkeredskaper og sløkkemidler (test/forskning)
- Kjemikaliedykking (CBRN)
- Områder der man kan øve på hurtigfrigjøring og tungbilberging
- Områder ved sjø der man kan øve på bruk av forskjellig lenseutstyr
- Treningsfasiliteter til bratt lende-gruppen
- Områder til tunnelbrannøving og simulering
- Område til å øve på flybrann
- Objekt der en kan øve på båtbrann
- Øvingsobjekt og -område for pågående livstruende vold (PLIVO)
- Øvingsområde for høyderedskap
- Øvelser innen enhetlig ledelsesstyring (ELS)
- Oljevern og akutt forurensning
- Samarbeidsøving med andre etater
- USAR-øving
- Overflateredning

Tilgjengelighet og sentral beliggenhet i forhold til tjenester, tilgang på overnatting og offentlig kommunikasjon er blant kvalitetene arbeidsgruppen legger til grunn for alternativer til lokalisering av et treningssenter.

Arbeidsgruppen mener det er naturlig å organisere senteret med et eget styre for å sikre effektiv drift, og av hensyn til synergier mot andre brukere av trenings- og øvingscenteret. Et regionalt kompetanse- og treningssenter må ha en formell status og en nasjonal forankring i samspill mellom kommunene i regionen.

Referansegrunnlag

1. Regionalt treningscenter – Hamburg i Tyskland

av Arne Monsen (Os kommune)

I april måned 2016 var en gruppe medlemmer fra IUA region Bergen på studietur til Hamburg, Tyskland. På agendaen stod besøk hos Hamburgs brannakademi. Dette var et område der de hadde undervisningsbygg og et stort uteområde for trening av ulike brannscenarier. Her var oppført diverse bygg og en jernbaneterminal der brannfolkene kunne øve. Det kom både deltids- og heltidsbrannfolk fra hele regionen til akademiet for oppdatering og øvelser. Hamburg har også en av Europas største havner. Havnen var en viktig del av brannvesenets risiko- og sårbarhetsområde.

I Lyseparken/ Ulven leir er det muligheter for å få til et slikt brannakademi/ øvingsområde, dersom brannmiljøet i Bergensregionen er innstilt på dette.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ønsker at landet skal ha slike regionale øvingsområder

for fremtiden. Dette har gruppen diskutert og beskrevet tidligere.

Øvingsområde for tog/undergrunnsbane med perrong

Her ble det øvd på ulike scenarier – alt fra brann til terror. Bygget var en stor hall som var innredet til dette formålet.

Uteområde for diverse øvelser

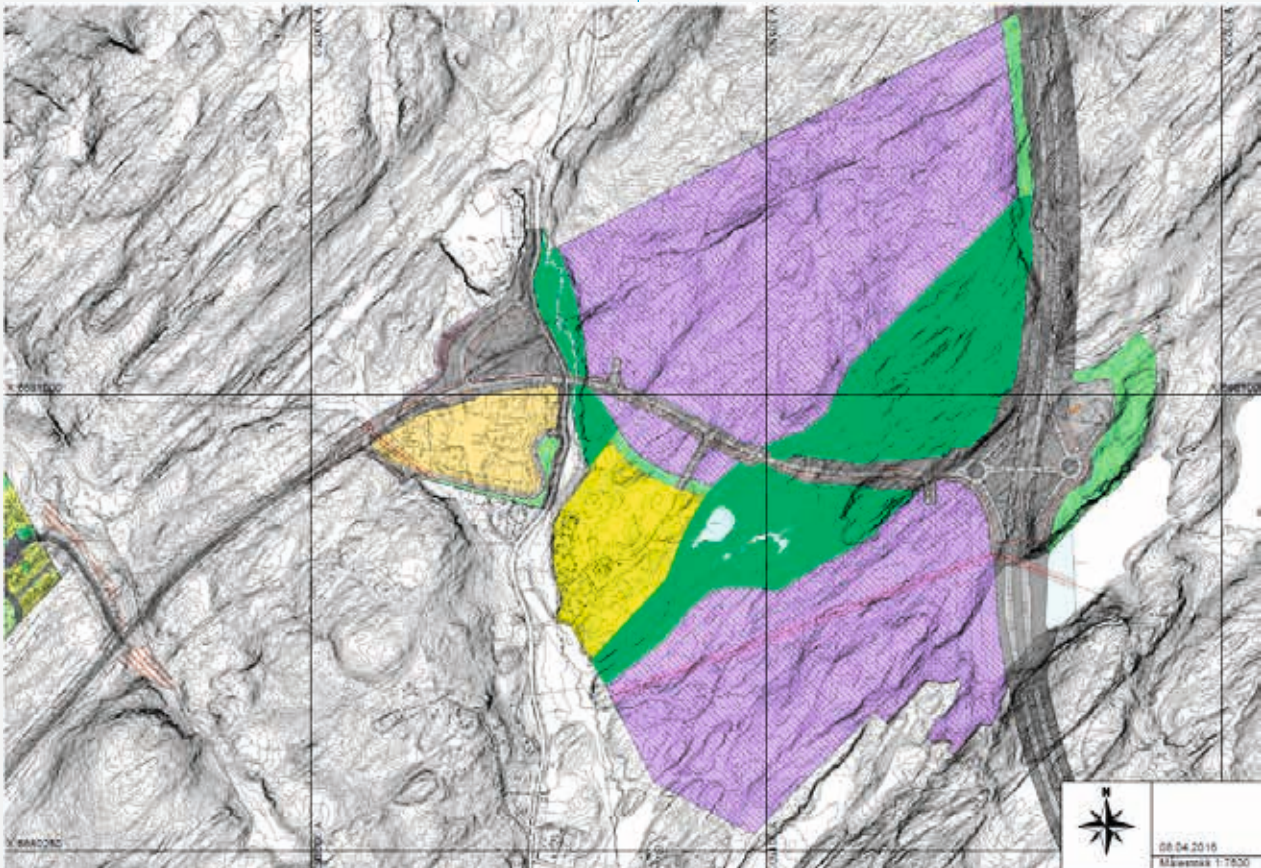
Store bygninger der øvelser med høyderedskap var aktuelt. Det kom brannfolk fra hele regionen inn til akademiet for øvelser og trening.

2. Lokalisering av regionalt treningscenter

Arbeidsgruppen kompetanse og treningsfasiliteter har drøftet ulike tilnærminger og alternativer for et kompetanse- og treningscenter. I denne sammenheng har vi sett på fordeler og ulemper.

I denne sammenheng har vi pekt på Endelausmarka i Lyseparken (eid av Os kommune) som et godt alternativ.

Kartutsnitt over Endelausmarka



Det er også mulig å ytterligere utrede alternativer til Lyseparken og allerede etablerte sikkerhetssentre.

Følgende fordeler med Lyseparken kan nevnes:

- › Kan tilfredsstille samtlige kompetanseområder som krever særskilte trenings- og øvingsfasiliteter, jmfør liste.
- › Nærhet til Ulven leir, kombinasjonsbruk av fasiliteter og øvingsområder.
- › Os kommune har brukt Ulven leir og har gode erfaringer derfra. Ulven leir er også mye brukt av politiet.
- › Nærhet til store brannkorps gir gode muligheter for å rekruttere instruktører og skaffe til veie materiell til øvelser.
- › Flystripe tilgjengelig.
- › Øving i vann tilgjengelig.

- › Nærhet til Os videregående skole, hvor man kan samarbeide bl.a. om sertifikatopplæring.
- › Samarbeid med ambulansetjenesten i Os kommune.
- › Sentral geografisk plassering i regionen.
- › Lett tilkomst med ny vei fra Rådal (under bygging).
- › Kort vei til Os sentrum av hensyn til alle tilgjengelige fasiliteter.
- › Endelausmarka er regulert til industriområde, og er for tiden under lupen i forhold til planer.
- › Nærhet til innfartsåre – ny E39 fra Os til Bergen

3. Andre referansedokumenter

- › Forundersøkelse kompetanse- og treningsfasiliteter (Bergen brannvesen).
- › Oversikt over beredskapsaktørens behov i «Veien mot bedre samvirke» (Bergen brannvesen).

3.5

Rapport fra arbeidsgruppe

KOMMUNAL BEREDSKAP



DELTAKERE:

Stein Gjørund,
brannsjef, Os brann,
beredskap og legevakt
Øyvind Tolleshaug,
brannsjef, Fedje brannvesen
Egil Holven,
brannsjef, Granvin brannvesen
Åge Aadland,
beredskapsleder,
Stord brannvesen
Ivar Konrad Lunde,
beredskapssjef, Bergen kommune
Torfinn Kongsvik,
brannsjef,
Tysnes brannvesen
Stian Lerø, tillitsvalgt,
Fagforbundet

LEDER:

Stein Gjørund
brannsjef, Os brann,
beredskap og legevakt

SEKRETÆR:

Lena Kåsin,
overingeniør, Bergen brannvesen

beredskapsplikt som har til hensikt å få kommunene til å arbeide helhetlig og systematisk med samfunns-sikkerhet og beredskap. Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sine geografiske områder, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.

Grunnlaget for beredskapsarbeidet i kommunen skal være en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, der kommunen kartlegger hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurderer sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer og hvordan dette igjen vil kunne påvirke lokalsamfunnet. Analysen skal også legges til grunn for og integreres i kommunale planprosesser.

Det skal utarbeides en beredskapsplan med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen som skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Denne skal være samordnet med andre relevante krise- og beredskapsplaner. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Prinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke ligger til grunn for alt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i Norge.

- **Ansvarsprinsippet** som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- **Likhetsprinsippet** som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
- **Nærhetsprinsippet** som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.
- **Samvirkeprinsippet** som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Ifølge forskrift om kommunal beredskapsplikt bør kommunene samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver der det er hensiktsmessig. Dette med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressursene.

1.2 Rammeverk

Opplisting av de ulike lover, forskrifter og publikasjoner som danner rammene for arbeidet med kommunal beredskap.

- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret

1. Introduksjon

1.1 Fagområdet kommunal beredskap

Kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sitt geografiske område. Under kriser og katastrofer skal kommunene iverksette tiltak for å beskytte befolkningen og sørge for at viktige samfunnsfunksjoner og tjenester blir opprettholdt.

Gjennom sivilbeskyttelsesloven ble kommunene i 2010 pålagt en sektorovergripende kommunal

(sivilbeskyttelsesloven) – LOV-2010-06-25-45

- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) LOV-2002-06-14-20
- Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) LOV-2000-06-23-56
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) LOV-2011-06-24-30
- Lov om politiet (politiloven) LOV-1995-08-04-53
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt – FOR-2011-08-22-894 med veiledning
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen – FOR-2002-06-26-729
- Forskrift om brannforebygging FOR-2015-12-17-1710
- Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften) FOR-2015-03-20-231
- Meld. St. 26 (2014–2015) – Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet
- Meld. St. 22 (2007–2008) – Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning
- Meld. St. 35 (2008–2009) – Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver
- Meld. St. 29 (2011–2012) – Samfunnssikkerhet
- Brannstudien – Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brannvesenets organisering og ressursbruk
- Framtidens brann- og redningsvesen – NTNU Samfunnsforskning AS
- Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)

1.3 Aktører innen kommunal beredskap

En god kommunal beredskap er en forutsetning for en god nasjonal beredskap. Kommunene er en sentral aktør i det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Beredskapskravet til kommunene er beskrevet i ulike lovverk og på tvers av sektorer, eksempelvis i helseberedskapsloven, brann- og eksplosjonsvernloven, folkehelseloven, helse- og omsorgstjenesteloven, smittevernloven og forurensningsloven. Dette fører til at en rekke ulike fagområder/aktører innad i kommunene skal samarbeide på tvers av sektorene under kriser og katastrofer. Dette kan være sektorer innen fagområder som vann og avløp, trafikk, brannbekjempelse, akutte helsetjenester osv.

Avhengig av krisesituasjonen vil eksterne aktører kunne være både private og offentlige aktører; politiet, Sivilforsvaret, Forsvaret, statlig og kommunal helsetjeneste, Statens vegvesen, Kystverket, NVE – Norges vassdrags- og energidirektorat, Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE), Jernbaneverket, ulike frivillige organisasjoner som

for eksempel Røde Kors, Redningselskapet, Norsk Folkehjelp osv. I tillegg har man redningstjenesten som er en offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere som omfatter alle redningsaksjoner på land, på sjø og innen luftfart. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer, under ledelse og koordinering av to hovedredningsentraler (HRS) og underordnede lokale redningsentraler (LRS).

Det er fylkesmannen som skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av den kommunale beredskapsplikten.

1.4 Utvikling av tjenester og utfordringer innen kommunal beredskap

1.4.1 Samfunnsmessige krav til utvikling av tjenestene innen kommunal beredskap

1.4.1.1 Kommunene har større ansvar innen kommunal beredskap

Den generelle beredskapsplikten som ble pålagt kommunene gjennom sivilbeskyttelsesloven i 2010 medførte at kommunene selv måtte ta ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, samt vurdere behovet for beredskapsforberedelser. I Meld. St. nr. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* fremheves det også at kommunene utgjør en av bærebjelkene i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og at en god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.

Innenfor alle kommunens tjenesteområder er det de siste årene stilt strengere krav til systematisk risikostyring og beredskapsetablering. Dette gjelder innenfor helse og sosial, barnehage og skole, vann, avløp og renovasjon, arrangement av kultur- og idrettsarrangementer og innen IKT og informasjonssikkerhet. Også plan- og bygningsloven stiller strenge krav til risikovurderinger i arealplanleggingen. Det innbefatter både menneskeskapt og natur- og klimaskapt risiko.

1.4.1.2 Brann- og redningsvesenets oppgaver innenfor kommunal beredskap

Det er samfunnsmessige forventninger om at brann- og redningsvesenet, som en av kommunenes sentrale beredskapsressurser, må påta seg enda flere oppgaver som følge av fremtidens utfordringer. Dette er beskrevet i brannstudien, der det blant annet henvises til beredskap i forbindelse med klimaendringer og å ivareta kritisk infrastruktur. Flere oppgaver og flere og mer kompliserte hendelser vil kreve større samhandling mellom brann- og redningsvesenene og andre aktører. NOU 2012:4 *Trygg hjemme* viser til grupper som er mer utsatt for å omkomme i brann enn andre. Befolkningssammensetning og -antall er under endring og samlet



sett vil dette få konsekvenser for brann- og redningsvesenet ved at utsatte risikogrupper øker betraktelig. Utredningen beskriver også at tiltak rettet mot de utsatte risikogruppene i all hovedsak er et kommunalt ansvar som krever samordning og styrket innsats fra de ulike kommunale etatene. Det vises også til at tilgjengelige ressurser, blant annet i brann- og feiervesenet, må utnyttes bedre i det forebyggende arbeidet. Videre blir det foreslått endringer som tydeliggjør kommunenes plikter til å følge opp risikogruppene, men som samtidig understøtter lokale prioriteringer og gir handlingsrom for å iverksette tiltak. Forskrift om brannforebygging er nylig revidert på bakgrunn av dette. Den skal legge til rette for en mer risikobasert tilnærming for de fleste av kommunenes forebyggende oppgaver.

NOU 2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer – Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet foreslår endringer i grunnutdanningen for brannvesenet på bakgrunn av vurderinger gjort av det samlede kompetansebehovet i brannvesenet.

Utredningen viser at det er behov for å bygge kompetanse for å ivareta brannvesenets fremtidige

oppgaver og utfordringer. Det argumenteres for at brannvesenene bør kunne ivareta og håndtere en utvidet og mer sentral rolle innen beredskap og forebyggende arbeid i kommunene i fremtiden. Det vises til at rollen og kompetansen til brannvesenet bør være mer omfattende og bredere enn dagens utdanning gir anledning til. En bredere utdanning vil gjøre det mulig å arbeide med faglige oppgaver knyttet til samfunnsikkerhet og beredskapsplanlegging i en mindre kommune, i tillegg til arbeid som deltidskonstabel.

1.4.2 Utfordringer innen kommunal beredskap

SINTEF-rapporten «Kommunal beredskapsplikt – gir nye krav en bedre beredskapsevne?» viser til ulike utfordringer i forhold til ivaretagelsen av beredskapsplikten. Kommunestørrelsen har innvirkning på håndtering av kommunal beredskapsplikt. Eksempelvis ser man at det er svært personavhengig når det kommer til hvilken grad de små og store kommunene prioriterer og utfører beredskapsarbeid. I forhold til kompetanse ser man også at store kommuner har høy grad av formell kompetanse, mens små har mer lokal kompetanse.



Odda smelteverk i Odda kommune. Risikopotensial: Brann eller annen storulykke i tilknytning til industri og store arbeidsplasser.

Rapporten påpeker også at det er behov for mer ressurser, økt kompetanse og bredere samarbeid med andre kommuner for å kunne øke håndteringsevnen innenfor kommunal beredskap.

Kommunene står også overfor ulike utfordringer med hensyn til tilrettelegging for samvirke mellom de ulike aktørene.

SINTEF-rapporten forteller blant annet at kommunenes rolle som pådriver og koordinator i liten grad er understøttet av lovverket. Særlig samordningsrollen er krevende innenfor dagens forskrift ettersom kommunenes rolle som pådriver og koordinator i liten grad er understøttet av lovverket. Det er for eksempel ingen sanksjonsmuligheter overfor aktører som avslår invitasjonen om å delta i arbeid relatert til samfunnsikkerhet. Dette illustrerer et misforhold mellom kravene som stilles til samordning og mulighetene til å oppfylle kravene. Rapporten forteller at det neppe vil være formålstjenlig å redusere kravene som stilles til kommunal beredskap, men at kommunenes evne og forvaltningsmessige handlingsrom til å ivareta denne rollen snarere bør styrkes.

2. Beskrivelser av dagens løsninger, samt vurdering av disse

2.1 Mindre kommuners involvering av brann- og redningstjenesten

Den kommunale kriseledelsen i de mindre kommunene består mer eller mindre av de samme funksjonene; rådmann, ordfører, varaordfører, assisterende rådmann, kommunalsjef, saksbehandler for beredskapssaker med sekretariat ved tjenestetorg eller rådmannskontor som stab. Felles for kommunene er at både brannsjef og politi normalt skal være i operativ tjeneste under hendelser.

Brann- og redningstjenestene har til dels blitt brukt i beredskapsarbeidet innad i kommunene, da spesielt i saker som omhandler brann- og redning, samt funksjoner som øvelseskontakt i KKL (kommunal kriseledelse) og involvering i ROS-arbeid.

Samarbeidet med aktører som legevakt, kommunelege og politi fungerer godt. Det oppleves at brannvesenets lokalkunnskap brukes med hensyn til bosetning og topografi, i tillegg til kompetansen som de ulike yrkesgruppene i et deltidsbrannvesen representerer. Felles for kommunene er at brann- og redningsvesenet blir brukt i ulike hendelser som storm, flom, informasjonsarbeid og i forbindelse med ulykker på sjø. Sikkerhetsarbeid i forbindelse med større arrangementer nevnes også.

Brann- og redningsvesenet i de mindre kommunene har også et forhold til first responder-tjenesten; én av kommunene har nylig blitt del av tjenesten, og én av kommunene har mistet tjenesten.

Felles for kommunene er en politisk og administrativ forståelse om at brann- og redningstjenesten skal være en tilgjengelig ressurs til enhver tid gjennom hele året. En av kommunenes representanter mener også at det er behov for en felles forståelse av at brannvesenets involvering i beredskapsarbeidet avhenger av og begrenses av tilgjengelige ressurser og økonomiske rammer.

Videre beskrives viktigheten av tett dialog og samarbeid med kollegaer i nærliggende brann- og redningsvesener. Dette med tanke på samarbeid ved faktiske hendelser, øvelser og forebyggende arbeid.

2.2 Mellomstore kommuners involvering av brann- og redningstjenesten

De mellomstore kommunenes kriseledelse har noe ulik sammensetning. I hovedsak består kriseledelsen av rådmann, ordfører og kommunalsjefer for ulike sektorer

med andre funksjoner som tiltrer ved behov. Brannsjefen er fast medlem av den kommunale kriseledelsen og har stilling som beredskapssjef i to av de tre mellomstore kommunene. I den ene kommunen deler brannsjefen stillingen som beredskapssjef med en ressurs fra samfunnsmedisinsk fagavdeling. I den andre har brannsjefen full instruerende myndighet i beredskapsspørsmål på tvers av organisasjonene i kommunen.

For de to kommunene hvor brannsjefen også er beredskapssjef, har vedkommende også ansvar for oppdatering av kommunens beredskapsplanverk. Brann- og redningsvesenet i den gjenstående kommunen er fast medlem av kommunens beredskapsgruppe. Beredskapsgruppen er ansvarlig for oppfølging av beredskapsplanen for administrasjonen og beredskapsarbeidet i de ulike enhetene innad i kommunen. Beredskapsgruppen bestiller også årlige øvelser hvor representanter fra brann- og redningstjenesten er øvelseskontakter.

En av kommunene har også et forhåndsdefinert planverk for økonomi, og disponerer opp til to millioner kroner uten å be om politisk godkjenning under beredskapssituasjoner.

Brann- og redningstjenestens organisering er ulik i kommunene. En av kommunene har organisert seg under teknisk avdeling, den andre er en egen enhet under rådmann og den tredje kommunen har organisert brann, beredskap og legevakt under enhet for helse, omsorg og beredskap. Sistnevnte organisering medfører også samlokalisering med legevakten. Slik blir det lagt til rette for samhandling på et annet nivå, og det gir større muligheter for at beredskapen kan rigges i henhold til hendelse. Eksempelvis at sykepleier/lege rykker ut sammen med brannvesenet eller at brannvesenet og legevakten kan bistå ved first responder-oppdrag når ambulansen ikke er tilgjengelig som følge av samtidighetskonflikter. Brannvesenets vakttelefon i denne kommunen får også inn varslingsnummeret for psykososialt tverrfagligkriseteam. Brannvesenet der er pålagt ansvaret for å organisere, fordele og sørge for at akutte tiltak blir iverksatt. Deretter har brannsjefen en koordinerende rolle videre i saken, spesielt der flere profesjoner er involvert.

Samtlige brannvesen deltar under arbeid med ROS-analysen i kommunen.

En av representantene beskriver at brann- og redningstjenesten gir uttalelser om tilrettelegging av innsats (tilkomst, slokkevann osv.) i plan- og reguleringssaker. I tillegg deltar de på forhåndskonferanser i forbindelse med byggesaker.

På tidspunktet for møtet i arbeidsgruppen har en av kommunene mangel på kaserner i henhold til dimensjoneringsforskriften og dermed også begrenset

involveringsgrad i kommunens beredskapsarbeid. Dagkaserner er imidlertid planlagt. Når det er implementert vil det føre til at brann- og redningstjenesten kan utføre ytterligere samfunnsoppgaver for kommunen.

2.3 Store kommuners involvering av brann- og redningstjenesten

Kommunens beredskapsorganisasjon består av tre nivåer; strategisk nivå ved kriseledelsen, operasjonelt nivå ved krisestab og taktisk nivå ved cirka 360 resultatenheter. Kriseledelsen består av byrådsrepresentant, kriseleder, informasjonsleder og personalomsorgsleder. Disse funksjonene har døgkontinuerlig vaktberedskap hele året, og skal kunne mobilisere til rådhuset innen en time. I tillegg kan relevante fagledere mobiliseres til kriseledelsen ved behov. Kriseledelsen er delegert en ubegrenset og virksomhetsovergripende krisefullmakt av bystyret. Krisestaben er bemannet med utpekt personell fra byrådsavdelingene, og er organisert med en tradisjonell stabsorganisering. På taktisk nivå er resultatenhetslederne kommunale innsatsledere, herunder også brannvesenet ved hendelser som ikke er brann.

Kommunens vaktentral for vann, og avløp og trafikk er døgnbemannet hele året, og inngår også i beredskapsorganisasjonen som en varslingsentral for den kommunale kriseledelsen.

Brann- og redningstjenesten er organisert som en egen etat i byrådsleders avdeling. Avdelingen består for øvrig av stab som omfatter sekretariat for byrådet, seksjon for informasjon og seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap.

Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap er ledet av kommunens beredskapssjef og har ni stillingshjemler. Seksjonen har ansvar for å sikre at kommunen etterlever kravene i lov og forskrift om kommunal beredskapsplikt, og å koordinere kommunens overordnede arbeid innen risikostyring og beredskapsetablering. I 2014 ledet seksjonen arbeidet med utarbeidelse av den første overordnede og helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen for kommunen. Representanter fra alle byrådsavdelingene deltok i dette arbeidet, herunder også representanter fra brann- og redningsvesenet.

Videre har seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap ansvar for utarbeidelse og revisjon av kommunens overordnede beredskapsplanverk, og bistår under utarbeidelsen av beredskapsplaner i de øvrige byrådsavdelingene. Seksjonen gjennomfører jevnlig trening og øving av kriseledelsen og krisestaben, i tillegg til å gjennomføre samvirkeøvelser med eksterne aktører. Seksjonen deltar også i utarbeidelsen av kommunedelplaner, og har ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet tilknyttet de største arrangementene i kommunen.

Brann- og redningsvesenet i kommunen er ansvarlig for å utarbeide og revidere kommunens temaspesifikke beredskapsplaner som omhandler brannbekjempelse og redningstjeneste, samt akutt forurensning. Brann- og redningsvesenet gir også innspill til kommunedelplanen når denne er under rulling.

I tillegg gir også brann- og redningstjenesten uttalelser i plan- og reguleringsaker som omhandler generell arealdisponering, traseer, tunneler og annen infrastruktur. Uttalelsen skal i hovedsak sikre tilrettelegging for innsats, spesielt tilkomst og slokkevann. Brann- og redningstjenesten har også et tett samarbeid med byggesaksavdelingen både i forbindelse med utstedelse av brukstillatelser og forhåndskonferanser i spesielle saker som for eksempel etablering av asylmottak.

Ved større arrangementer deltar også representanter fra brannvesenet i sikkerhetskomiteer sammen med andre aktører som blant annet politi, helse, havnevesen og Forsvaret.

Brann- og redningstjenesten ivaretar også andre kommunale beredskapsoppgaver ved naturhendelser som flom og ras, og har spesialutstyr som flomvern, bærbare lensepumper og strømaggregater med lysmaster for formålet. I tillegg rykker de ut på vegne av kommunen ved behov for å stenge av vann ved større vannledningsbrudd.

På tidspunktet for arbeidsgruppens møter arbeider seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap med fire strategiske prosjekter som skal styrke sin egen og regionens beredskaps- og samvirkeevne:

- **Internt:** Standardisering av beredskapsdokumentasjon og kompetanseheving i kommunen på tvers av byrådsavdelingene. Prosjektet skal optimalisere kommunens beredskapsevne, samt sørge for at beredkapsorganisasjonen blir mer robust.
- **Interkommunalt:** Regionalt kompetansesenter for samfunnssikkerhet og beredskap for kommuner i Hordaland fylke. Prosjektet skal effektivisere samordning og kompetansestøtte mellom kommunene innenfor risikostyring og ROS-analyser, beredskaps-etablering og vedlikehold, felles beredskapsavtaler, sivilforsvarsoppfølging osv.
- **Storbysamarbeid:** Formalisere og styrke samvirket og samordningen mellom storbyene Oslo, Stavanger, Trondheim og Tromsø, blant annet gjennom standardisering og kapasitets- og kompetansesamarbeid. Storbysamarbeidet har halvårlige møter, ett av disse med DSB.
- **Tverretattlig:** Regionalt operasjonssenter for samfunnskritiske infrastrukturer, institusjoner og beredskap på Vestlandet. Operasjonssenteret skal etter planen bemannes med ressurser som

allerede benyttes i eksisterende døgnbemannede vaktentraler for samfunnskritisk infrastruktur i regionen. Senteret er tiltenkt arbeidsoppgaver som varslingsentral for kommuner, kontinuerlig helhetlig monitorering av driftskontinuitet for samfunnskritisk infrastruktur som vei, bane, sjø, luft, vann, avløp, kraft og IKT, samt som en operasjonell koordinerende stab for kommuner og driftere av samfunnskritisk infrastruktur under store beredskapshendelser som rammer regionen.

2.4 Drøfting rundt de ulike løsningene

Arbeidsgruppens sammensetning representerer kommuner av ulike størrelser, og dette gjenspeiles også i de ulike brann- og redningsvesenenes organisering og grad av involvering i det kommunale beredskapsarbeidet.

Kommunepresentasjonene viser at samtlige kommuner bruker KKL som strategisk enhet. Brann- og redningsvesenet i de ulike kommunene er imidlertid involvert på ulike nivå inn mot KKL.

Den største kommunen er i en særstilling hva angår ressurser avsatt til arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap, og besitter et nasjonalt ledende kompetansemiljø innen fagfeltet. Også innen beredskapsvaktordninger og beredskapsressurser er kommunen naturlig nok i en særstilling i regionen i kraft av sin dominerende størrelse. Brann- og redningsvesenet i kommunen utgjør én av cirka 360 resultatenheter på taktisk nivå. Resultatenhetsleder rapporterer til krisestaben eller direkte til kriseledelsen dersom stab ikke er mobilisert i hendelser som ikke er brann- og/eller redningshendelser ledet av brannvesenet selv. Representanter fra brannvesenet kan også mobiliseres som fagressurs i KKL.

Brann- og redningsvesenet i de små kommunene samt i en av de mellomstore kommunene er direkte involvert i KKL ved behov. Ulempen ved at brannsjef i mindre kommuner er i KKL, er at disse vanligvis må være ute på hendelsesstedet når KKL starter opp. I kommuner hvor brannsjefen har ansvar på tvers av kommunegrenser kan det også være utfordrende ved sammenfallende hendelser. I to av de mellomstore kommunene har brannsjefen fast plass i KKL. Den ene av disse brannsjefene har instruerende myndighet i beredskapsspørsmål på tvers av organisasjonen i kommunen.

Flere av kommunene sier også at de fleste hendelsene blir håndtert i KKL, og at staben ikke blir like ofte mobilisert. Ulempen ved få mobiliseringer er at det er krevende å holde staben gående. Samtlige kommuner beskriver også at beredskapsarbeid tidligere har vært mer personavhengig i stedet for funksjonsavhengig. Det jobbes med å endre dette.

De fleste kommunene har organisert brann- og redningsvesenet som egen enhet med rapportering direkte til rådmann/byrådet, eller som et av områdene under enhet for tekniske tjenester. En av de mellomstore kommunene har imidlertid valgt å legge brann- og redningsvesenet under enhet for helse, omsorg og beredskap. Dette har medført samlokalisering med legevakt, noe som har gitt større muligheter for at beredskapen kan rigges i henhold til hendelse. Erfaringene med samlokalisering, også med politiet, viser at det er lettere å få til praktiske samarbeidsløsninger når det organisatoriske er tilrettelagt.

Den største kommunen har en egen seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap. Denne seksjonen vil ivareta flere av de kommunale beredskapsoppgavene enn det som er forventet av brann- og redningsvesenet i de mindre kommunene.

Samtlige brannvesen beskriver involvering mot kommunal ROS. To av kommunene beskriver også

involvering i planarbeid med hensyn til sløkkevann og tilkomst. Dette er noe som begrenser seg i de minste kommunene da brannvesenets vaktordning og stillingsprosent er begrenset.

Vaktordningene er i stor grad premissgiver for brann- og redningsvesenets involvering i den kommunale beredskapen. Arbeid med ROS og kommunens beredskapsplaner er eksempler på dette.

Et av suksesskriteriene for å kunne spille mer på brann- og redningsvesenet innenfor kommunal beredskap vil være en likere tilnærming i kommunene i regionen. Per i dag er det for varierende grad av kommunenes bruk av brann- og redningsvesenet innenfor kommunal beredskap. Dette setter igjen begrensninger i resultat. Arbeidsgruppen etterlyser en standardisering med mer spesifikke krav til hvordan brann- og redningsvesenet skal brukes i den kommunale beredskapen.

3. Brann og redningstjenestens bidrag til kommunal beredskap

3.1 Fagområder

Under foreligger en liste over fagområder (utover brann og redning) hvor brann- og redningstjenesten kan bidra til den kommunale beredskapen.

- › Kommunal ROS
- › Planarbeid med fokus på tilkomst og sløkkevann
- › Bruk av brannsjef som fagperson i andre typer hendelser enn brann og redning
- › Linjegang
- › Varsling og organisering av psykososialt kriseteam
- › Kursvirksomhet
- › Bistand til kommunal kriseledelse

Kommunal ROS

Brann- og redningsvesenet kan være en ressurs i forbindelse med utarbeidelse av kommunal ROS, både med hensyn til faglig kompetanse, fasilitering av selve analysen og utarbeidelse av rapporter. Dette krever imidlertid en betydelig og omfattende kompetanseheving av de brannfaglige ressursene som skal inngå i dette arbeidet. Se også kapittel for brannforebygging hvor arbeidsgruppen foreslår etablering av en faggruppe for ROS-arbeid. Eventuelle ressurser fra faggruppen kan også benyttes til arbeid med kommunal ROS, jf. underkapittel 4.3.1 Faggruppe ROS.

Planarbeid med fokus på tilkomst og sløkkevann

Det vil være en fordel å inkludere brann- og redningsvesenet i kommunens planarbeid for å sikre gode beredskapsløsninger i forhold til utbygging av tunneler, veier og andre arealer. Brann- og redningsvesenets behov i forhold til tilkomst og sløkkevann vil også bli ivaretatt ved å bli inkludert tidlig i planprosessen.

Brannsjef som fagperson

i andre typer hendelser enn brann og redning

Brann- og redningstjenestene har gjennom arbeidet tilegnet seg god lokalkunnskap. Med fordel kan dette også brukes mer ved andre typer hendelser i kommunen, også hendelser som ikke utelukkende er brann og redning.

Linjegang

Kontroll av eksisterende brannhydranter og brannventiler er en forebyggende kommunal oppgave som kan utføres av brann- og redningstjenesten. Dagens praksis varierer fra kommune til kommune. Noen har allerede etablert denne praksisen, samt kontroller i forbindelse med overlevering av nyetablerte uttak for sløkkevann. Da fungerer brann- og redningstjenesten som et kontrollorgan på vegne av VA-etaten som skal overta eierskap på uttakene.

Varsling og organisering av psykososialt kriseteam

Brann- og redningstjenesten kan tillegges oppgaven med å varsle psykososialt kriseteam etter hendelser

der det er nødvendig. Psykososialt kriseteam er ikke en ressurs som må tilkalles umiddelbart, men som kan varsles innen 24 timer.

Fåtalet i den største kommunen vil anbefale en slik løsning. De mener dette bør organiseres på den måten som er mest hensiktsmessig for kommunene. Eksempelvis har den største kommunen døgkontinuerlig vaktberedskap på psykososial støtte og mobilisering av kommunale kriseteam.

Kursvirksomhet

Brann- og redningstjenesten innehar kompetanse som kan videreformidles til andre grupper i samfunnet ved organisert kursvirksomhet. Dette kan være opplæring av kommunal kriseledelse, grunnleggende brannvernkurs, evakueringskurs på institusjoner osv. Imidlertid krever dette en betydelig og omfattende kompetanseheving av de brannfaglige ressursene som skal inngå i opplæring av kommunal kriseledelse.

Bistand til kommunal kriseledelse

Under kommunale krisehendelser kan personell fra brannforebyggende avdeling brukes som bistand for kommunal kriseledelse. Eksempel på dette er bistand til loggføring i CIM, drift av krisestab osv.

3.2 Gjennomføring

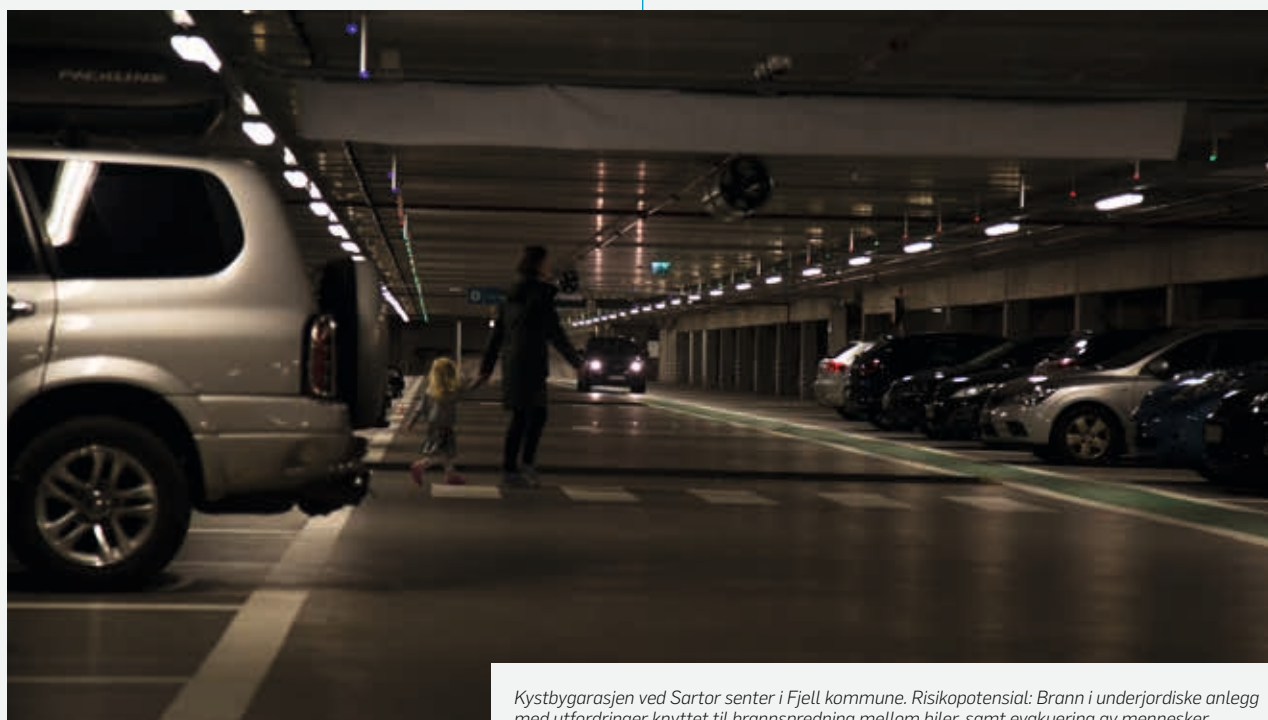
Arbeidsgruppen mener at brann- og redningsvesenet bør ta større ansvar innenfor kommunal beredskap da det i dag blir utført stadig flere oppgaver utover det brann- og redningstekniske. Arbeidsgruppens oppfatning

er at brann- og redningsvesenet stort sett anses som en brann- og redningsressurs, og at kommunene i liten grad utnytter ressursene til andre beredskapsformål.

Det kreves omprioriteringer og målrettet ressursstyring innad i kommunene for å få til en bredere involvering i det kommunale beredskapsarbeidet. Eksempelvis kan utvalgte beredskapsoppgaver flyttes fra rådmann til brann- og redningsvesenet. Ved å trekke brann- og redningsvesenet mer inn i kommunale beredskapsoppgaver vil det kunne oppstå synergieffekter mellom de ulike profesjonene som igjen vil bygge opp under samvirkeprinsippet.

Det kreves en kompetanseutveksling på tvers av sektorene innad i kommunen for å få til en best mulig ressursutnyttelse av personell innen brann- og redningstjenesten. Eksempelvis kan dette utvikles gjennom hospitering/opplæring hos andre kommunale avdelinger som byggesak og vann- og avløp. På denne måten vil brann- og redningsvesenet tilegne seg mer kompetanse som kan komme til nytte i forebyggende arbeid; planarbeid, uttalelser vedrørende sløkkevann i tillegg til arbeid med ROS-analyser osv.

Den nye utdanningsmodellen for brannkonstabler skal legge til rette for synergier som kan brukes mot kommunal beredskap. Dermed legges det til rette for større utnyttelse av brann- og redningstjenesten kommunalt. Dette vil kreve en omfattende kvalitetsheving av fagkompetansen de eksisterende brannfaglige utdanningsinstitusjonene innehar, og kreve en betydelig utvidet grunnutdanning for brannkonstabler.



Kystbygarasjen ved Sartor senter i Fjell kommune. Risikopotensial: Brann i underjordiske anlegg med utfordringer knyttet til brannspredning mellom biler, samt evakuering av mennesker.

4. Oppgaver som krever spesialkompetanse og/eller spesialutstyr

Gruppen har identifisert følgende oppgaver innenfor kommunal beredskap hvor det er behov for spesialkompetanse og/eller spesialutstyr:

- Funksjon for monitorering av kontinuitetsdrift av samfunnskritisk infrastruktur og varsling, igangsettelse og koordinering av arbeid i håndteringen av en kommunal/regional beredskapssituasjon
 - Alternativ 1 – Regional operasjonssentral
 - Alternativ 2 – Varsling utført av 110-sentralen i Hordaland
- Gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser
- Standardisert beredskapsdokumentasjon, herunder mal for beredskapsplaner
- Brukerferdigheter og opplæringsmiljøer på CIM

4.1 Kriterier for å kunne utføre spesialtjeneste i regional beredskap

4.1.1 Funksjon for monitorering av kontinuitetsdrift av samfunnskritisk infrastruktur og varsling, igangsettelse og koordinering av arbeid i håndteringen av en kommunal/regional beredskapssituasjon

Det er uenighet i gruppen vedrørende behovet for igangsettelse av ulike funksjoner i oppstart av en kommunal beredskapssituasjon. Det er derfor utarbeidet to ulike alternativer som beskrevet under.

4.1.1.1 Alternativ 1 – Regional operasjonssentral

Regional operasjonssentral er tiltenkt ansvaret for helhetlig monitorering av etablerte varslings- og overvåkingssystemer for samfunnskritisk infrastruktur. Dette er en oppgave kommunene ikke ivaretar tilfredsstillende i dag. Som følge av dette er ikke kommunene i stand til å oppdage faresituasjoner så tidlig at det kan gjøre dem i stand til å forhindre uønskede hendelser som truer liv og helse og/eller kontinuitetsdrift av samfunnskritisk infrastruktur.

En etablert regional operasjonssentral med ansvar for varsling og mobilisering av berørte kommuners KKL vil også kunne fungere som en felles varslingsentral for alle kommunene i regionen. Operasjonssentralen vil også kunne være en koordinerende enhet for alle driftene av samfunnskritisk infrastruktur, samt ivareta effektiv koordinering på vegne av disse mot nødetater og andre relevante innsatsenheter. En slik koordinerende enhet eksisterer ikke i dag, noe som medfører at samvirket i regionen blir vesentlig svekket.

Ved oppstart av en beredskapssituasjon, kan det ta tid å få mobilisert KKL og eventuelt krisestab i den enkelte

kommune. Det er kun regionens storkommune som har vaktgående personell i KKL. Dette kan medføre at den kritiske tiden tidlig i en beredskapssituasjon går tapt uten at håndteringen har vært ledet av en enhet med tilstrekkelig kompetanse. Regional operasjonssentral vil kunne lede og koordinere håndteringen til kommunene har bemannet KKL og er klar til å overta lederansvaret selv. Deretter kan operasjonssentralen ha et koordinerende ansvar for innsatsen på tvers av flere kommuner, sentral ledelse hos nødetatene og driftene av samfunnskritisk infrastruktur.

Den planlagte operasjonssentralen vil til sist kunne fungere som det operasjonelle nivået til kommuner som ikke har kapasitet til å organisere eller å opprettholde et operasjonelt nivå i kommunen selv.

Kriteriene for en regional operasjonssentral vil være:

- Profesjonalisert personell
- Personell med spesialkompetanse innenfor krisestyringsverktøy
- Varslingslister til de ulike kommunene
- Oversikt over tilgjengelige ressurser på tvers av kommunene
- Mulighet for monitorering av samfunnskritisk infrastruktur

4.1.1.2 Alternativ 2 – Varsling utført av 110-sentralen i Hordaland

Arbeidsgruppens flertall mener at behovet for igangsettelse av arbeid i starten av en kommunal beredskapssituasjon kan begrenses til varsling til den enkelte kommunes vakttelefon.

Dette vil da være som varslings-tjeneste mot kommunene ved alle brann- og redningsrelaterte beredskapssituasjoner eller ved andre hendelser der det er et klart behov. Dette gjøres ved at 110-sentralen i Hordaland varsler den aktuelle kommunen om igangsettelse av KKL/stab gjennom kommunens vakttelefon. Ordningen forutsetter oppdaterte varslingslister til den enkelte kommune.

Fåttallet ønsker ikke at 110-sentralen skal ha ansvar for å varsle om andre hendelser enn de som allerede er en del av 110-sentralens arbeidsportefølje.

4.1.2 Gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser

Fem av seks arbeidsgrupperepresentanter mener at brann- og redningstjenestene bør ta større ansvar innenfor ROS-arbeid. Det kan være fordelaktig å etablere en felles tilnærming til ROS-arbeid.

Kriterier for ROS-arbeid:

- Gjenkjennbar metodikk
- Felles mal
- Utdanning (opplæring og kompetanse)

Se også kapittel for brannforebygging, underkapittel 4.3.1 Faggruppe ROS.

En av arbeidsgruppens seks representanter mener at brannvesenet ikke har kompetanse til å ivareta et omfattende ansvar for fasilitering, gjennomføring og oppfølging av ROS-analyser i det komplekse risiko- og beredskapsbildet som eksisterer i en kommune.

Den omfattende utdanningen som må til for å gi brannmannskaper tilfredsstillende kompetanse til å kunne ivareta et slikt ansvar på en forsvarlig og tilfredsstillende måte, vil kreve en omfattende omlegging av eksisterende utdanningssystem og i kompetansen til eksisterende utdanningsinstitusjoner. Videre vil dette kunne gå på bekostning av kvaliteten på den brann- og redningsfaglige utdanningen. Det vil være svært uheldig.

Mindretallet går inn for at det opparbeides egne felles kompetansemiljøer innen samfunnsikkerhet og beredskap i regionene, og at kommunene kan hente bistand til dette ved arbeidet i egen kommune. Brannvesenet vil selvsagt fortsatt være en viktig bidragsyter i det kommunale arbeidet, men da som en sentral fagressurs på lik linje med andre fagressurser i kommunen.

4.1.3 Standardisert beredskapsdokumentasjon

Hver enkelt kommune har en egen planmal i forhold til KKL og krisestab. Det brukes altså ressurser på å gjøre tilsvarende arbeid i hver eneste kommune.

Arbeidsgruppen ser en mulighet for å redusere ressursbruk i den enkelte kommune ved å etablere en felles beredskapsmal som kan gjøres tilgjengelig for alle kommuner. Denne kan brukes som utgangspunkt for lokale tilpasninger.

Kriterier for å kunne etablere et felles planmal:

- Forankring hos instansene som besitter formell myndighet i den enkelte kommune
- Felles web-basert løsning
- Opplæring og kompetanse i planmalsystemet
- Økonomiske rammer må være tilrettelagt
- Kvalitetssikring og tilrettelegging av fasiliteter i den enkelte kommune. Stabsrom med tilhørende utstyr må være tilgjengelig for bruk, samt likhet/helhet ved utforming av møterom/stabsrom/tekniske hjelpemidler
- Samarbeidsavtaler mellom kommunene om bruk av stabsrom/fasiliteter dersom ikke tilgjengelig i egen kommune

Da den enkelte kommunes risiko og ROS kan sette begrensninger, er det viktig å legge seg på et overordnet nivå med rom for lokale tilpasninger ved utformingen av en felles planmal.

De ulike kommunene har ulik tilnærming til KKL. Noen har skilt stab fra ledelsen, mens andre har stab integrert i ledelsen. Arbeidsgruppen vil understreke viktigheten av å legge til rette for at strategiske avgjørelser kan tas fortløpende, og anbefaler derfor at alle har en strategisk kriseledelse som ikke må gå om normale beslutningsprosesser. I planmalene bør det legges føringer om at de strategiske avgjørelsene blir tatt av en mindre gruppe, og at det legges til rette for skille mellom strategisk og operasjonelt nivå.

Arbeidsgruppen vil anbefale at det gjøres bruk av hele brannorganisasjonen, også forebyggende personell, som bistand til eksempelvis CIM-oppgaver under en kommunal beredskapssituasjon. Dette krever synlighet i planhierarkiet, samt nødvendige tilganger til en eventuell felles web-basert løsning.

Arbeidsgruppen påpeker også viktigheten av samarbeid mellom kommunene når det gjelder psykososial oppfølging, og mener at planmalen må fokusere på dette. Det nevnes at det er mangel på psykiatriske sykepleier og at tilgjengeligheten er sårbar i ferier og høytider. Bytte av psykososiale kriseteam på tvers av kommunene er eksempel på et slikt samarbeid.

4.1.4 Brukerferdigheter og opplæringsmiljøer på CIM

Prioriteringer som gjøres i forhold til bruk og opplæring av CIM varierer fra kommune til kommune. Arbeidsgruppen er enig om at CIM bør brukes ofte for å kunne bruke det effektivt i en beredskapssituasjon.

Arbeidsgruppen ser et behov for en felles struktur når det gjelder bruk av CIM i kommunene, samt retningslinjer fra fylkesmann om prioriteringer som må gjøres for å få dette på plass i enhver kommune. En enhetlig tilnærming til CIM gjør det lettere å bruke ressurser på tvers av kommunegrensene.

Brannforebyggende avdeling ved de ulike brann- og redningsvesen kan fungere som CIM-ressurs internt, samt innad i kommunal beredskap.

Kriterier for bruk av CIM som regionalt krisehåndteringsverktøy vil være:

- Enighet mellom kommunene om bruk
- Retningslinjer/pålegg om prioritering av opplæring og ressursbruk fra sentralt hold
- Superbrukere regionalt
- Superbrukere kommunalt
- Opplæringskurs/hjelp

5 Samspill mellom kommuneledelse og brann- og redningstjenesten

5.1 Mindre kommuner

Det er vanlig at brannsjefen i de mindre kommunene deltar på det operative plan, da det er mer hensiktsmessig å befinne seg på skadestedet enn i i KKL. Brannsjefen blir da kalt inn til KKL for rapportering/oppdatering om situasjonen eller annen bistand ved behov eller om situasjonen tillater det.

Samtlige kommuner beskriver at det er et godt samspill mellom administrasjon/kriseledelse og brann- og redningsvesenet i den daglige driften. Dette sikres gjennom faglige diskusjoner vedrørende brann- og redningsarbeid innad i kommunen eller gjennom andre møter. En av brann- og redningstjenestens representanter etterlyser likevel mer formaliserte møter der en har fokus på beredskap.

Ved lokale øvelser i kommunen blir brannsjefene i samtlige kommuner brukt som øvelseskontakt, tilrettelegger og arrangør. Representantene opplever også å bli involvert i arbeid med ROS-analyser i kommunen. I den forbindelse nevner en av representantene at ressursmangel legger begrensninger i forhold til å få i gang ROS-arbeidet på en god måte.

5.2 Mellomstore kommuner

Samspillet mellom kommuneledelse og brann- og redningstjenesten er ulik i de mellomstore kommunene. Brannsjefen er en del av den strategiske kriseledelsen i to av kommunene. Én av kommunene presiserer at kriseledelsen er innforstått med at det kan være vanskelig å få lensmannen og brannsjefen til å møte opp i startfasen når det skjer en større hendelse. De ser det som så verdifullt at disse profesjonene er med i KKL at dette er noe som aksepteres av rådmann/politisk ledelse. Personkjennskap og relasjoner som etableres under øvelser og møter i KKL, bygger ned ulempen med manglende oppmøte i startfasen av en hendelse (samtidigheitskonflikt).

En av de mellomstore kommunene har ikke kasernert mannskaper, og kommunale beredskapsoppgaver blir derfor ikke ivaretatt på samme måte som kasernerte brannvesen kunne gjort. I den overordnede beredskapsplanen for kommunen er brannsjefen en ressurs som kan tiltre i kriseledelsen ved behov.

Samtlige mellomstore kommuner beskriver involvering i kommunens ROS-arbeid. Det vurderes også å



Trafikk ved Sandvevatnet i Odda kommune. Risikopotensial: Trafikkulykker.

opprette en egen prosjektgruppe for den overordnede ROS-analysen i kommunen, og hvor representant fra brann- og redningstjenesten er fast medlem. Hvert fagområde har ansvar for å følge opp og gjennomføre ROS-analyser i forhold til sine egne tjenester, samt følge opp med tiltak.

5.3 Store kommuner

Både seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap og brann- og redningsvesenet er organisert i byrådsleders avdeling. Både beredskapssjef og brannsjef rapporterer direkte til kommunaldirektør i byrådsleders avdeling. Dette sikrer et tett og godt samarbeid som oppleves å fungere tilfredsstillende.

I den store kommunen er det ikke naturlig at brannfaglige ressurser benyttes i KKL i andre hendelser enn de som omfatter brann og redning, akutt forurensning og ekstremvær med betydelig skadepotensial. Seksjon for samfunnssikkerhet og beredskap har ansvar for gjennomføring og oppfølging av overordnet helhetlig ROS og beredskapsetablering, mens brann- og redningsvesenet har ansvar for temaspesifikke ROS og beredskap innen eget ansvarsområde, slik som øvrige resultatenheter også har.

6. Forslag til rutiner for ELS-stab og samspill mot KKL

6.1 Stabens rolle vs. KKL

Arbeidsgruppens tolkning av oppgaveteksten er at det skal utarbeides forslag til rutiner for samspill mellom ELS-stab og den kommunale kriseledelsen (KKL). Dette vil da være i kontaktpunktet mellom de to beredkapsorganisasjonene (mellom innsatsleder i ELS-stab og KKL).

Arbeidsgruppen viser til den eksisterende praksisen med at brannsjef rapporterer til KKL dersom det settes ELS-stab i brannorganisasjonen.

Arbeidsgruppen mener at samspillet mellom de to organisasjonene ikke er utfordrende i seg selv, men at det er utfordrende at det brukes to ulike beredkapsledelsesorganiseringer.

Arbeidsgruppen oppfatter det slik at det bør vurderes om det er hensiktsmessig at det legges opp til to ulike ledelsesorganiseringer. Det oppleves som fragmentert at alle aktørene som skal samarbeide under en hendelse

har ulike organiseringer, og følgelig ulike begrepsbruk. Eksempelvis er beskrivelsen av de ulike nivåene «taktisk, operasjonelt, strategisk». Arbeidsgruppen ser et klart behov for å standardisere begrepsbruk i tråd med det som er ansett som nasjonal standard.

6.2 CIM

Under en hendelse med flere ulike aktører og organiseringer kan det være hensiktsmessig å bruke en felles plattform for kommunikasjon. Det bør sees nærmere på mulighetene for standardisering av kommunikasjonsplattformer på tvers av kommunene.

CIM er en av kommunikasjonsplattformene som kan brukes mellom KKL og ELS-stab. Man er nødt til å kunne se hverandres logger på tvers av kommuner og faggrupper for at dette skal ha noen funksjon og hensikt. Dette krever opplæring, innkjøp og felles rutiner. Alle kommuner bør ha som ambisjon å innføre CIM og legge til rette for felles loggføring.

7. 110-sentralens involvering i forhold til kommunale beredkapsoppgaver

Ved kommunale beredkapsituasjoner kan 110-sentralen i Hordaland involveres i varslingskjeden for at brann- og redningstjenesten skal kunne bidra ytterligere til den kommunale beredskapen.

Arbeidsgruppen er enig om at det kan være hensiktsmessig å bruke 110-sentralen som varslings-tjeneste mot kommunene ved alle brann- og redningsrelaterte beredkapsituasjoner eller ved andre hendelser der det er et klart behov. Dette gjøres ved at 110-sentralen gjennom kommunens vakttelefon varsler den aktuelle kommunen om å sette i gang KKL/stab. Ordningen

forutsetter oppdaterte varslingslister til den enkelte kommune.

Dersom brannforebyggende personell også skal ha oppgaver innenfor kommunal beredskap kan disse også inngå i varslingen.

Mindretallet ønsker å presisere at 110-sentralen ikke skal ha varslingsansvar for andre hendelser enn de som de likevel mottar som en del av eksisterende arbeidsportefølje på 110-sentralen.

3.6

Rapport fra arbeidsgruppe

MATERIELL OG ANSKAFFELSER



DELTAKERE:

Bjørn Olav Paulsen,
brannsjef, Sotra brannvern IKS

Bjørn Johansen,
brannsjef, Kvam brann- og
redningsteneste

Rolf Henning Myrmel,
brannsjef, Austrheim brannvern

David Skjerven,
brannsjef, Voss brannvern

Kjell Erik Langeland,
brannsjef, Modalen brannvern

Are Mydland,
fagansvarlig anskaffelser,
Bergen brannvesen

Stian Bilsback,
tillitsvalgt, Det norske
maskinistforbund

LEDER:

Bjørn Johansen,
brannsjef, Kvam brann-
og redningsteneste

SEKRETÆR:

Silje Marie Hatlestad,
informasjonsmedarbeider,
Bergen brannvesen

Håvard Holme,
informasjonsmedarbeider,
Bergen brannvesen

1. Beskrivelse av dagens praksis

Gruppen for materielle anskaffelser er satt sammen av tre små, to mellomstore kommuner og en stor. Fordi praksisen er ulik i de to mellomstore kommunene er det nødvendig å kalle dem mellomstore kommuner 1 og mellomstore kommuner 2.

1.1 Små kommuner

De små kommunene gjør stort sett små anskaffelser som ikke trengs å lyses ut. Ofte prøver man å unngå å lyse ut. Brannvesenet sjekker priser og skaffer seg oversikt over markedet med et par års mellomrom. Brannvesenet utfører hele prosessen med innkjøpet selv.

Skal det gjøres større anskaffelser bistår andre små kommuners brannvesen med sin kompetanse. Dette er ikke et formelt samarbeid, men en avtale som gjøres fra sak til sak og småkommunene betaler for dette.

Tidligere hadde en av de små kommunene en innkjøpskonsulent som tok seg av innkjøp, men det har de ikke lenger. Alle avdelingene må nå gjøre dette arbeidet selv og tilegne seg denne kompetansen. Så langt har ikke dette blitt gjort i brannvesenet.

Fordeler og ulemper

De små kommunenes brannvesen har stor fleksibilitet og effektivitet på små anskaffelser. Men de har derimot liten kompetanse på innkjøp og anskaffelser. Et lite brannvesen har ikke mulighet til å tilegne seg innkjøpskompetanse, noe det etter hvert blir stilt enda større krav til. Ofte befinner de seg i gråsonen på lovverket. Det kan lett gjøres feil som vil kunne få konsekvenser.

En fordel er at det er fleksibilitet til å benytte lokale leverandører og man kan slik få ting på plass raskt. Ved å benytte lokale leverandører tar man også vare på konkurransen.

1.2 Mellomstore kommuner 1

Den ene av gruppens mellomstore kommuner gjør stort sett små anskaffelser. De kjøper for det meste faste produkt som de kjenner og har fra før, blir gjerne supplering av utstyr heller enn større utskiftninger. Dette er praktisk og unngår at man kommer opp i en situasjon der kjøp av en ny type utstyr utløser krav om skifte av større deler av utstyret. De gjør i liten grad forhåndsvurderinger av ulike alternativ eller sjekker markedet på forhånd ved denne type kjøp. De har mye direkte kontakt med selgere.

Brannvesenet utformer selv en kravspesifikasjon utfra sine behov. Innkjøpskonsulenten i kommunen sjekker og tilpasser kravspesifikasjonen slik at alle de formelle kravene er oppfylt. Innkjøpskonsulenten lyser så ut anskaffelsen på Doffin. Dersom tilbyder har faglige spørsmål tar de kontakt med brannsjefen. I utvelgelsen får brannvesenet hjelp fra innkjøpskonsulenten i kommunen.

Større anskaffelser lyses ut etter satte tildelingskriterier. Samarbeidet mellom innkjøpskonsulent og brannvesen fungerer bra og man opplever at konkurranse grunnlaget som lyses ut sikrer at man får de produkter man etterspør og ønsker. Større

anskaffelser, for eksempel nye biler, blir gjort cirka hvert andre år. Dette blir gjort på investeringsbudsjettet og krever kommunalt vedtak og bevilgning.

Mindre anskaffelser blir som regel gjort på driftsbudsjettet dersom det er penger til overs på slutten av året. Mye av kjøpene gjøres da direkte med leverandør noe som oppleves som effektivt og økonomisk.

Fordeler og ulemper

Det er en fordel at denne mellomstore kommunens brannvesen kan benytte seg av kommunens egen innkjøpskonsulent som kun jobber med innkjøp. Vedkommende kjenner brannfaget godt, selv om hen også jobber med andre innkjøp i kommunen. Det kan likevel være en ulempe at innkjøpskonsulenten i kommunen har mange andre oppgaver og liten tid.

Det blir sett som en fordel at man ikke er bundet opp i innkjøpsavtaler fordi disse ikke alltid gir det beste alternativet. Med et større volum kan man derimot forhandle mer på pris og få det rimeligere. Et lite volum av innkjøp gjør at man som regel kommer under terskelverdien på kr. 100 000,-. Man har da større frihet og fleksibilitet.

Etterprøvbareheten på valg av kriterier kan bli utfordrende med denne innkjøpsordningen. Det er begrensede muligheter til å følge opp leverandøren etter overtakelse for å sjekke at alt er korrekt og på plass.

1.3 Mellomstore kommuner 2

Kort om IKS-samarbeidet til mellomstore kommuner 2

De mellomstore kommunenes IKS er et interkommunalt selskap organisert etter lov om interkommunale selskaper. Selskapet er heleid av to kommuner. Selskapet har tre formelle organ; representantskap, styre og daglig leder (brannsjef). Selskapet er eget rettssubjekt. Eierne styrer via representantskapet. Det er styret som i praksis forvalter selskapet. Daglig leder kan på flere måter sammenlignes med rådmannen i en kommune. Daglig leder rapporterer til styreleder, og har disposisjonsrett over bruk av fond etter sak og godkjenning i styret.

Anskaffelser i mellomstore kommuner 2

I prinsippet skal alt innkjøp være basert på konkurranse, så fremt dette ikke kan defineres som ad hoc. Dersom det er mulig skal pristilbud hentes inn fra minimum tre leverandører. Tilbud skal fremskaffes skriftlig. E-post er oppfattet som skriftlig tilbud. Mellomstore kommuner 2 har anledning til å nyttiggjøre seg, men er ikke bundet av, innkjøpsavtaler som hver av kommunene isolert sett er en del av.

- Anskaffelser mellom kr. 100 000,- og 500 000,-. Egen protokoll føres ved inkommet tilbud
- Anskaffelser over kr. 500 000,-. Egen protokoll føres ved inkommet tilbud.

Enkeltanskaffelser over kr. 500 000,- og anskaffelser som kan sees i sammenheng med hverandre, med samlet verdi under kr. 1 750 000,- utløser krav for bruk av Doffin.

Enkeltanskaffelser eller anskaffelser som kan sees i sammenheng med samlet verdi over kr. 1 750 000,- utløser bruk av utlysning i EØS utlysning via TED (TED EUs utlysningsportal for offentlige anbud). Eksempelvis kjøp av nye småbiler i en samlet bestilling med overskridende samlet verdi, eller kjøp av en større brannbil.

Mindre innkjøp vurderes direkte av avdelingsleder innenfor egne driftsbudsjetter.

Ved større driftsinnkjøp med samlet verdi over kr 100 000,- eller ved tilfeller der innkjøpet overskrider midler på aktuell driftskonto, skal det normalt avgjøres av brannsjef.

Bruk av driftsfond og bruk av investeringsfond skal godkjennes via egen sak til brannstyret, før brannsjefen får disposisjonsmulighet over de midler som styret har godkjent.

Investeringer som krever bruk av fondsmidler eller opptak av lån, skal enten godkjennes av styret eller også representantskapet. Hvorvidt representantskapet blir involvert vil avhenge av behovet for å ta opp lån.

Gjennomføring av større innkjøp

- 1) Kjøp av store brannbiler krever oppstarts-sak til styret.
- 2) Dernest etableres en bilgruppe, som får et mandat fra brannsjefen. Bilgruppene gjennomfører diskusjoner internt, har involveringsmøter med utrykningsledere og sjåførere, foretar studieturer, og skal levere et sluttprodukt til brannsjefen innen en gitt tidsfrist.
- 3) Brannsjefen vil parallelt arbeide med finansiering, og lager sak til styret på finansiering som så går til representantskapet.
- 4) Representantskapet godkjenner direkte eller tar saken til sin respektive kommune for garanti.
- 5) Kravspesifikasjon utarbeides.
- 6) Konkurranses grunnlag utarbeides.
- 7) Innkjøpet lyses ut på Doffin eller TED.
- 8) Innkomne tilbud behandles (protokoll) og vurderes.
- 9) Tilbyder som ikke går videre i konkurransen (konkurranse med forhandlinger) blir tilskrevet.
- 10) Forhandlinger med den som har fått tilslaget.
- 11) Kontrakt inngås.
- 12) Tilbud kan i etterkant også oversendes per e-post. Det interkommunale brannvesenet bekrefter mottak av tilbud. Avhengig av konkurransetype vurderes tilbudene, og en avgjørelse fattes.
- 13) Når et tilbud er godtatt, varsles andre deltakere i konkurranse om vedtaket. Klagerett/innsyn etter ordinære regler.

Når det gjelder anskaffelse av personlig verneutstyr, der det er tale om å skifte helt ut for eksempel utrykningsklær, vil det bli hentet inn fysiske vareprøver for utprøving i funksjonalitet med mer.

Kjøp av nye småbiler fører til at de aktuelle tilbyderne inviteres til brannstasjonen med det/de aktuelle kjøretøy, slik at brukerne kan vurdere dem opp mot hverandre. Brukerne får også utdelt eget vurderings-skjema, utarbeidet av brannsjefen, for å gi poeng til de ulike kjøretøyene. Brannsjefen inngår normalt ikke i testgruppen. Brannsjefen foretar så en samlet vurdering, basert på kravspesifikasjon, brukervurdering og pris – eller andre vurderingskriterier dersom de er oppgitt i konkurransegrunnlaget.

Fordeler og ulemper

Fordeler med denne innkjøpsordningen er at det er korte beslutningslinjer og prosesser for å få satt i gang investeringssaker. Mindre innkjøp håndteres av avdelingsleder alene innenfor eget budsjett. En ulempe kan være at det ikke er en fast person med innkjøpskompetanse i brannvesenet. Ved behov blir regnskapsføreren i den ene kommunen eller innkjøpskompetansen i den andre kommunen brukt for avklaringer. Kommunal regnskapsfører blir brukt for teknisk utlegging på Doffin eller TED, og ved innkjøp via Doffin benyttes det et eget system for protokollførelse/sjekklistor.

Det er en fordel at brannvesenet kan nyttiggjøre seg av innkjøpsavtaler som eierne er med i. Etter vedtak fra styret/representantskapet har brannsjefen styring over prosessen helt fram til kontraktinngåelse. Styreleder og daglig leder signerer for selskapet. Adhoc-behov, som utløser et behov for budsjettstyrking, løses normalt ved sak til styret for bruk av midler fra driftsfond.

Avdelingsledere og brukere er godt involvert i arbeidet til kravspesifikasjoner. Brukerne er også med å evaluere ved for eksempel test av nye småbiler og bekledning. Dette som ett av flere tildelingskriterier.

1.4 Storkommunen

Anskaffelser i storkommunens brannvesen er etablert som eget fagområde (seksjon) i stabsavdelingen (LTT). Avdeling for Lederstøtte og Tekniske Tjenester (LTT) har en ansatt med hovedansvar for anskaffelser. Han har ansvar for anskaffelser som fagområde, samt gjennomføring og organisering av alle anskaffelser med samlet verdi over kr. 100 000,-.

Før en anskaffelse skal gjøres, vil anskaffer avklare budsjett, budsjettansvar, omfang på anskaffelse når det gjelder pris og volum, enkeltanskaffelse og rammeavtale. Behovet, markedet, nøkkel- og ressurspersoner i avdelingene, ledere som skal involveres, ledere som

bør informeres og driftsmessige konsekvenser blir også avklart.

Arbeidet med anskaffelser er fordelt mellom bruker/ fagavdeling og anskaffer. Bruker/ fagavdeling er ansvarlig for å sikre at de tekniske beskrivelser og krav er tilstrekkelig til å dekke det definerte behovet, samt være tydelig på hva som er viktige egenskaper. Anskaffer har administrativt ansvar for anskaffelsen. Ved større strategiske viktige anskaffelser, som for eksempel mannskapsbiler, høyderedskap og båt, organiseres anskaffelsen som et prosjekt. Det etableres en styringsgruppe bestående av ledere på et tilstrekkelig fullmaktsnivå, en prosjektleder (anskaffer), en prosjektgruppe (fagavdelingene) og ved behov en referansegruppe. Etablering av referansegruppe skjer sjelden ettersom dette blir ivarettatt på andre måter.

Alle anskaffelser over kr. 500 000,- lyses ut i henhold til regelverk.

Den store kommunens brannvesen har tatt i bruk Mercell som konkurransegjennomføringsverktøy (KGV), og har lisens under kommunens egen avtale. Det betyr at ved utlysninger gjøres all registrering i KGV som så deretter puttes informasjonen inn i Doffin. Bruk av KGV innebærer at besvarelse/ tilbud skal leveres digitalt via Plattform.

Fordeler og ulemper

Det er en fordel med korte kommunikasjonslinjer siden anskaffer og fagavdeling er samlet geografisk. Ulempen er at innkjøper-rollen er gitt til en enkeltperson, og derfor er sårbar.

En intern innkjøper vil få faglig innsikt og bedre kunne forstå problemstillingene og behovet til fagavdelingene. En intern innkjøper er imidlertid en begrenset ressurs og kan bli en flaskehals. Det er også et begrenset innkjøpsfaglig fagmiljø internt i den store kommunens brannvesen, noe som begrenser mulighetene til faglig diskusjon og korreksjon.

Det er en stor fordel at anskaffer får anledning til å samle opp kunnskap fra gang til gang, og dermed slipper å finne opp kruttet hver gang. Dette fører til gjenkjennelige prosesser og dokumenter ute blant leverandørene. Ulempen er at dette kan bli en sovepute for resten av organisasjonen.

Flere fordeler med denne innkjøpsordningen er at fagavdelingene kan fokusere på fag, ikke «byråkrati». Det blir tatt bedre kommersielle avgjørelser når det gjelder volum og pris, for eksempel rammeavtaler fremfor enkeltkjøp. Det gir også en bedre oversikt over markedet, samling av kunnskap/erfaringer, og mulighetene til å drive systematiske markedsundersøkelser.

Innkjøper er en ressurs som kan kontrollere at avtaler overholdes og at organisasjonen faktisk får det vi betaler for. Profesjonalisering av funksjonen gir mulighet for forbedring av prosesser og rutiner. Muligheten for feilkjøp blir også begrenset.

1.5 Oppsummering/helhetsvurdering

Arbeidsgruppen består av deltakere fra kommuner av varierende størrelse. Dermed er det også stor forskjell på hyppighet og størrelse på anskaffelsene som gjøres. Dette gjenspeiles i måten anskaffelsesarbeidet er organisert og blir håndtert i de deltakende kommunene.

I alle kommunene utenom storkommunen sitter brannsjefen tett på selve anskaffelsen og er i stor grad direkte delaktig i prosesser frem mot kontrakter. Spesielt ved større investeringsprosjekter oppleves det som en fordel med nærhet til beslutningstakere på kommunenivå. Den store kommunen er den eneste som på grunn av størrelse og omfang i antall anskaffelser har en egen ansatt anskaffer, som håndterer selve anskaffelsesprosessen og forhold rundt denne.

Det enkelte brannvesen har i stor grad tilpasset sin anskaffelsespraksis i forhold til det omfang og de ressurser som disponeres. Det innebærer at det enkelte brannvesen har stor grad av fleksibilitet til å velge tilbyder eller hente tilbud uten krav om utlysning. Volumene på anskaffelser av for eksempel driftsmateriell gjør at det svært sjelden utløser plikt til publisering via Doffin. Det enkelte brannvesen kjenner leverandørmarkedet og henter tilbud når man skal kjøpe for eksempel vernebekledning. På denne måten oppnås stor grad av behovsdekning.

De minste kommunene opplever utlysningsspliktige anskaffelser som utfordrende. Selv om det finner sted en viss grad av gjenbruk og utveksling av spesifikasjon, er det ikke mulig for mindre kommuner å opparbeide

seg kompetanse på regler og forhold ved utlysning. Det er også begrenset kunnskap og kapasitet i den enkelte kommuneadministrasjon knyttet til anskaffelser, noe som i mange tilfeller innebærer at man må søke bistand hos andre kommuner eller eksternt.

I de «mellomstore» kommunene finnes det stort sett kompetanse på kommunenivå som kan bistå med de formelle prosessene ved utlysning. En fordel med dette er at man ikke er direkte sårbar i forhold til enkeltpersoner i egen organisasjon. Dette er gjerne økonomikonsulenter eller innkjøpskonsulenter som er ansvarlig for selve utlysningen. Kapasitet kan være en av utfordringene knyttet til dette. En annen utfordring kan være at man gjerne opplever at det er forskjellig personell som bistår fra gang til gang og at kompetansen ikke blir igjen hos brannvesenet, men på et annet kommunalt nivå.

Den store kommunens brannvesen er det eneste som har en egen sentral anskaffelsesfunksjon. Det gir en mulighet til sentralisering og gjenbruk av kunnskap i organisasjonen. Samtidig kan det gjøre organisasjonen sårbar. Selv om storkommunens brannvesens størrelse innebærer et større omfang av utlysningsspliktige anskaffelser, er det utfordrende å få et volum som innebærer en faglig ekspertise på alle områder.

Felles for samtlige deltakere i gruppen er at kompetanse knyttet til anskaffelse er fragmentert. Det er spredt på flere personer og gjerne flere nivåer i kommunen. Det finner sted en viss grad av kunnskapsdeling ved spredning av spesifikasjoner og lignende, men stort sett av uformell karakter. Anskaffelser som fagområde er komplisert. Etterhvert kreves kompetanse utover det rent tekniske knyttet til spesifikasjoner – spesielt ved utlysninger over nasjonal og EØS-terskel. Mindre anskaffelser oppleves som uproblematisk og praktisk håndtert, mens det gjerne ved større anskaffelser kan oppstå et behov for tilgang på og deling av kompetanse.

2. Regelverk, innkjøpssamarbeid og standardisering

2.1 Innledning

I likhet med resten av prosjektet for *brannsamarbeid i Bergensregionen* har arbeidet til gruppen for materiell og anskaffelser sitt utspring i blant annet Bergensalliansens rapport – Mulighetsstudiet av mai 2015: «**Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i bergensregionen**». Ifølge rapporten er innkjøpssamarbeid og standardisering av utstyr et av områdene som er egnet for regionalt samarbeid.

«Anskaffelser av utstyr er tidkrevende og kostbart, ikke minst på grunn av omfattende prosesser for anskaffelser av utstyr til den enkelte kommune. Ved anskaffelser er det ofte et omfattende arbeid knyttet til spesifikasjon av utstyr som skal anskaffes. Ved bruk av felles anskaffelser og rammeavtaler gir dette både grunnlag for reduserte kostnader og et bidrag til standardisering av utstyr i regionen». (...)



«Et samarbeid innen anskaffelser, rammeavtaler og miljø for innkjøpsfaglig bistand er et åpenbart område for samarbeid i regionen.¹»

Basert på antakelsene i rapporten har arbeidsgruppen som er etablert i prosjekt *Brannsamarbeid i bergensregionen*, fått tildelt følgende tematikk til utredning:

Beskrive prinsipper for et materiellnettverk i regionen for å sikre:

- a. Standardisering av utstyr og materiell
- b. Grunnlag for rammeavtaler
- c. Prosedyrer for utarbeidelse av kravspesifikasjoner
- d. Større volumer knyttet til hver enkelt anskaffelsesprosess

Utarbeide forslag til kriterier til vertskommuner, brannstasjoner og fagmiljøer som eventuelt tildeles et spesielt ansvar for anskaffelser i regionen.

- e. Kompetanse
- f. Kapasitet
- g. Annet

Vurdere behovet for ett eller flere materielldepoter i regionen for å sikre tilgang på materiell og reservemateriell.

- h. Kriterier
- i. Type materiell

I tillegg til å besvare disse oppgavene, har gruppen levert en beskrivelse av forhold som gruppen mener er vesentlige rammer for brannvesenet som offentlig etat knyttet til anskaffelser både av driftsmateriell og større investeringsobjekter. Det er også levert en beskrivelse av de forskjellige måtene gruppens medlemmer har organisert og utfører anskaffelser på.

¹ Rapport av mai 2015 Mulighetsstudiet: «Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i bergensregionen» s 25.



Storm på havet ved Algrøy i Fjell kommune.
Risikopotensial: Havari, drukningsulykker og akutt forurensning.

I det følgende dokumentet vil gruppen ta for seg problemstillingene i oppgaveformularet. Alle momentene vil bli belyst, uten å spesifikt oppgi hvilke punkter som belyses. Rapporten er strukturert med følgende hovedpunkter:

Bakgrunn og rammer.

- Hensikten med denne delen er å belyse forhold ved regionens brannvesen, juridiske rammer, standardisering og markedsforhold som har betydning for fagområdet.

Drøfting

- Si noe om hvordan de forhold som er identifisert i «Bakgrunn og rammer» virker inn på betingelser for samarbeid om anskaffelser.

Innstilling og konklusjon

- Anbefaling, og vurdering av fordeler og ulemper ved denne.

Deler av oppgaven krever vurderinger med behov for datamateriale som vanskelig kan fremskaffes innenfor rammene arbeidsgruppen har hatt til rådighet. Dette gjelder blant annet grunnlaget for rammeavtaler og betraktninger om volumer. Gruppen mener at krav og behov på operativt nivå bør ligge til grunn for spørsmål om standardisering. Basert på det tilgjengelige data-grunnlaget vil gruppen forsøke å belyse forholdene, med forbehold om at grunnlaget i noen tilfeller er spinkelt.

2.2 Bakgrunn og rammer

Handlingsrom for samarbeid sett i lys av anskaffelsesregelverket

Kommuner samarbeider i større eller mindre grad om virksomheter og tjenester. Samarbeidet foregår med ulikt innhold og tar ulike former. Mulighetsstudiets rapport anbefaler en samarbeidsmodell som baserer seg på «et valgt styre for samarbeidet etter kommunelovens § 27 og plassering av oppgaver i samarbeidet i en vertskommune etter kommunelovens § 28»

Interkommunalt samarbeid kan gjennomføres på ulike måter, og graden av deltakerkommunenes involvering kan være av forskjellig karakter. Samarbeid som utøves gjennom nettverk, erfaringsdeling eller andre fora uten organisatorisk overbygning vil i liten grad reise rettslige spørsmål². Men dersom det velges formaliserte former for samarbeid vil man i større grad måtte ha et bevisst forhold til relasjonen mellom egenregi og anskaffelsesregelverket i anskaffelsesfaglig kontekst.

En forutsetning for at lov og forskrift skal komme til anvendelse er at det foreligger en *kontrakt*.

Forskrift om offentlige anskaffelser § 4-1 a definerer kontrakter som en «gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører». Blant annet innebærer dette at ensidige tildelinger av støtte og gaver faller utenfor kontraktsbegrepet.

For å belyse dette forholdet finner vi det relevant å benytte eksempler som er gitt i KS-rapport FOU-prosjekt nr. 114016 s 70–71. Selv om eksemplene er relatert til IKT, vil de ha en prinsipiell relevans til vårt fagområde.

Eksempel 1)

Tre kommuner møtes med jevne mellomrom for å utveksle erfaringer om strategi og drift av IKT-tjenestene i kommunene. Kanskje de diskuterer hva som er fremtidens IKT-utfordringer og hvordan IKT-strategien bør være i de respektive kommunene. Det blir imidlertid ikke utvekslet noen ytelser i samarbeidet ut over at man snakker sammen og forteller om ulike erfaringer.

² KS-rapport FOU-prosjekt nr. 114016 interkommunalt samarbeid om IKT – Rettslige rammer for organisering s. 18.

Hvis dette utgjør selve samarbeidet, så er ikke dette noen gjensidig bebyrdende kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand. Anskaffelsesregelverket kommer følgelig ikke til anvendelse.

Eksempel 2)

Man kan tenke seg en situasjon der de tre kommunene samarbeider om kjøp og lagring av servere i de ulike kommunene. Det blir avholdt møter der leverandørmarkedet diskuteres, hva behovet er i de ulike kommunene, hva en kravspesifikasjon bør inneholde osv. Kanskje blir det også i fellesskap utformet utkast til konkurransegrunnlag og andre relevante konkurransedokumenter som de ulike kommunene kan ta utgangspunkt i når en konkurranse om anskaffelse og lagring av servere skal lyses ut. De tre kommunene vil imidlertid utlyse separate konkurranser. Selve samarbeidet verken drifter eller utvikler noen IKT-løsninger, men er mer et uformelt forum der man samarbeider om gjennomføringen av fremtidige IKT-anskaffelser.

I utgangspunktet vil ikke selve samarbeidet om planlegging og gjennomføring av anskaffelsen anses som en gjensidig bebyrdende kontrakt som er omfattet av anskaffelsesregelverket.

Men:

Dersom en av kommunene får betalt for å gjennomføre anskaffelsen på vegne av de andre, kan det være snakk om kjøp av innkjøpstjenester til å gjennomføre anskaffelsen. Dette vil i utgangspunktet anses som en gjensidig bebyrdende kontrakt som er omfattet av anskaffelsesregelverket.

Kontrakten må være inngått mellom to selvstendige rettssubjekter for at anskaffelsesregelverket skal komme til anvendelse. Samarbeid mellom to eller flere kommuner vil være samarbeid mellom ulike rettssubjekter. Og i utgangspunktet vil det kunne anses som en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Både nåværende regelverk og kommende regelverk vil kunne inneholde bestemmelser som tilsier at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse for tjenester som utføres utenfor egen organisasjon.

For å belyse denne problemstillingen har gruppen for materiell og anskaffelser bedt Odin Prosjekt om å redegjøre for forhold som har betydning, både innen dagens regelverk og det kommende. De følgende avsnittene er et sammendrag med sitater fra notatet som er utarbeidet av Odin Prosjekt.

Vertikalt samarbeid (utvidet egenregi) innenfor dagens praksis/regelverk.

Vertikalt samarbeid, også kalt utvidet egenregi, går ut på at man tildeler avtaler til andre juridiske enheter uten at det er omfattet av anskaffelsesregelverket. I henhold til gjeldende praksis er det to forhold som må oppfylles:

- 1) **Kontrollkriteriet:** Oppdragsgiveren må ha kontroll over leverandøren som tilsvarende kontrollen han har over sin egen organisasjon. Kontrollen kan utøves av flere aktører i fellesskap. Eksempelvis kan et IKS levere tjenester til eierne uten at tjenestene må konkurranseutsettes.
- 2) **Aktivitetskriteriet:** Det mest vesentlige av aktiviteter til leverandøren skal utføres for oppdragsgiver.

Vertikalt samarbeid (utvidet egenregi) etter nytt regelverk

Endringene i LOA og FOA (lov og forskrift om offentlige anskaffelser) forventes vedtatt høsten 2016. Det innebærer en endring eller presisering av forhold knyttet til utvidet egenregi.

«Etter nytt regelverk (direktiv 2014/24/EU) er læra om utvida eigenregi regulert direkte i regelverket, jf. direktivet art. 12 nr. 1-3.

Her vert innhaldet i kontroll- og aktivitetskriteriet i hovudsak stadfesta slik det er utvikla gjennom praksis. Ei viktig presisering er at aktivitetskriteriet er definert oppfylt der meir enn 80 prosent av verksemda til leverandøren omfattar utføring av oppgåver gitt av den eller dei kontrollerande oppdragsgjevarane.³»

Horisontalt samarbeid (offentlig-offentlig)

Gruppen har innhentet en uttalelse fra Odin Prosjekt vedrørende relasjonen mellom samarbeid og anskaffelsesregelverket, som det fremkommer av fotnote 3. I dette avsnittet velger vi å sitere deler av dette notatet.

«Horisontalt samarbeid er samarbeid mellom ulike offentlege oppdragsgjevarar, der kontrollkriteriet etter den alminnelege læra om utvida eigenregi (vertikalt samarbeid) ikkje er oppfylt. Typisk kan dette vera samarbeid mellom ulike kommunar eller mellom kommunar og statlege einingar.

Sentralt her er at dette vil innebera samarbeid mellom ulike juridiske rettssubjekt, der ingen av rettssubjekta har direkte kontroll over kvarandre.»

³ Notat Samarbeid om innkjøp – diverse problemstillinger. Utarbeidet av Odin Prosjekt v/ Torstein Fjeldet Lunde for arbeidsgruppen Materiell og anskaffelser, 31.05.2016

Horisontalt samarbeid etter dagens regelverk (direktiv 2004/18/EF)

Etter dagens regelverk har rettspraksis frå EU-domstolen vist at horisontalt samarbeid er akseptert, på nærare særskilde vilkår.

Det er oppstilt fire kumulative vilkår for at samarbeidet skal vera lovleg:

1. Avtalen må ha som føremål å sikra gjennomføring av offentlege oppgåver som alle må utføra, og
2. avtalen kan berre omfatta offentlege oppdragsgjevarar der private partar ikkje er involvert, og
3. ingen private leverandørar vert tilgodesett i forhold til konkurrentane, og
4. Samarbeidet må vera i ålmenta si interesse.

Horisontalt samarbeid etter nytt regelverk (direktiv 2014/24/EU)

Etter nytt regelverk er rammene for horisontalt samarbeid regulert i direktivet.

Innleiingsvis vert horisontalt samarbeid omtala i fortalen til direktivet, under avsnitt 33. Eg siterer her frå den norske omsetjinga nytta i prp. 114 S (2015–2016):

«Offentlige oppdragsgivere bør kunne velge å yte sine offentlige tjenester felles gjennom samarbeid, uten å være forpliktet til å bruke noen bestemt juridisk form. Slikt samarbeid kan omfatte alle typer virksomhet knyttet til utøvelsen av tjenesteyting og ansvar som de deltakende myndigheter er tildelt eller har påtatt seg, for eksempel lokale eller regionale myndigheters obligatoriske eller frivillige oppgaver eller tjenesteyting som i henhold til offentlig rett er pålagt bestemte organer. Tjenestene som ytes av de forskjellige deltakende myndighetene trenger ikke nødvendigvis å være identiske, de kan også være utfyllende.

Kontrakter om felles offentlig tjenesteyting bør ikke være underlagt anvendelse av reglene fastsatt i dette direktiv, forutsatt at de inngås utelukkende mellom offentlige oppdragsgivere, at gjennomføringen av dette samarbeidet utelukkende er underlagt hensyn av allmenn interesse, og at ingen privat tjenesteyter gis en fordelaktig posisjon i forhold til sine konkurrenter.

For å kunne oppfylle disse vilkårene bør samarbeidet baseres på en samarbeidsmetode. Et slikt samarbeid krever ikke at alle deltakende myndigheter påtar seg utførelsen

av kontraktsmessige hovedforpliktelser, så lenge det foreligger forpliktelser om å bidra til felles gjennomføring av den aktuelle offentlige tjenesteytingen. Dessuten bør gjennomføringen av samarbeidet, herunder eventuelle økonomiske overføringer mellom de deltakende offentlige oppdragsgiverne, utelukkende være underlagt hensyn av allmenn interesse.»

Videre bemerkes det av Odin Prosjekt:

For det fyrste er det eit vilkår at kontrakten opprettar eller gjennomfører eit samarbeid mellom partane som har som føremål å sikra at offentlege tenester skal utførast med sikte på oppfyljing av felles mål. Brannvern og andre beredskapstenester er offentlege tenester i Noreg, og kontrakter mellom ulike brannvesen og beredskapseiningar for å oppnå felles mål knytt til verksemda organa driv vil oppfylja dette vilkåret.

For det andre er det eit krav at samarbeidet utelukkande er underlagt omsyn til den ålmenne interessa. Dvs. at det ikkje kan vera andre forretningsmessige omsyn eller omsyn av privat karakter som styrer samarbeidet.

For det tredje er det eit vilkår at dei offentlege oppdragsgjevarane som samarbeider utfører mindre enn 20 prosent av verksemda som samarbeidet gjeld på den opne marknaden. Dette er eit krav som har nær tilknytning til aktivitetskriteriet omtala over i gjennomgangen av vertikalt samarbeid. Føremålet er å avgrensa mot tilfelle der horisontalt samarbeid kan setja nokon som tilbyr tenester/varer også i den opne marknaden i ein betre konkurransesituasjon gjennom at dei får omsetjing, erfaring m.m. gjennom kontraktar som ikkje er underlagd konkurranse. Altså ynskjer ein ikkje at samarbeid skal innebera konkurransevridande/ -avgrensande effektar.

Bruk av innkjøpsentraler/ samarbeid

Felles organisering av innkjøp gjennom innkjøpsentralar eller liknande er lovleg etter regelverket.

Ein innkjøpsentral er etter FOA § 4-1 bokstav g definert som ein «oppdragsgiver som anskaffer varer eller tjenester ment for andre oppdragsgivere, eller tildeler offentlige kontrakter eller inngår rammeavtaler for varer, tjenester eller bygg- og anlegg for offentlige oppdragsgivere».

Etter FOA § 3-13 kan oppdragsgjevarar kjøpa varer, tenester og bygge- og anleggsarbeid «frå eller gjennom»

innkjøpsentralar. Desse kjøpa vert rekna som lovlege så lenge innkjøpsentralen har overhalde regelverket om offentlege innkjøp.

Det går fram av definisjonen at innkjøpsentralen må vera ein «oppdragsgiver», altså vera underlagt regelverket etter FOA § 1-2. Men, det gjeld ikkje noko krav til at hovuddelen av innkjøpsentralen sin aktivitet skal vera retta mot eigarane, jf. om utvida eigenregi over. Altså kan innkjøpsentralar også selja til andre enn eigarane.

Det er tilsynelatande ikkje endring av retten til å nytta innkjøpsentralar i det nye regelverket.

Oppsummering:

Både etter gjeldande og nytt regelverk er det betydeleg rom for samarbeid i det offentlege for utføring av felles oppgåver utan at dette naudsynleg er omfatta av innkjøpsregelverket. I det gjeldande regelverket er fleire unntak utvikla gjennom rettspraksis. Denne praksisen er i det nye innkjøpsregelverket kodifisert, og i nokre tilfelle presisert.

For eit samarbeid mellom ulike brann- og beredskaps-etatar i Bergensregionen vil det vera mogleg både å oppretta felles selskap som ivaretek ein del felles oppgåver, der selskapet kan levera tenester til oppdragsgjevarane i eigenregi. Slike samarbeid vert omfatta av reglane om utvida eigenregi.

Det er også mogleg med horisontalt samarbeid, til dømes at Bergen brannvesen yter tenester til andre og mindre lokale brannvesen for i felleskap å kunne yta gode offentlege tenester. Dette vil kunne omfattast av reglane om horisontalt samarbeid.

Ansvar ved avtaler inngått ved samarbeid mellom flere

Den klåre hovudregelen er at kvar oppdragsgjevar (kommune eller lignande) er ansvarleg for sine egne økonomiske og juridiske forpliktingar.

Ta som døme avtalen Odin Prosjekt har med Bergen kommune og fleire omkringliggjande kommunar om innkjøpsfagleg rådgjeving og bistand. Denne avtalen er inngått av Bergen kommune ved innkjøpsseksjonen, der dei samstundes har hatt fullmakt til å inngå den på vegne også av andre. For det tilfellet at Samnanger kommune anten gjer innkjøp utanom avtalen, eller er forseinka med betaling eller anna i forhold til avrop gjort på avtalen, er det forhold Samnanger kommune åleine står ansvarleg for. Sjølv om det er oppretta ein felles

avtale, er det kvar juridiske person som står ansvarleg utad for oppfylting av avtalen.

Dersom ein i dømet med Odin Prosjekt sin avtale hadde tenkt seg at kommunane i Bergensregionen i fellesskap hadde oppretta eit eige selskap (IKS eller liknande) som skulle stå for innkjøpsbistand til eigarane, og dette selskapet hadde oppretta avtale med Odin Prosjekt, ville den juridiske oppdragsgjevaren ha vore IKS-et. Som klår hovudregel hadde då ansvarleg oppdragsgjevar overfor Odin Prosjekt vore IKS-et, og det hadde vore desse Odin Prosjekt måtte halda seg til ved eventuelt misleghald. Ein annan situasjon ville her vore dersom Samnanger kommune likevel valde å kjøpa tenester frå andre, utan å forhalda seg til IKS-et og dei avtalane dei hadde oppretta. Då ville Samnanger sjølv vore ansvarleg for at innkjøpsregelverket var overhalde, og ansvarleg for eventuelle brot på avtalefesta eksklusivitet eller liknande.

2.3 Kjennetegn ved regionens brannvesen Størrelse

Bergensregionen består av 25–30 brannvesen som har sin virksomhet lokalisert på over 65 stasjoner⁴. Regionens kommuner har svært varierende innbyggertall. Dette gjenspeiler seg i dimensjoneringen av brannvernet i de forskjellige kommunene. Ifølge Statistisk sentralbyrå faller flertallet av regionens kommuner under kategorien små eller mellomstore kommuner⁵. Bergen skiller seg dermed klart ut både i forhold til innbyggertall og størrelse på brannvesenet, og man kan hevde at byens brannvesen ikke er representativt for regionen.

Det er åpenbart at størrelse har betydning for omfang og behov for utstyr og materiell. Brannvesenets størrelse vil også ha betydning for kompleksiteten av prosesser knyttet til kjøp. I seg selv sier ikke størrelse noe om for eksempel hyppighet på utrykninger og slitasje på materiell. Men størrelse legger føringer for behovet for utrustning av nyansatte. Også minimumskravene som stilles til omfang av utstyr, for å oppfylle gjeldende regelverk knyttet til dimensjonering, avhenger av brannvesenets størrelse.

Anskaffelser knyttet til drift

For å illustrere de volummessige forskjellene, har arbeidsgruppen hentet inn informasjon om årlig anskaffelse av vernebekledning fra noen av prosjektets deltakerkommuner.

Tallene i figur 2 representerer små, mellomstore og store kommuner, i tillegg til Bergen.

⁴ Eksakte tall kan finnes i dokumentene som viser ressursoversikt fra 110-sentralen samt i dokumentet Bergensalliansen årsverk.

⁵ Statistisk sentralbyrå (SSB) skiller mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere (Langørgen 2006). De små kommunene deles i en del analyser videre inn i to undergrupper kommuner med opp til 2000 innbyggere, og kommuner med 2000 innbyggere og opp til 5000 innbyggere. (Audun Langørgen, Taryn Ann Galloway og Rolf Aaberge : Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003 Rapport 2006/8)

FIGUR 1

	Brannvesen	Vertskommune	Innbyggere	Innbyggere %	Ansatte Heltid	Ansatte Heltid %	Sum årsverk	% årsverk	
Store	Bergen brannvesen	Bergen	275 112	53,6	280	70,7	285	66,9	
	Sotra Brannvern IKS	Fjell og Sund	31 179	6,1	13	3,3	15,2	3,6	
	Askøy Brann og Redning	Askøy	27 858	5,4	25	6,3	26,8	6,3	
	Lindås og Meland brann og redning	Lindås	23 138	4,5	16	4,0	25,0	5,9	
Mellomstore	Os brann- og redningsvesen	Os	19 097	3,7	12	3,0	11,9	2,8	
	Stord brann og redning	Stord	18 685	3,6	8	2,0	7,1	1,7	
	Voss brannvern	Voss	14 347	2,8	7	1,8	9,0	2,1	
	Kvinnherad brannvern	Kvinnherad	13 234	2,6	5	1,3	5,8	1,4	
	Bømlo brannvesen	Bømlo	11 761	2,3	5	1,3	5,0	1,2	
	Odda og Ullensvang brann og redning	Odda	10 363	2,0	6	1,5	6,1	1,4	
	Kvam brann og redning	Kvam	8 539	1,7	2	0,5	4,0	0,9	
	Osterøy brann og redning	Osterøy	7 842	1,5	2	0,5	2,6	0,6	
	Sveio brann- og redningsvesen	Sveio	5 509	1,1	2	0,5	2,9	0,7	
	Radøy brannvern	Radøy	5 014	1,0	0	0,0	2,5	0,6	
	Austevoll Brann- og redningsteneste	Austevoll	5 012	1,0	1	0,3	2,0	0,5	
	Små	Øygarden brannvesen	Øygarden	4 733	0,9	2	0,5	2,7	0,6
		Etne brannvesen	Etne	4 103	0,8	0	0,0	0,5	0,1
Vaksdal brannvern		Vaksdal	4 096	0,8	1	0,3	1,0	0,2	
Gulen og Masfjorden brann og redning		Masfjorden	4 039	0,8	2	0,5	2,0	0,5	
Fusa brann og redning		Fusa	3 838	0,7	2	0,5	2,0	0,5	
Fitjar brannvesen		Fitjar	3 093	0,6	0	0,0	0,9	0,2	
Austrheim brannvern		Austrheim	2 856	0,6	0	0,0	1,2	0,3	
Tysnes brann og redning		Tysnes	2 782	0,5	1	0,3	1,2	0,3	
Samnanger brannvesen		Samnanger	2 443	0,5	0	0,0	0,5	0,1	
Ulvik brannvern		Ulvik	1 107	0,2	1	0,3	0,3	0,1	
Jondal brannvesen		Jondal	1 100	0,2	0	0,0	0,7	0,2	
Eidfjord brannvern		Eidfjord	950	0,2	1	0,3	0,3	0,1	
Granvin brannvesen		Granvin	921	0,2	1	0,3	0,3	0,1	
Fedje brannvesen		Fedje	563	0,1	0	0,0	0,7	0,2	
Modalen Brannvesen		Modalen	378	0,1	1	0,3	1,0	0,2	

Tallene over er innrapportert fra kommunene til DSB pr 31.12.2015. For noen kommuner viser statistikker fra SSB pr 31.03.2016 endringer i antall innbyggere. F.eks. Askøy 28 490, Fjell 24 892, Sund 6 987, Øygarden 4 868.

Sund kommune inngår i Sotra Brannvern IKS, men fremkommer ikke på denne oversikten. Osterøy og Samnanger har inngått administrativt samarbeid med Bergen brannvesen. Andre endringer kan forekomme, men tabellen er ment som en illustrasjon på de forskjeller rent størrelsesmessig det er mellom kommuner/brannvesen i regionen.

Forskrift om offentlige anskaffelser § 2-3. Beregning av anskaffelsens anslåtte verdi legger klare føringer for verdi- og volumestimater som oppdragsgiver skal foreta

i forbindelse med anskaffelser. Dette for at man skal være i stand til å benytte de rette delene av regelverket.

FIGUR 2

	Bergen	1	2	3	4	5
Hjelmer	30	6	4	4-5	3	0-4
Vernedrakt	30	8	2	4-5	4	0-4
Vernesko	30	6	4	3	2	0-4
Hansker	30	10	4	10	5	0-4
Redningskjeledresser	60	8	2	2	2	0-4

Tabellen viser antatt eller estimert årlig kjøp innenfor gitte kategorier. Kolonnene merket 1-5 indikerer ulike brannvesens volum. Tallene er basert på erfaringer fra de enkelte brannvesen som har blitt spurt. Tall fra Bergen er hentet fra estimater benyttet ved sist utlyste rammeavtale.

FIGUR 3

Artikkel	Pris	Bergen	1	2	3	4	5
Hjelmer	kr 2 800	kr 84 000	kr 16 800	kr 11 200	kr 14 000	kr 8 400	kr 5 600
Vernedrakt-bukse/jakke	kr 7 000	kr 210 000	kr 56 000	kr 14 000	kr 35 000	kr 28 000	kr 1 400
Vernesko	kr 2 000	kr 60 000	kr 12 000	kr 8 000	kr 6 000	kr 4 000	kr 4 000
Hansker	kr 1 500	kr 45 000	kr 15 000	kr 6 000	kr 15 000	kr 7 500	kr 3 000
Redningskjeledresser	kr 2 500	kr 150 000	kr 20 000	kr 5 000	kr 5 000	kr 5 000	kr 5 000
Sum pr år		kr 549 000	kr 119 800	kr 44 200	kr 75 000	kr 52 900	kr 19 000
Sum pr 4 år		kr 2 196 000	kr 479 200	kr 176 800	kr 300 000	kr 211 600	kr 76 000

Enhetsprisene har blitt avrundet for å hindre at det er mulig å kjenne igjen priser knyttet til reelle avtaler. Prisene er med andre ord ikke reelle priser gitt ved kjøp, men gjenspeiler realistisk prisnivå på gitte produkter i dagens marked hos de mest benyttede leverandørene. Tabellen er kun ment som en illustrasjon for å knytte volum til anskaffelsesregelverkets terskelverdier. Kolonnene merket 1–5 indikerer ulike brannvesens volum.

Dersom man sammenligner de estimerte volumene i figur 2 med priser på gitte produkter, vil det se slik ut for disse varekategoriene.

Ingen av kommunene overskrider nasjonal terskel⁶ for produktgruppen vernebekledning. De er derved ikke pliktig til å lyse ut. Det er ingen åpenbar sammenheng mellom produktene. Dette innebærer at det ikke er nødvendig å se produktgruppene i sammenheng, og derfor behøver man ikke å kjøpe dem samtidig i én og samme ordre. Separate kjøp eller konkurranser vil altså her ikke komme i konflikt med krav i forskrift til ikke å dele opp kjøp for å unndra seg utlysingsplikt.

Vi kommer tilbake til hvorvidt det prosessmessig eller kommersielt kan være hensiktsmessig å samle anskaffelsene eller opprette rammeavtaler for flere år.

Anskaffelser knyttet til investering

I regnskapsammenheng er det vanlig å definere investering som:

- Eiendeler av vesentlig verdi som er bestemt til varig eie eller bruk
- Med varig eie eller bruk menes en økonomisk levetid på minst 3 år regnet fra anskaffelsestidspunktet
- Med vesentlig verdi menes en anskaffelseskost på minst kr. 100.000,-

Investeringer vil alltid være knyttet opp mot varighet, periodisering og beløp, men hvordan det prioriteres kan variere fra en kommune til en annen. Dette er forankret i *Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner) § 8*: «I balanseregnskapet er anleggsmidler eiendeler bestemt til varig eie eller bruk for kommunen eller fylkeskommunen. Andre eiendeler er omløpsmidler.»

Dette har betydning for bevilgninger og budsjettering i kommunal sammenheng. Og i henhold til 1. ledd i kommunelovens § 50⁸ åpnes det for å lånefinansiere slike kjøp. Skillet mellom kostnader til drift og investering kan også ha betydning for fullmaktene som er knyttet til vedtak om iverksetting av kjøp. (Regnskapsmessige og saksbehandlingsmessige forhold blir ikke videre belyst i denne rapporten.)

Definisjonen over innebærer at de aller fleste kjøp av tyngre utstyr til etaten er å betrakte som investeringer. Det være seg kommandobiler, travaljer, høyderedskap, båter, fremskutte enheter, spesialbiler (dykker, first-responder), mannskapsbiler, tankbiler, spesialcontainere og utstyrstilhengere (listen er ikke uttømmende).

Samlet sett disponerer regionen et stort volum av redskaper til dekning av etatens behov. Mannskapsbilene og tankbilene utgjør et stort antall av disse, og representerer en stor del av verdien i porteføljen både økonomisk og strategisk.

Selv om volumet er av en viss størrelse er det ikke ensartet. Det er store differanser knyttet til alder, og det må også legges til grunn at brukstid og slitasje varierer mye. I gruppen varierer produksjonsår fra 1982 til 2015 på mannskapsbiler i tjeneste. Dette er naturlig sett i sammenheng med forskjellene på både kommunenes og det enkelte brannvesens størrelse.

Det vil måtte påregnes helt forskjellige behov utfra det enkelte brannvesens størrelse, økonomi og geografiske forhold – hvor bilen er plassert. Forskjell i størrelser og økonomiske rammer fra kommune til kommune vil legge føringer for hvilke muligheter brannvesenet har til å gjøre nyinvesteringer.

⁶ Grense satt i FOA for når et anbud skal lyses ut. Grensen er nasjonal, og omfatter ikke plikt til å lyse ut i EØS-området. Pr i dag er grensen for nasjonal utlysning kr. 500 000,- eks mva og opp til kr. 1 750 000,- eks mva. Se for øvrig § 2-3 for hvordan anskaffelsens verdi skal beregnes

⁷ <http://lovdata.no/forskrift/2000-12-15-1424/§8>

⁸ <http://lovdata.no/lov/1992-09-25-107/§50>

FIGUR 4

Vakt- havende / Befal	Mannsk. bil	Mannsk. bil 2	Lift / Stigebil	Tankbil	Skog- br.-bil / first resp.	Frem- skutt enhet	Red- nings-bil	Dykk/ RD-bil	Diverse	Reserve
24	52	6	4	27	5	23	14	4	19	5

Tabellen viser antall redskaper i regionen som er registrert av 110-sentralen i forbindelse med installasjon av nytt nødnett⁹. Mindre endringer som kan ha betydning for alder på enkelte redskaper kan ha funnet sted etter registreringen, men ingen endringer som endrer vesentlig på mengdeforholdet mellom redskaper.

Brannvesenenes forskjellige behov kommer også tydelig fram gjennom salg av utstyr mellom kommuner innad i brann-Norge. Utstyr som kan være utfordrende å drifte i et pressområde med daglige utrykninger, kan ha mange år igjen i tjeneste i en kommune med mindre frekvens av hendelser. Behovet for oppgradering dekkes i mange tilfeller ved gjenbruk på denne måten. Slike handler vil i svært få tilfeller innebære at de kjøpende kommunene må forholde seg til prosesser hjemlet i LOA/FOA.

Ved anskaffelse av nye eller nyere biler stiller det seg annerledes. Da vil både verdi og muligheten for flere tilbydere i markedet innebære at de fleste kjøp av materiell opplistet over (og i figur 5) må behandles i henhold til gjeldende regelverk.

2.4 Marked/leverandører

Dagens norske regelverk for offentlige anskaffelser har en formålsparagraf (§ 1) i både lov og forskrift som sier noe om hensikten med reguleringene. Antakeligvis vil også det nye regelverket inneholde en tilsvarende formålsparagraf. Gjennom sin formålsparagraf sier LOA og FOA at regelverket skal bidra til:

*«økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte».*¹⁰

En tilsvarende formålsbestemmelse finnes ikke i EØS-direktivet som er implementert i forskriftens del3. EØS-direktivet er etablert med den hensikt å åpne markedet for offentlige anskaffelser i EU, sikre konkurranse og gjennomsiktighet.

I lov og forskrift om offentlige anskaffelser finner man igjen EØS-direktivets føringer i de grunnleggende prinsippene da spesielt prinsippet knyttet til likebehandling og ikke-diskriminering¹¹.

Selv om disse grunnprinsippene regulerer forhold knyttet til utlysning, har man anledning til å kreve anbud levert på sitt eget språk. Det eneste som automatisk oversettes ved en EØS-utlysning er selve publikasjonsteksten som er synlig i den europeiske databasen TED¹² (Tenders Electronic Daily). Kostnader knyttet til leverandørens deltakelse i anbud anses å være relativt høy. Kostnadene og tiden det tar å oversette et komplett konkurransegrunnlag blir sjelden ansett som hensiktsmessig av aktører som ikke allerede er etablert i Norge. Dette også fordi leverandøren selv bærer risiko ved en eventuell oversettelse og innholdet i denne. Det samme gjelder for besvarelsen/tilbudet som må sendes på norsk.

Det er vanlig at brannrelaterte kontrakter inneholder krav om responstid for service og reparasjoner. Disse kravene kan være vanskelige å overholde uten å etablere et servicenettverk. Så langt har ikke måten anskaffelser foretas på og omfanget av kontrakter i Norge medført nyetableringer av virksomheter i segmentet for tyngre redskaper.

Det norske markedet domineres av tre leverandører når det gjelder mannskapsbiler, høyderedskap, spesialbiler og andre tyngre redskaper:

Egenes Brannteknikk (Agentur for Rosenbauer International.)

- Leverer mannskapsbiler, samt lift/stige, kommandobiler, fremskutte enheter, dykkerbiler
- Har også et stort utvalg av lettere utstyr i alle brannrelaterte kategorier
- Driftsinntekter 2014: kr. 151 343,-¹³

⁹ Listen er oppdatert i 2015 og endringer etter dette kan forekomme. Omfatter ikke kommunene Etne, Sveio, Bømlo og Stord

¹⁰ <http://lovdata.no/lov/1999-07-16-69/§1>

¹¹ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:775a6c61-ad5a-4043-8e54-9300208873cf.0004.06/DOC_1&format=PDF

¹² TED (Tenders Electronic Daily), EUs offisielle utlysingsdatabase

¹³ www.proff.no/selskap/egenes-brannteknikk-as/flekkefjord/brannsløkkingsutstyr/ZOIOS7WU/

Braco AS (Agentur for Bronto Skyllift)

- › Leverer mannskapsbiler, lift, fremskutte enheter, kommandobiler, røykdykkerbiler
- › Forhandler også mye utstyr
- › Driftsinntekter 2014 : kr. 49 396,-¹⁴

Rosendahl AS (Agentur for Magirus Stigebiler)

- › Leverer mannskapsbiler, stigebiler, diverse spesialbiler
- › Forhandler også mye utstyr
- › Driftsinntekter 2014: kr. 28 705,-¹⁵

Følgende mindre aktører kan nevnes:

- › **Nordic Fire & Rescue Service AS** forhandler blant annet One7 og er forhandler for Gimaex utrykningskjøretøy og blant annet stiger
- › **Automont** leverer kommandobiler og røykdykkerbiler opp til 7,5 tonn. Har også vært involvert i nødnettprosjektet og montering av Tetra i biler.
- › **Ferno Norden** utrustning av kommandobiler og røykdykkerbiler.
- › **Handi Care** utrustning av kommandobiler og røykdykkerbiler.

Når det gjelder leveranse av typisk driftsrelaterte produkter er markedet noe mer differensiert. I tillegg til Egenes, Braco og Rosendahl som stort sett leverer både klær og utstyr (med unntak av Braco som ikke leverer røykdykkerbekledning), finnes det mindre og mer segmenterte forhandlere som leverer utrustning og utstyr til dette markedet. For hjelmer har man representanter for Dräger og MSA på Vestlandet. Røykdykkerdrakter kan blant annet leveres av:

- › Safe Brannvern
- › Rosendahl
- › Egenes Brannteknikk
- › Albert E. Olsen (Viking)
- › Kwintet/Wenaas (Wenaas 112)

Man opplever også en dreining der selskaper som tidligere leverte vernebekledning til offshoresektoren retter blikket mot offentlige oppdragsgivere.

Når det gjelder uniformer domineres det norske markedet av to aktører:

- › Uniformpartner
- › Kwintet/Wenaas

Markedet som knyttes til større investeringer i utstyr og materiell er konkurransemessig begrenset og dominert av tre aktører. Disse leverandørenes rolle i det norske markedet har blitt ytterligere synliggjort gjennom deres deltakelse i Gjensidigestiftelsens prosjekt *Det store brannløftet*. Der har leverandørene vært representert i prosjektgruppen som blant annet har jobbet frem forslag til standardisering for mannskapsbiler. Også mellom disse leverandørene er det forhold som kan påvirke konkurransesituasjonen. Om man ser på de tre store aktørenes driftsinntekter fremstår Egenes som dobbelt så stor som de to andre til sammen.

Selv om man velger å betrakte disse tre aktørene som jevnbyrdige i konkurransesammenheng, tenderer markedet til å være et oligopol¹⁶. I forbindelse med en rapport utarbeidet av revisjonsselskapet BDO, knyttet til tilbydere av økonomisystemer til kommunene, kom det frem at det i praksis var to aktører på det norske markedet. Selv om rapporten beskriver et annet marked vil teoriene som benyttes kunne overføres til vårt fagområde:

«Markeder preget av få tilbydere kjennetegnes gjerne av hanglende innovasjon, varierende kvalitet, forsinkede leveranser, lav bruker-tilfredshet og høye priser»¹⁷

Det er uvisst hvorvidt denne beskrivelsen kjennetegner markedet for brannrelatert utstyr. Imidlertid er det urealistisk å tro at enkeltbrannvesen eller regioner i Norge vil være i stand til å bidra til økt nyetablering og konkurranse på markedet. Volumene knyttet til både drift og investeringer vil neppe være tilstrekkelig til å få nye selskaper til å etablere seg i et marked som er volummessig begrenset på verdensbasis. Som utgangspunkt må man forholde seg til det markedet som eksisterer og tilpasse seg til dette på en måte som ivaretar egne behov, men også opprettholder konkurransen.

«And as Public procurement has other than pure monetary objectives as it is important to remember these consequences of centralization to the pool of potential suppliers. Public procurement organization cannot continue to make internal centralization development efforts and strive high contract compliance rates without weighting them against the external effects on the supply market».

(...) if the market of suppliers capable of entering and winning public purchasing contracts become very concentrated as SMEs are left

¹⁴ www.proff.no/selskap/braco-as/lierskogen/motorsykler-moped-og-scootere/Z001C050/

¹⁵ www.proff.no/selskap/rosendahl-as/kokstad/brannsløkkingsutstyr/Z014KK58/

¹⁶ Andresen, Martin Eckhoff & Stoltz, Gerhard. (2014, 26. november). Oligopol. I Store norske leksikon. Hentet 24. mai 2016 fra <https://snl.no/oligopol>.

¹⁷ <http://emagasin.bluegarden.no/kommune/det-lonner-seg-sjelden-velge-leverandor-av-gammel-vane/>

out, this can affect the pricing behavior of the remaining suppliers competing for the products: i.e they may not offer as big discount as before if they are aware of the reduced competition».¹⁸

Aktører som er volummessig store innenfor sine fagområder forholder seg til denne problemstillingen ved anskaffelser, nettopp for å ivareta mindre leverandørers mulighet til å levere i konkurranser. Følgende beskrivelse forklarer hvordan HINAS (Helsefortakenes Innkjøpsservice) forholder seg til denne problemstillingen:

«I alle anskaffelsene HINAS gjennomfører foretar vi en vurdering på hvorvidt anskaffelsen er hemmende for konkurranse. I de aller fleste av våre anskaffelser gjennomfører vi dialogmøter med leverandørene/ sender ut spørreskjema hvor leverandørene kan komme med innspill til anskaffelsen. Her ser vi ofte at det er store forskjeller mellom ønskene fra leverandørene avhengig av om de er store eller mindre selskaper. Utfordringen her vil alltid være å kunne tilpasse konkurransen slik at det åpner for selskaper med ulike størrelser.

For de anskaffelsene hvor vi vet at det er et behov for spesialiserte, mindre leverandører, forsøker vi å tilpasse konkurransen blant annet ved å ikke tildele nasjonalt da mindre leverandører ikke vil ha kapasitet til å dekke hele landet. I flere tjenesteanskaffelser har vi parallelle rammeavtaler hvor avrop skjer ved mini-konkurranser. Da er det ofte en miks med både store, mellomstore og små leverandører. Dette ivaretar i større grad de små leverandørene enn om man skulle hatt avrop etter rangering. Da vil gjerne de store selskapene vinne frem og ta de første plassene. Resultatet blir ofte at de mindre selskapene som er lavere rangert aldri får levert på avtale».¹⁹

2.5 Standardisering

Innledning

Standardisering handler om systematisering og strukturering som fører til felles regler, retningslinjer eller kjennetegn for aktiviteter eller resultatene av dem, for å oppnå en optimal orden i en gitt sammenheng.²⁰

Følgende beskrivelse kan også benyttes:

«Standard er en teknisk spesifisering som beskriver hvordan ulike objekter skal kunne defineres på en entydig måte, for eksempel mål og vekt, eller som beskriver arbeidsmetoder, for eksempel kvalitetsstyring i en bedrift. Standarder blir vanligvis utviklet og vedlikeholdt av en standardiseringsorganisasjon på nasjonalt, europeisk eller globalt plan.²¹

Standarder blir også omtalt i FOA § 4-3 hvor det heter:

Standarder og spesifikasjoner i *denne forskrift menes med:*

- a. *standard: teknisk spesifisering godkjent av et anerkjent nasjonalt, europeisk eller internasjonalt standardiseringsorgan for gjentatt eller stadig bruk, men som det normalt ikke er obligatorisk å anvende og som er offentlig tilgjengelig.*²²

I dette prosjektet anser vi det som hensiktsmessig å se på standardisering i en litt løsere forstand, da knyttet til to forhold:

- Standardisering av prosess
- Standardisering av produkt

Standardisering av prosess knytter seg i stor grad til forhold ved handlingene og dokumentene som fører frem til en utlysning – selve anskaffelsesprosessen.

Standardisering av produkt betraktes i denne sammenheng som krav som stilles for å få mest mulig homogene produkter innen de enkelte utstyrskategoriene.

Standardisering av prosess

Standardisering av anskaffelsesprosesser, og dokumentasjon knyttet til denne, vil kunne bidra positivt på flere forhold:

- Den enkelte kommune/ oppdragsgiver trenger ikke produsere nye dokumenter til hver prosess. Dette innebærer større muligheter for gjenbruk og reduserer tidsbruken.
- Oppdragsgiver kommuniserer med samme og gjenkjennbare format ved hver prosess.
- Standard vilkår i for eksempel kontrakt kan ferdigstilles og kvalitetssikres.
- Leverandørene blir kjent med «formatet». Dette reduserer muligheten for å gjøre feil i tilbudsleveransen.
- Redusere risiko for konflikter og klager.

¹⁸ Katri Karjalainen : Challenges of Purchasing Centralisation. Empirical Evidence from public Procurement. S 46

¹⁹ Katri Karjalainen : Challenges of Purchasing Centralisation. Empirical Evidence from public Procurement. S 46

²⁰ www.standard.no/standardisering/

²¹ <https://no.wikipedia.org/wiki/Standard>

²² <http://lovdata.no/forskrift/2006-04-07-402/§4-3>

Mange, spesielt større kommuner, har ferdig utarbeidede dokumenter og kontrakter som skal benyttes ved utlysning av konkurranser. Men kommuner og brannvesen henvender seg til markedet på mange forskjellige måter. Undersøkelser gjort i forbindelse med *Det store brannløftet* viser at hele 280 forskjellige måter har blitt benyttet for å «bestille kjøretøy»²³. Dette indikerer at det brukes mye tid på dokumentasjonsutforming – i den grad dette tallet er korrekt og er knyttet til sammenlignbare produkter. Tid som strengt tatt ikke gjenspeiler seg i svært differensierte produkter.

Standardisering av dokumenter vil forenkle muligheten til gjenbruk, samt gjøre det enklere å utveksle erfaring og øke forståelsen for det enkelte dokument. En av utfordringene med dagens differensiering av dokumentasjon er at man gjerne ikke kjenner hvilke vurderinger som ligger til grunn for utforming av det enkelte konkurransegrunnlaget ved gjenbruk. Utforming av spesifikasjon er gjerne nært knyttet til tildelingskriterier og evalueringer. Utveksler man kjente dokumenter vil det være enklere å lokalisere forhold som er spesielt knyttet opp mot en spesifikk prosess og endre disse til å lettere dekke egne behov.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI²⁴) har produsert og publisert noen standardiserte dokumenter knyttet til anskaffelsesprosessen. De som ønsker det kan benytte disse, men må tilpasses dem den enkelte anskaffelse. Det er en utfordring at maler som er tiltenkt brukt i flere bransjer blir så generelle at tilpasningsarbeidet blir like omfattende som produksjon av nye dokumenter.

En viss standardisering av utlysningsprosessen vil komme, spesielt for anskaffelser over EØS-terskel. Dette vil skje når kravet om heldigitaliserte prosesser blir fullt implementert i kommunesektoren. Antakeligvis er det på plass innen juli 2018. Kravet til heldigitaliserte prosesser innebærer ikke at bruken av egenproduserte dokumenter forsvinner, men etter all sannsynlighet vil det bli et begrenset antall plattformer som tilbyr denne tjenesten. Som et minimum innebærer det at mottak og leveranse av tilbud vil skje innenfor løsningen til 3–4 leverandører av denne tjenesten. Digitalisering åpner også opp for en ytterligere standardisering av dokumenter, som kan ligge predefinert i de enkelte portalene. Innenfor samme lisens vil man da kunne benytte samme utlysningsdokumentasjon.

Også innenfor Gjensidigestiftelsens *Det store brannløftet* jobbes det med prosesser for å bidra til en helhetlig metodikk i tilknytning til utlysningsprosessen.

Prosjektleder Dag Botnen indikerer følgende per e-post 26.05.16 og 08.06.16:

«Når det gjelder vår produksjon» vil vi komme med en veiledning/ beskrivelse for utseende av utrykningskjøretøy. Denne ligger til godkjenning hos SVV (Statens vegvesen) og vil være en preakseptert løsning for få lov å benytte seg av reflekterende merking. Vi har en mal for innhenting av anbud (spesifikasjon, prosess og betingelser). Denne er også like rundt hjørnet.»

Vi kommer ikke til å standardisere innredningsløsninger i denne omgang. Det som vi ser som viktig i prosjektet er ikke at alt skal være likt, men at alt skal beskrives likt. Forskjellen på dette er at ved en lik beskrivelse vil leverandørene kunne levere innenfor et handlingsrom som skaper variasjoner og hver enkelt leverandør kan ha sine løsninger.»²⁵

Standardisering av produkt

På generelt grunnlag er gruppen av den oppfatning at standardisering knyttet til produkt ikke bør være knyttet til rent anskaffelsesfaglige vurderinger, men i den grad det er ønskelig bør det komme som et svar på et operativt behov.

Standardisering for standardiseringens egen del vil være lite hensiktsmessig:

Når man diskuterer organisering er det lett å ty til standardisering som svar på en situasjon med ufullstendige løsninger for enkelte områder. Det er et ganske unisont ønske fra våre informanter om standardisering av utstyr og organisasjonsmodeller.

Men standardisering har også en kostnad, og er et virkemiddel som også kan gjøre ting kronglete for de som har gode løsninger på plass. Fra intervju-runden fikk vi dokumentert et mangfold som vi tror vil være vanskelig å presse inn i en enkel mal. Ved innføring av nye organisasjonsmodeller i brann- og redningsvesenet vil det være en utfordring å balansere de ulike ønskene knyttet til standardisering og harmonisering av arbeidsmåter, utstyr og organisering. Dette trer spesielt fram når det samtidig skal tas hensyn til lokale særtrekk, kompetanse, nettverk og geografi.»²⁶

Utstyr knyttet til brannrelatert virksomhet er allerede i stor grad underlagt offisielle standarder eller

²³ www.vg.no/forbruker/bil-baat-og-motor/naa-kommer-superbrannbilene/a/23649127/

²⁴ Direktoratet for IKT og Forvaltning, <http://www.anskaffelser.no/search/site/Maler>

²⁵ E-post Are Mydland –Dag Botnen 08.06.16

²⁶ Fremtidens brann og redningsvesen NTNU Samfunnsforskning s34.

forskriftsmessige krav. Disse standardene og kravene innebærer at produsentene i liten grad har mulighet til å differensiere kvalitetsmessige ytelseskriterier. For personlig verneutstyr kan man eksempelvis nevne forskrift om konstruksjon, utforming og produksjon av personlig verneutstyr²⁷ der det stilles krav til:

- › konstruksjon og utførelse av verneutstyret
- › typeprøving
- › dokumentasjon av at krav er oppfylt
- › samsvarserklæring
- › CE-merking

Den europeiske standardiseringsorganisasjonen CEN utarbeider standarder som konkretiserer kravene i regelverket om personlig verneutstyr, såkalte harmoniserte europeiske standarder, etter mandat fra EU og EFTA. Eksempel på slike standarder er EN 469/2005 (røykdykkerbukse og -jakke), EN 659 (hansker), EN 20345 og EN ISO 17249 (støvler til røykdykkere og motorsagvern).

Detaljeringsgraden knyttet til oppfyllelse av disse kravene er så høy at skillet på utstyret i mange tilfeller går på personlige preferanser knyttet til passform og vekt.

Det har blitt rettet en henvendelse til gruppe 2 brann- og redningsberedskap for å sikre at innspill fra andre deler av prosjektet blir ivaretatt. Henvendelsen tok sikte på å avdekke eventuelle konkretiseringer knyttet til standardisering av utstyr.

Tilbakemelding fra gruppe 2 viser at gruppen fokuserer på tjenesten den enkelte kommunen må ha. Som et resultat av dette kreves det et minimum av utstyr. Det gis ikke føringer på detaljert utstyrsnivå. Utstyret som omtales er i stor grad knyttet til mindre materiell (driftsmateriell).

I den grad gruppe 2 sine refleksjoner vil ha betydning for utstyrsstandardisering kan det være av følgende grunner:

- › Utstyret de enkelte brannvesen må ha tilhører kategorier de ikke har fra før og utløser derfor et behov for kjøp.
- › Samlet behov for nytt utstyr fra flere kommuner kan danne grunnlag for felles kjøp av samme utstyr, noe som igjen fører til en viss grad av standardisering.

Føringene gruppe 2 legger på oppgaveløsning kan potensielt fremtvinge tyngre investeringer dersom kommunene ikke har tilstrekkelig utstyr til å møte slike krav. Det forutsettes at gruppe 2 tar høyde for dette i sin rapport. Når det gjelder standardisering av tyngre

materiell har vi ikke fått tilbakemelding på om de har reflektert omkring dette.

I tråd med sitatet fra «*Fremtidens brann- og redningsvesen*» vil lokale forhold og behov være viktige ved anskaffelse og investering i denne type utstyr. *Det store brannløftet* har avdekket at leverandørene stort sett er enige, og finner et samsvar på omkring 80 prosent for oppbyggingen av en mannskapsbil. Med så få leverandører som man har for denne type biler på det norske markedet, er ikke bilene vesentlig forskjellig. *Det store brannløftet ønsker* imidlertid å bidra til en ytterligere samling om utforming og utrustning av mannskapsbiler, og jobber med å legge press på DSB i så måte.

Dag Botnen beskriver det arbeidet som gjøres i prosjektet slik:

«Vi mener at det er behov for å standardisere og lage normer. For brannbiler vil det være dyrere å bygge 280 ulike biler fremfor 280 like. Selvsagt vil det være ulike behov og kanskje ikke en felles bil er særlig klokt, men vårt utgangspunkt er å ha en felles basis som man kan bygge videre på for å tilpasse. Dette utelukker ikke ulike chassis, leverandører m.v.»

«Vi har som dere skriver sett på dette i forbindelse med prosjektet, men vi er ikke en myndighet og derfor kan ikke vi gjøre noe annet enn å anbefale. Her er nøkkelen DSB (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap) og de må det legges press på.»

«Vi har likevel valgt å se på et alternativ. Neste uke har vi møte med Norges standardiseringsråd for å diskutere om det er mulig at de kan fasilitere grupperinger som lager ulike retningslinjer, normer, standarder m.fl. Eksempelvis kan en slik gruppe bestå av myndigheter, organisasjoner og etater som settes sammen for hver enkelt oppgave som skal løses. Dette har andre klart, og kanskje dette er løsningen for et brannvesen som er veldig fragmentert?»²⁸

Produksjon av utrykningskjøretøy er underlagt krav som blant annet er forankret i kjøretøysforskriften. Disse regulerer blant annet plassering og omfang av varsellys, merking (refleks) m.m. Videre stiller myndighetene stadig strengere krav til sikkerhetsutstyr på tyngre bilers chassis – noe som innebærer at den enkelte oppdragsgivers behov for å differensiere sine krav på disse områdene er begrenset.

²⁷ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1994-08-19-819#KAPITTEL_4

²⁸ E-postkorrespondanse av 26.05.2016.

I VGs artikkel om *Det store brannløftet*, publisert på VG nett 03.04.2016²⁹, brukes de lokale brannvesens spesialiserte krav som argument for økt standardisering på spesielt mannskapsbiler:

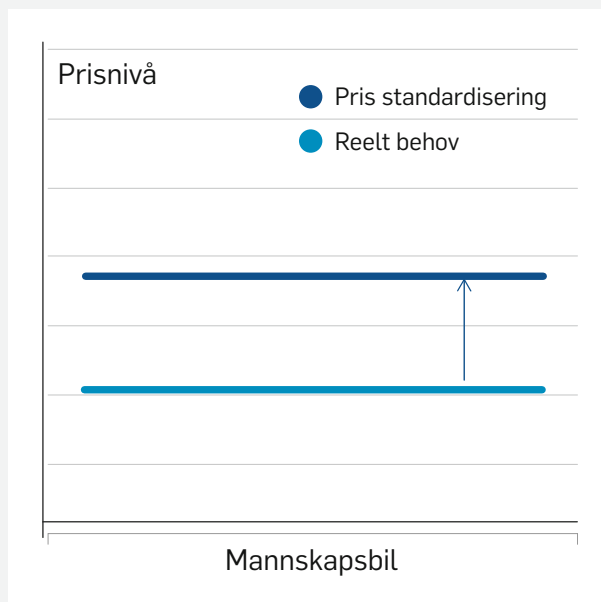
«... lokale brannvesen ofte har spesialkrav til utstyr som gjør brannbilen mye dyrere, men som ofte har liten verdi i et såkalt kost/nytte perspektiv.

Eksempelvis kan man be om vinsj foran og bak med felles kraftuttak. Det er ikke problem å levere dette, men kostnaden vil være 230 000 kroner ekstra. Dette brukes kanskje aldri, men tanken der ute er at det kan bli bruk for dette.»

I en anskaffelsesfaglig kontekst er det ikke åpenbart at løsningen på dette alene er relatert til økt grad av standardisering. For oppdragsgiver bør enhver anskaffelse være drevet av et behov. Utfordringen i mange tilfeller er å være kritisk ved vurdering av behov. Det kan være en utfordring å være kritisk og se den kostnadmessige konsekvensen av å kjøpe utstyr som kan være «kjekt å ha». I motsetning til det som gjerne er den allmenne oppfatning er oppdragsgiverens mulighet til å påvirke kostnadene størst før anskaffelsen konkurranseutsettes.

Dette illustreres gjerne gjennom modeller som dette:

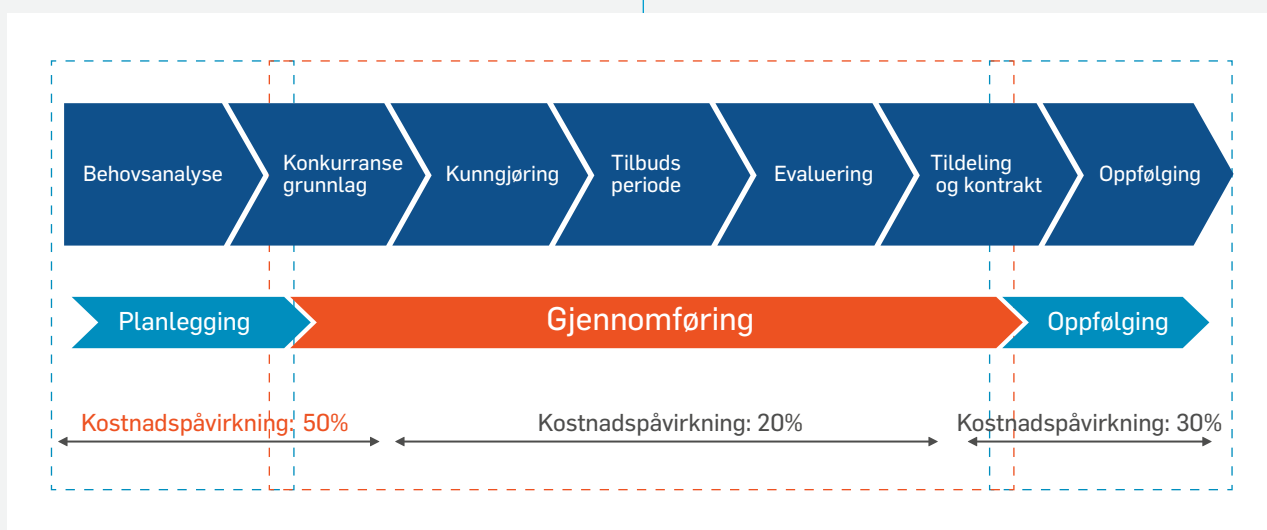
Der markedet tilpasser seg en mal/standard vil det i gitte tilfeller kunne resultere i økte kostnader knyttet til investeringer i biler. Både som et resultat av at markedet får større legitimitet for å prise avvik fra standard som spesialutstyr, men også ved at standarden i seg selv innebærer dyrere løsninger enn det som er behovet. Sistnevnte kan illustreres ved følgende modell:



Potensiell kostnadsøkning som kan oppstå ved standardisering dersom standardisering fører til mindre muligheter til tilpasset utstyr og muligheter til gode behovsvurderinger.

Gruppen har ikke tilstrekkelig med dokumentasjon til å mene noe ytterligere om hvorvidt standardisering av utrykningskjøretøy er nødvendig av operative eller økonomiske grunner. Prosessmessig vil det imidlertid spesielt kunne være en fordel for leverandørene. Dersom oppdragsgivers behov dekkes av standardiserte løsninger vil det kunne bidra til å forenkle prosessen i forkant av en utlysning, og muligens kunne åpne opp for større grad av rene priskonkurranser for å utfordre markedet.

Sett i lys av dette og den begrensede konkurranse-situasjon for denne type utstyr i markedet i Norge, kan det stilles spørsmål ved hvorvidt en kostnadsreduksjon knyttet til selve produksjonen vil komme oppdragsgiver til gode.



²⁹ www.vg.no/forbruker/bil-baat-og-motor/naa-kommer-superbrannbilene/a/23649127/

I disse dager oppfordres offentlige oppdragsgivere til å være innovative gjennom anskaffelser. Standardisering

bør ikke hindre at kreativitet og gode løsninger kan bli stilt som krav til leverandører.

3. Drøfting – grunnlag for samarbeid

I prosjektmandatet for prosjekt «Brannsamarbeid i Bergensregionen» punkt 3 heter det:

«Prosjektets formål er å organisere brann- og redningstjenesten gjennom et samarbeid mellom selvstendige brannvesen på en slik måte at det sikrer et samlet fagmiljø med høy kompetanse, en effektiv ledelse og drift, fleksibilitet, svare på behovet for økt spesialisering og opprettholdelse av nødvendig kompetanse knyttet til beredskap.»

Videre:

Mulighetsstudiet sier at arbeidet med etablering av et samarbeid i regionen må ta utgangspunkt i områder der det er mulig å oppnå noe gjennom et samarbeid, og at en vurdering av alternative samarbeidsmodeller tar utgangspunkt i hvordan disse områdene kan løses på en best mulig måte.³⁰

Som det fremkommer i avsnittet «størrelse» i dette dokumentet, er det stor variasjon mellom de enkelte kommunene i regionen. Dette gjenspeiles også i størrelse på brannvesen og derav behovet for anskaffelse og re-anskaffelse av materiell. Som en konsekvens av dette vil det også være naturlig at behovet for og effekten av potensielle samarbeidsmodeller på anskaffelses-sektoren varierer fra kommune til kommune.

Kostnader

Når det gjelder driftsrelaterte produkter vil de fleste kommunene være i den stilling at innkjøpsvolumet ikke er omfattet av regelverket. Volumet knyttet til kjøp av vernebekledning er relativt beskjedent, slik det fremkommer av figur 3. Størrelsesmessig er kommunene i tabellen representative for det store flertallet i regionen, og det vil neppe være stor variasjon i volumer hos de øvrige kommunene. På disse nivåene vil de aller fleste kjøp i produktgruppene oppgitt i figur 4 falle under de grenser som omfattes av LOA og FOA. Anskaffelser med verdi under kr. 100 000,- er ikke omfattet av regelverket etter revisjon av forskrift med ikrafttredelse 01.07.2015. Hensikten med forskriftsendringen var blant

annet å spare ressurser knyttet til anskaffelser av en lav verdi. Det åpnes opp for at oppdragsgiver kan kjøpe artikkelen der de selv ønsker, og dermed har det enkelte brannvesen relativt stor frihet til å foreta kjøp.

Samling av volum i for eksempel rammeavtaler blir gjerne ansett som hensiktsmessig og som et virkemiddel for å oppnå bedre priser. Det forutsetter at man opererer i et marked med god priselastisitet (sammenheng mellom volum og pris), og at man har et jevnt behov for bestillinger over en periode som ikke egner seg som enkeltkjøp eller et volum som ikke eksakt kan angis. Effekten av en rammeavtales prismessige konsekvenser kan blant annet være styrt av mulighetene man har til å forutse volumer. Ved vesentlige avvik på oppgitte volumer, kan man som oppdragsgiver være pliktet å lyse ut avtalen på nytt.

For de enkelte kommuner i regionene vil det være svært individuelt om det er prosessmessige eller økonomiske insitamenter for å delta på slike rammeavtaler. Forhold som kan ha betydning for en slik vurdering er:

- Volum og hyppighet av bestilling.
- Økonomisk gevinst knyttet til bedre priser. (Hvor mye differansen mellom en god og en dårlig pris utgjør akkumulert, vil avhenge av samlet kjøp)
- Forenkling i bestillingsløsninger og prosess

Det kan være lett å glemme kostnader knyttet til selve avtaleetableringen. Ved å samle større deler av volumene vil man etter all sannsynlighet flytte anskaffelsen over i en del av regelverket som krever utlysning. Dette innebærer at prosessene blir mer tidkrevende og derav dyrere.

Som en illustrasjon av dette kan det vises til rapport utgitt av KS i samarbeid med Rambøll.³¹

I konkurranse med forhandling bruker kommunene i snitt 275 timer. Tidsbruken tar utgangspunkt i at 3 medarbeidere i snitt er involvert i arbeidet, en innkjøpsleder, virksomhetsleder og bruker (kan være en ansatt ved en enhet/ virksomhet), og at det evalueres tre tilbud. Anbefalt tidsbruk er 30 prosent høyere, og tilsvarer en økning i timer på cirka to ukesverk til sammen for

³⁰ Prosjektmandat, Brannsamarbeid i Bergensregionen s 2 pkt 4.

³¹ Rambøll og inventura for KS- FoU-prosjekt nr. 134030 «Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse».

Tabell 4-1: Tidsbruk for anskaffelse av vare tjeneste i kommune under EØS-terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Faktisk tidsbruk Forhandling (i timer)	Anbefalt tidsbruk Forhandling (i timer)
Politiske valg	4	5	4	5
Behovsdefinering	39	50	39	50
Markedsundersøkelse	3	4	3	4
Kunngjøringsfase	40	52	40	52
Evalueringsfase	54	70	84	109
Implementeringsfase	30	39	30	39
Oppfølgingsfase	75	98	75	98
SUM	244	317	275	357

Tabell 4-1 viser at i anskaffelser av enten varer eller tjenester med verdi under EØS-terskelverdi bruker kommuner i snitt 244 timer per anskaffelse i en åpen anbudskonkurranse.

Tabell 4-3: Tidsbruk for anskaffelse av vare tjeneste i innkjøpsnettverk under EØS terskelverdi

Aktiviteter	Faktisk tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Anbefalt tidsbruk Åpen konkurranse (i timer)	Faktisk tidsbruk Forhandling (i timer)	Anbefalt tidsbruk Forhandling (i timer)
Politiske valg	15	20	15	20
Behovsdefinering	525	68	525	68
Markedsundersøkelse	225	29	225	29
Kunngjøringsfase	675	88	675	88
Evalueringsfase	625	81	925	120
Implementeringsfase	30	39	30	39
Oppfølgingsfase	57	74	57	74
SUM	307	399	337	438

henholdsvis anskaffelser i en åpen anbudskonkurranse og i konkurranse med forhandling.

Tidsbruken for «innkjøpsnettverk» forklares på denne måten:

«Innkjøpsnettverk har henholdsvis cirka 26 prosent og 22 prosent høyere faktisk tidsbruk i åpen konkurranse og konkurranse med forhandling enn kommuner, og tilsvarende 37 prosent og 31 prosent høyere tidsbruk enn hva fylkeskommuner har i anskaffelser gjennom åpen konkurranse eller konkurranse med forhandling.

Dette forklares med at innkjøpsnettverk i større grad har ressurser som arbeider kun med offentlige anskaffelser. Dette er også ressurser som har god kompetanse om offentlige anskaffelser og en forståelse for at anskaffelsesprosesser er tidkrevende.

Anbefalt tidsbruk for innkjøpsnettverk innebærer også en økning på 30 prosent av faktisk tidsbruk. Tilbakemeldinger fra innkjøpsnettverk

er at de vurderer at de også bruker for lite tid i deler av anskaffelsesprosessen, og mener økt tidsbruk vil kunne gi også dem bedre kvalitet i en anskaffelsesprosess.»

Tallene over illustrerer at denne typen samarbeid ikke har et åpenbart økonomisk gevinstpotensiale når det gjelder forbruksmateriell, om man legger til grunn totalkostnader ved anskaffelsesprosessen. Dersom man relaterer dette til markedssituasjonen i Norge, er det heller ikke en selvfølge at økt volum vil generere netto besparelser i kroner sammenlignet med priser som kan oppnås i dag.

Større volumer fordelt på differensierte leveringssteder og uklar periodisering av bestillinger kan innebære krav om større lagerhold hos leverandørene. Det samme vil økt krav om elektroniske bestillingsløsninger kunne medføre dersom dette ikke er utviklet i forkant.

Ved større anskaffelser knyttet til investeringer utløses stort sett plikten til å kunngjøre. Som det fremgår av i teksten om gruppens små, mellomstore og store kommuner, er det varierende med innkjøpsressurser i de forskjellige kommunene. Ved denne type anskaffelser

har man varierende mulighet til å benytte for eksempel innkjøpskonsulenter eller økonomikonsulenter. For de minste kommunene betyr det at etatsleder enten må utføre jobben selv, benytte andre kommuners kompetanse eller leie inn ekstern hjelp. Dette fungerer i praksis i dag, men det kan være utfordrende å måtte forholde seg til forskjellige personer hver gang, og overlappingen av kunnskap mellom fag og byråkrati er mangelfull.

Som det illustreres i figur 7 og 8 vil anskaffelser innebære kostnader knyttet til selve saksbehandlingen. Selv om anskaffelsen gjøres på etatsnivå, vil man ikke komme utenom disse kostnadene.

Det vil være vanskelig å dokumentere økonomiske effekter ved økt bruk av sentralisert kompetanse i forbindelse med større investeringsprosjekter basert på betraktningene som er gjort omkring marked og standardisering. Det som imidlertid kan være en effekt, spesielt for de kommunene som i dag har liten tilgang på anskaffelsesressurser innad i egen kommune, er forhold som er knyttet til ikke-anskaffelsesfaglige forhold og krav. Dette er krav som per i dag er forankret i forskriften og som knytter seg til offentlige etaters samfunnsansvar. Rent konkret dreier dette seg om miljøkrav, krav til arbeidsforhold og etisk handel.

Depotløsninger

Gruppen har diskutert behovet for materielldepot i enkelte deler av regionen. Vurderingene er at tilgangen på og kvaliteten av det utstyret som finnes i regionen er tilstrekkelig. I tillegg til det som de enkelte brannvesen disponerer og kan skaffe fra utstyrsleverandører på kort varsel, finnes det et bra tilfang av materiell hos andre beredskapsetater, blant annet IUA (Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning), Sivilforsvaret og NOFO (Norsk Oljevernforening For Operatørselskap).

Det anses som lite hensiktsmessig å binde opp kapital i depoter hvor man kan risikere at utstyr er foreldet når det eller om det kommer til anvendelse.

Det er også lite realistisk å tro at kostnader for slike depoter kan bæres av leverandører. Slike depoter vil ikke løse noen anskaffelsesfaglige utfordringer dersom de er ment til kriseberedskap. Ved anskaffelser skal man gjøre realistiske beregninger av normalt påregnelige behov. Det vil ikke være forventet at man skal planlegge

for store hendelser og kriser som sprenger de oppsatte utstyrslagrene.

Utfordringen knyttet til materielldepoter og utstyr er ikke knyttet til omfanget og kapasitet, men mer kjennskap til hvor det finnes og hvem som eier det. En større grad av kjennskap til utstyrsnivå utenfor egen etat ville være å anbefale.

Eksempler på samarbeid

Sentraliserte anskaffelser er ikke noe nytt. Det gjøres i stor utstrekning både på kommunalt og statlig nivå. Samarbeid forekommer i stor grad knyttet til produkter eller fagfelt som representerer store volumer – noe som videre kan relateres til driftskostnader knyttet til et formalisert samarbeid. Det har vært vanskelig å finne eksempler på rene fagspesifikke samarbeidsprosjekt på kommunalt/regionalt nivå. Det er vanlig med interkommunale prosjekter som ivaretar større områder, eller statlige samarbeid. Som eksempler på dette kan man nevne:

- Politiets materielltjeneste
- Helseforetakenes innkjøpsservice (HINAS)
- Offentlige fellesinnkjøp på Agder (OFA) (Aust og Vest-Agder fylkeskommune + 23 kommuner)
- Bergen kommune, felles avtaler med deltakere for omkringliggende kommuner
- Statens innkjøpscenter i regi av DIFI

Stort sett alle disse eksemplene kjennetegnes ved at de etablerer avtaler knyttet til volumprodukter: skolebøker, papir, tørkepapir, diverse tjenester som transport, juridisk osv. Kostnaden knyttet til prosessen vil derfor bli relativt lavere per kontrakt enn hvis samme prosess skulle vært gjennomført på kontrakter med lavere volum/ kostnad.

Som konkret eksempel kan det vises til Offentlige fellesinnkjøp på Agder. De er organisert etter kommuneloven § 27. Totalt er tre heltidsansatte knyttet til virksomheten, og samarbeidet forvalter avtaler for cirka 580 millioner kroner for kontraktperioden for enkeltkjøp og 2–3 milliarder kroner når kontraktens løpetid legges til grunn.³²

I sine vedtekter har samarbeidet definert aktiviteter som skal prioriteres, samt aktiviteter som ikke er forutsatt levert som en del av samarbeidet.³³ Se figur 9:

³² Innkjøpsentralen offentlig fellesinnkjøp på agder – årsberetning m/regnskap 2015

³³ Innkjøpsamarbeid, kommuner og fylkeskommuner på agder utfyllende retningslinjer



Oljeraffineriet på Mongstad i Lindås kommune.
Risikopotensial: Brann og annen storulykke knyttet
til olje- og gassinstallasjoner, samt transport.

Aktiviteter som skal prioriteres

Aktiviteter som skal prioriteres innenfor gitt rammer.

Anskaffelsesprosesser

- › Etablering av rammekontrakter
- › Drifting av rammekontrakter
- › Større enkeltkjøp der flere kommuner går sammen om et innkjøp

Tjenester til deltagere i innkjøpsamarbeidet

- › Årlig besøk til hver enkel kommune
- › Rådgiving i innkjøpsrelaterte saker
- › Informasjonsarbeid relatert til LOA fortrinnsvis koordinert regionvis.

Regionalutvikling

- › Delta i regionale innkjøpsprosesser
- › Gjennomføre leverandørmøter årlig

Aktiviteter som ikke skal prioriteres

Aktiviteter som ikke i utgangspunktet er forutsatt levert gjennom samarbeidsordningen

Anskaffelsesprosesser

- › Større enkeltkjøp til enkeltkommuner
- › Mindre enkeltkjøp

Regionalutvikling

- › Delta i regionale tiltak for kompetanseheving relatert til offentlige innkjøp
- › Gjennomføre leverandørutviklingstiltak

Intern organisering av innkjøp i de respektive deltagende organisasjoner

- › Bygg og anleggskontrakter

4. Oppsummering og anbefaling

4.1 Innledning

Gjennom sin beskrivelse i denne rapporten har gruppen forsøkt å klargjøre handlingsrom, noen rammer, samt noen av brannetatenes utfordringer som er knyttet til regionalt samarbeid om materiell og anskaffelser.

Forskjeller i størrelse på det enkelte brannvesen, behov og ressurser til anskaffelser gjør at nytten av felles anskaffelser kan variere. Innenfor dagens rammer kan det være utfordrende å etablere og dimensjonere formelle innkjøpssamarbeid som krever ressurser og kompetanse, samt en viss grad av forutsigbarhet.

Vurderingene er gjort med basis i forutsetningene som ligger i mulighetsstudiet, prosjektmandatet og oppgaveformularet. Vurderingene er også gjort i lys av de anskaffelsesfaglige betingelsene som er knyttet til gruppens oppgaver. Slik gruppen forsøker å belyse i avsnittet «standardisering», vil grunnlaget for samarbeid av forskjellig karakter vil kunne endre seg dersom det for eksempel legges føringer av operativ karakter på utstyrsnivå. En viss grad av standardisering vil komme fra omgivelsene i form av nye krav i lovverk (digitalisert anbudslevering), eller gjennom initiativ som *Det store brannløftet*.

Også endring i dagens kommunestruktur vil kunne endre premissene ved å skape større enheter som kan forenkle koordinering og samkjøring av avtaler og prosesser.

Gruppen ser ikke behovet for en sentralisert innkjøpsenhet med ansvar for anskaffelser i regionen. Men gruppen ser et behov og en gevinst i å utveksle erfaringer, samt bygge kompetanse og et felles dokumentgrunnlag knyttet til større investeringsprosjekter.

På bakgrunn av arbeidsgruppens vurderinger vil vi foreslå følgende tiltak:

4.2 Anbefaling

- Gruppen er av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig å utarbeide felles maler for konkurranse dokumenter, spesielt spesifikasjonsdokumentet.
- Det bør etableres et forum, gjerne i form av en digital plattform, hvor maler og dokumenter som har blitt benyttet i utlysninger kan samles og formidles.

- Plattformen eller portalen bør også være av en slik karakter at den kan benyttes til erfaringsutveksling og akkumulering av kompetanse.
- Løsningen vil også kunne fungere som informasjonskanal om planlagte anskaffelser i regionen og muliggjøre deltakelse fra aktører som finner det hensiktsmessig.
- Gjennom en formalisert kanal vil man også ha mulighet til å bli kjent med kompetanse knyttet til spesielle utstyrsgupper innen de forskjellige brannvesen.
- Utveksling av markedskunnskap.
- Koordinering av demonstrasjoner fra leverandører osv.

Ulempe

- Sikrer ikke korrekt bruk av dokumentene som deles.
- Den enkelte er selv ansvarlig for å benytte seg av løsningen.
- Løser ikke alle utfordringene for kommunene som har lite ressurser tilgjengelig til utlysning.

Fordel

- Enkelt og raskt å etablere om man benytter en nettbasert løsning.
- Vil ikke innebære utfordringer som kan oppstå ved etablering av en større sentralisert anskaffelses enhet.
- «Nedenfra og opp»-initiativ: Kan skape en god arena for den enkelte kommune til å danne seg et inntrykk av muligheter og begrensinger i forhold til fellesavtaler og naturlige samarbeid.
- Rimelige etableringskostnader og små driftskostnader. Noen kostnader kan også komme til utforming av felles dokumenter og digitale løsninger.

Fremdrift

Basert på ovennevnte forslag for «materiell og anskaffelser», mener gruppen at det vil være naturlig å følge opp følgende punkter og danne grunnlaget for effektivisering av forslagene.

Det bør etableres en gruppe sammensatt av fag- og kompetansepersoner fra et utvalg av kommunene til å starte arbeidet med å utvikle en regional malstruktur og rammer for videre utvikling av det skisserte forum.

- Gruppen bør gis handlingsrom til å benytte eksternt kompetanse for kvalitetssikring og innspill.
- Gruppen bør kartlegge tekniske løsninger, kostnader, ønsket struktur og innhold i en digital plattform.



Litteraturoversikt

Arbeidsmiljøforskriftene av 1. januar 2013

Brannstudien – Fremtidens brann- og redningsvesen, DSB, desember 2013

Evalueringsrapport: Lærdal, Flatanger og Frøya, PWC, 1. desember 2014

Forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensningsforurensning (forurensningsforskriften)

Forskrift av 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

Forskrift av 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging

Forskrift av 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)

Forskrift av 22. august 2008 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt

Forskrift av 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen

Forskrift av 3. juni 2016 nr. 569 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykeforskriften)

Forskrift av 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Forskrift av 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser

Fremtidens brann- og redningsvesen – NTNU Samfunnsforskning AS

Fylkes-ROS Hordaland, Fylkesmannen i Hordaland, 2015

Innst. 306 S (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

Interkommunalt samarbeid (IRIS rapport 2013): Konsekvenser, muligheter og utfordringer

Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev 2016 til direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB)

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

Lov av 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)

Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Lov av 20. juni 2003 nr. 56 om fagskoleutdanning (fagskoleloven)

Lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)

Lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov av 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

Lov av 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov av 4. august 1985 nr. 53 om politiet (politiloven)

Meld. St. 22 (2007–2008) – Samfunnsikkerhet – Samvirke og samordning

Meld. St. 26 (2014–2015) – Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet

Meld. St. 29 (2011–2012) – Samfunnsikkerhet

Meld. St. 35 (2008–2009) – Brannikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver

Mulighetsstudiet: «Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i bergensregionen», Bergensalliansen, mai 2015

Nasjonal kommunikasjonsstrategi for brannikkerhet (2013–2020), DSB, september 2015

NOU 2012: 4 – Trygg hjemme

NOU 2012:8 – Ny utdanning for nye utfordringer

NOU 2014:14 – Fagskolen – et attraktivt utdanningsvalg

NOU 2016:4 – Ny kommunelov

Prop. S 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)

Rapport: «Ansvar, samverkan, handling – Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014», MSB, 12.04.2016

Rapport: Arbeidsgruppe boligbrannikkerhet, DSB, 2010

Rapport: Forprosjekt interkommunalt brannssamarbeid Nord-Rogaland/Sunnhordland, november 2013

Rapport: Forprosjekt Vest-Hordaland brann & redning, mars 2014

Rapport: Interkommunalt samarbeid om IKT – rettslige rammer for organisering, KS-advokatene, 6. november 2015

Rapport: SINTEF A27171, 05.02.2015: Kommunal beredskapsplikt – Gir nye krav en bedre beredskapsevne?

Rapport: Utdanningsreform for brann- og redningstjenesten, DSB, november 2006

Rapport: Vurdering av brannvesenet/kvaliteten i brannvesenets brannforebyggende arbeid, SINTEF, 18. oktober 2011

Samfunnsøkonomisk analyse av ny organisering av brann- og redningsvesenet, Oslo Economics, 21. november 2013

Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning, DSB, desember 2011

Veiledning om røyk- og kjemikaliedykking, DSB, november 2005

Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen, DSB, september 2003

Vedlegg - Kalkyle

Dette prosjektet			Sammenligning med 2015		
Kostnader (i 2015-kroner)			2015 (for 110-sentralen og IUA)	Endring	
	KR	KR	KR	KR	%
110-sentralen = Regnskap 2015 (kontrollert av BDO AS)		19 409 622	19 409 622	0	
IUA = Innbetalingene fra IUA-kommunene i 2015		2 130 600	2 130 600	0	
Brann (ny):					
Lønn og sos. utg. 1 årsverk	800 000				
Årlige tilskudd til samarbeidskommunene	4 000 000				
Husleie, ledelse, adm og uforutsette kostnader	375 000				
Synergi felles sekretariat	-120 000	5 055 000		5 055 000	
TOTALT		26 595 222	21 540 222	5 055 000	23,5 %
Folketall 1.1.2015 (kilde SSB)		509 168	475 475	33 693	7,1 %
Fordelingsnøkkel	%	kr			
Fast beløp per kommune	20,0 %	164 122			
Folketall	80,0 %				
Per kommune (i 2015-kroner, sortert etter kommunenr.)		KR	Per kommune (for 110-sentralen og IUA)	Endring (minus betyr lavere utgift, pluss betyr høyere utgift)	Folketall 1.1.2016 (kilde SSB)
		KR	KR	KR	ANTALL
1201 Bergen		11 427 983	11 390 835	37 147	277391
1219 Bømlo	Ny	676 321	831 740	-155 419	11778
1221 Stord	Ny	980 604	1 278 000	-297 396	18775
1222 Fitjar	Ny	300 673	233 593	67 080	3140
1223 Tysnes		285 757	178 269	107 488	2797
1224 Kvinnherad		741 248	738 417	2 830	13271
1227 Jondal		212 132	88 015	124 118	1104
1228 Odda		465 492	401 192	64 300	6930
1231 Ullensvang		312 024	211 671	100 353	3401
1232 Eidfjord		204 348	81 275	123 073	925
1233 Ulvik		212 654	88 699	123 955	1116
1234 Granvin		204 131	79 870	124 261	920
1235 Voss		791 433	717 313	74 119	14425
1238 Kvam		532 681	441 968	90 712	8475
1241 Fusa		332 680	218 467	114 214	3876
1242 Samnanger		270 363	152 192	118 170	2443
1243 Os (Hord.)		1 022 657	942 346	80 310	19742
1244 Austevoll		386 692	274 032	112 661	5118
1245 Sund		467 449	356 625	110 824	6975
1246 Fjell		1 245 662	1 195 165	50 497	24870
1247 Askøy		1 398 304	1 358 351	39 953	28380
1251 Vaksdal		343 509	230 868	112 641	4125
1252 Modalen		180 691	54 082	126 609	381
1253 Osterøy		510 154	408 579	101 575	7957
1256 Meland		503 848	403 173	100 675	7812
1259 Øygarden		375 124	260 935	114 189	4852
1260 Radøy		384 909	274 433	110 476	5077
1263 Lindås		842 835	767 022	75 813	15607
1264 Austrheim		288 410	171 771	116 639	2858
1265 Fedje		189 171	62 882	126 289	576
1266 Masfjorden		238 095	117 070	121 025	1701
1411 Gulen		267 188	147 025	120 162	2370
SUM		26 595 222	24 269 972		509168

Kalkylen er basert på dagens kommunestruktur.

Tallene i «Sammenligningen med 2015» for Bømlo, Fitjar og Stord kommuner inkluderer det disse kommunene i dag betaler til Haugaland 110-sentral.

Bergen kommune vil dekke 100 % av husleie, ledelse, administrasjon, kontorstøtte og uforutsette kostnader knyttet til sekretariatsfunksjonen for det nye brannsamarbeidet, totalt kr 375 000. Disse kostnadene er således ikke fordelt ut på de øvrige kommunene i kalkylen.

Deltakere i arbeidsgruppene og i prosjektgruppen

ETTERNAVN	FORNAVN	KOMMUNE/ORGANISASJON	STILLING/FUNKSJON	ARBEIDSGRUPPE
Aadland	Åge	Stord	Beredskapsleder	Kommunal beredskap
Aakre	Kari Foseid	Osterøy	Rådgiver	Vedtekter og styring
Alvær	Lisbeth Toppe	Radøy	Kommunalsjef	Vedtekter og styring
Bilsback	Stian	Det norske maskinistforbund	Tillitsvalgt	Materiell og anskaffelser
Bjørkaas	Trude	NITO	Tillitsvalgt	Brannforebyggende arbeid
Breivik	Johnny	Bergen	Brannsjef	Prosjektgruppe (L)
Bødtker	Frode	Bergen	Seksjonsleder	Kompetanse og treningsfasiliteter
Dahle	Susan Nordhagen	Bergen	HR-leder	Vedtekter og styring (s)
Davidsen	Jørn	Fagforbundet	Tillitsvalgt	Kompetanse og treningsfasiliteter
Einang	Karine	Odda og Ullensvang	Brannsjef	Brann- og redningsberedskap (L)
Gjøgesund	Stein	Os	Brannsjef	Kommunal beredskap (L)
Grindheim	Trond	Bergen	Rådgiver	Kompetanse og treningsfasiliteter (s)
Gunstensen	Vibeke	Bergen	Branningeniør	Brannforebyggende arbeid (s)
Halsen	Alf	IUA Bergen region	Rådgiver	Vedtekter og styring (L)
Hansen	Pål Fromreide	Askøy	Brannsjef	Brann- og redningsberedskap
Hatlelid	Gunnar	Fusa	Brannsjef	Kompetanse og treningsfasiliteter
Haug	Jan Gaute	Øygarden	Brann- og redningssjef	Brann- og redningsberedskap
Hauge	Ståle Juvik	Fagforbundet	Tillitsvalgt	Prosjektgruppen
Holme	Håvard	Bergen	Informasjonsmedarbeider	Materiell og anskaffelser (s)
Holven	Egil	Eidfjord, Granvin og Ulvik	Brannsjef	Kommunal beredskap
Husdal	Mariann	Bergen	Branningeniør	Brann- og redningsberedskap (s)
Ingebrigtsen	Ole Johan	NGIR	Avdelingsleder	Brannforebyggende arbeid (L)
Johansen	Bjørn	Kvam	Brannsjef	Materiell og anskaffelser (L)
Knoop	Trond	Bergen	Avdelingsleder	Brannforebyggende arbeid
Knudsen	Kathrine Vollevik	Askøy	Leder kommunale eiendommer/jurist	Vedtekter og styring
Kongsvik	Torfinn	Tysnes	Brannsjef	Kommunal beredskap
Kristoffersen	Tommy	Det norske maskinistforbund	Tillitsvalgt	Brann- og redningsberedskap
Kvinge	Sigvald	Masfjorden	Brannsjef	Prosjektgruppe
Kvåle	Georg	Jondal	Brannsjef	Brannforebyggende arbeid
Kåsin	Lena	Bergen	Overingeniør	Kommunal beredskap (s)
Langeland	Kjell Erik	Modalen	Brannsjef	Materiell og anskaffelser
Lauvik	Glenn	Fagforbundet	Tillitsvalgt	Brann- og redningsberedskap
Lerø	Stian	Fagforbundet	Tillitsvalgt	Kommunal beredskap
Linde	Leif	Bergen	Varabrannsjef	Brann- og redningsberedskap
Lunde	Ivar Konrad	Bergen	Beredskapssjef	Kommunal beredskap
Medaas	Nils	Lindås og Meland	Varabrannsjef	Brann- og redningsberedskap
Monsen	Arne	Os	Varabrannsjef	Kompetanse og treningsfasiliteter
Mydland	Are	Bergen	Fagansvarlig anskaffelser	Materiell og anskaffelser

DELTAKERE I ARBEIDSGRUPPENE OG I PROSJEKTGRUPPEN forts.

ETTERNAVN	FORNAVN	KOMMUNE/ORGANISASJON	STILLING/FUNKSJON	ARBEIDSGRUPPE
Myrmel	Rolf Henning	Austrheim	Brannsjef	Materiell og anskaffelser
Nesbø	Tore	Fitjar	Brannsjef	Brannforebyggende arbeid
Nesheim	Grete	Kvinnherad	Brannsjef	Prosjektgruppe
Nesse	Steinar	Fjell	Rådmann	Prosjektgruppe
Næss	Bjørn Otto	Delta	Tillitsvalgt	Vedtekter og styring
Paulsen	Bjørn Olav	Fjell og Sund	Brannsjef	Materiell og anskaffelser
Presthaug	Børge	Stord	Brannsjef	Vedtekter og styring
Romarheim	Karl Johannes	Lindås og Meland	Brannsjef	Kompetanse og treningsfasiliteter (L)
Skjerven	David	Voss	Brannsjef	Materiell og anskaffelser
Sommerlade	Trine Sivertsen	Bergen	Informasjonsleder	Prosjektgruppe (s)
Sortland	Bjørn Hroar	Bømlo	Brannsjef	Kompetanse og treningsfasiliteter
Steine	Arild McClellan	Kvam	Rådmann	Prosjektgruppe
Stusdal	Ove Geir	Fjell og Sund	Avdelingsleder	Brannforebyggende arbeid
Tolleshaug	Øyvind	Fedje	Brannsjef	Kommunal beredskap
Weløy	John Levi	Austevoll	Brannsjef	Brannforebyggende arbeid
Westby	Lasse	Det norske maskinistforbund	Tillitsvalgt	Prosjektgruppen og kompetanse og treningsfasiliteter

Forkortelser: NGIR: Nordhordland og Gulen interkommunale brannforebyggjande avdeling, (L): gruppeleder, (s): gruppesekretær

