
Mulighetsstudiet: «Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i bergensregionen»

Rapport

Mai 2015

B E R G E N S A L L I A N S E N



Sammendrag

Bergensalliansen har gjennom de siste to årene satt fokus på utfordringer og risikobildet til brann- og redningstjenestene i regionen, og dette har vært hovedtema på flere møter i alliansen. Bergensalliansen sendte også en egen høringsuttale til DSBs Brannstudie, og i juni 2014 ble det gjennomført en brann- og redningskonferanse hvor alle kommuner i Hordaland ble invitert med. Avslutningsvis på konferansen ble det oppsummert med at Bergensalliansen skulle se på mulige samarbeidsløsninger for brann- og redningstjenesten i vår region gjennom et mulighetsstudie. Høsten 2014 besluttet Bergensalliansen å gjennomføre studiet, og fylkesmannen støtter studiet gjennom tildeling av skjønnsmidler.

Studiet er gjennomført av en prosjektgruppe med prosjektleder fra sekretariatet for Bergensalliansen og med ekstern bistand til prosessledelse for planlegging, gjennomføring og utarbeidelse av rapport for studiet.

Anbefalingen fra prosjektgruppen er basert på dokumentstudier, arbeidsmøter med referansegruppene for brannsjefer og rådmenn, og individuelle samtaler med brannsjefer fra referansegruppen for brannsjefer. Det er gjennomført to arbeidsmøter med hver av referansegruppene for henholdsvis brannsjefer og rådmenn.

Sentralt i arbeidet med mulighetsstudiet er rapportene:

- DSB, Brannstudien, brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk, desember 2013
- KS/NTNU Samfunnsforskning AS, Fremtidens brann- og redningsvesen, september 2013

Begge rapportene peker i retning av større regioner for fremtidens brann- og redningstjeneste. Brannstudien til DSB legger til grunn en løsning med én organisasjon og én ledelse for vurdering av modellene i rapporten, uten nærmere anbefaling knyttet til organisering av samarbeid for realisering av anbefalt modell. KS/NTNU-rapporten om fremtidens brann- og redningsvesen har en anbefaling som baserer seg på å unngå store reformer, og baserer sin anbefaling på en utvikling mot større regioner gjennom initiativ nedenfra.

Innenfor Hordaland er det etablert flere interkommunale samarbeid om felles brann- og redningstjeneste. Disse er Sotra Brannvern IKS (Fjell og Sund kommune), Lindås og Meland brannvern, Odda og Ullensvang brann og redning. Det er også flere kommuner som har felles brannsjef (Eidfjord/Ulvik/Granvin og Bergen/Osterøy/Samnanger), i tillegg til det utstrakte samarbeide om slukkeavtaler mellom kommunene i regionen.

Flere tidligere forprosjekt/-studier er gjennomført av andre for vurdering av et samarbeid om brann- og redningstjenestene:

- Utredning av Interkommunalt samarbeid Sunnhordland/Nord-Rogaland (Bømlo, Fitjar, Haugesund, Stord og Sveio kommune), mai 2012.
- Rapport fra forprosjekt Vest-Hordaland brann & redning, mars 2014

Disse rapportene anbefaler etablering av et interkommunalt selskap for en felles brann- og redningstjeneste for de aktuelle kommunene, men ingen av samarbeidene er til nå etablert.

Dette mulighetsstudiet har også vurdert rapporter fra større hendelser for å hente erfaring og læringspunkter:

- DSB/PwC, Evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune, desember 2014
- DSB, Brannen i Gudvangatunnelen – læring og erfaring, 2014

Kort oppsummering av innspill fra referansegruppene:

- Det er en rekke områder hvor et kommunalt samarbeid kan bidra til en bedre brann- og redningstjeneste, eksempler på dette er anskaffelse og standardisering av utstyr, utdanning og øvelser, felles utstyr, kompetanse og kapasitet til å håndtere hendelser som er for store i forhold til hva den enkelte brann- og redningstjeneste er dimensjonert til å håndtere.

- Det er muligheter for positive økonomiske effekter gjennom samarbeid – her trekkes spesielt frem innkjøpssamarbeid og felles opplæring, kurs og øvelser.
- Et samarbeid må formaliseres gjennom en samarbeidsavtale.
- Det er varierende syn på hvilket tempo for etablering og omfang av et samarbeid om brann- og redningstjenesten skal ha.
- Den lokale brann- og redningstjenesten i den enkelte kommune eller felles brann- og redningstjeneste der dette er etablert, må ha utstyr, kompetanse og kapasitet til å håndtere normale hendelser.
-
- Det er gode erfaringer fra andre samarbeid der brann- og redningstjenestene er involvert. Her trekkes spesielt IUA Bergen region frem som et godt eksempel.
-

Anbefaling fra denne mulighetsstudien til Bergensalliansen

Mulighetsstudiet viser at det er oppgaver og tjenester hvor et samarbeid mellom kommunene kan bidra til å videreutvikle en bedre brann- og redningstjeneste for innbyggerne i kommunene. Kravene til innsatstid krever en brann- og redningstjeneste som er basert på lokal tilstedeværelse der folk bor.

Det er ikke støtte i styrings- eller referansegruppene for en samarbeidsløsning som innebærer en stor reform der brann- og redningstjenesten samles i én organisasjon og med én ledelse. Referansegruppene baserer sine bidrag på hva de mener er mulig innenfor et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester i de enkelte kommunene.

Prosjektgruppens vurdering er at et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester vil være med på å bygge opp under de kriteriene som er gitt for dette mulighetsstudiet. En slik samarbeidsmodell basert på selvstendige brann- og redningstjenester vil også bygge opp under mange av de tiltakene som er beskrevet i Brannstudien til DSB.

Prosjektgruppen anbefaler, basert på en kvalitativ vurdering av kriteriene som er lagt til grunn for mulighetsstudien, at det etableres et samarbeid basert med et felles styre (§ 27-modellen). Dette er en samarbeidsmodell som det er gode erfaringer med gjennom IUA Bergen region.

Prosjektgruppen anbefaler at det etableres et prosjekt i regi av Bergensalliansen, som får i oppgave å realisere grunnlaget for etablering av et samarbeid om brann- og redningstjenesten etter den samarbeidsmodellen som er anbefalt fra dette mulighetsstudiet. Dette innebærer nødvendige utredninger knyttet til oppgaver og økonomi, utarbeidelse av en samarbeidsavtale og vedtekter for samarbeidet. Prosjektgruppen anbefaler videre at kompetanse og erfaring fra utredning knyttet til forprosjekt for Vest-Hordaland brann og redning, og tilsvarende fra IUA Bergen region, trekkes inn i dette arbeidet.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Bakgrunn	6
Organisering	7
Metode for gjennomføring	9
Kriterier for samarbeidsløsning	10
Aktuelle lover og forskrifter	11
Andre rapporter/studier	14
DSB, Brannstudien – vurdering av brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk	14
DSB/Oslo Economics, Samfunnsøkonomisk analyse av organisering av brann- og redningsvesenet	15
KS/NTNU Samfunnsforskning AS, Fremtidens brann- og redningsvesen	15
DSB/PwC, Evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune	16
DSB, Brannen i Gudvangatunnelen	18
Forstudie, Utredning av Interkommunalt brannsamarbeid Sunnhordland/Nord-Rogaland	18
Forprosjekt Vest-Hordaland brann & redning	19
Modeller for interkommunalt samarbeid	20
Samarbeidsmodeller	20
Vurdering av ulike samarbeidsmodeller	21
Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA)	23
Områder for mulig samarbeid	25
Anbefalt samarbeidsmodell	29
Referanse- og litteraturliste	34

Bakgrunn

Bergensalliansen har det siste året satt fokus på utfordringene og risikobildet til brann- og redningstjenestene i bergensregionen. På flere av møtene i alliansen har dette vært hovedtemaet, hvor det har vært diskutert hvordan vi skal møte de utfordringene som regionens brann- og redningstjeneste står overfor. Som en følge av dette har det vært gjennomført en egen kartlegging av risikobildet i regionen, avlevert en felles høringsuttalelse til Brannstudien til DSB og vært gjennomført en egen brann- og redningskonferanse i juni 2014.

Til konferansen i juni 2014 ble alle ordførerne, formannskap, rådmenn og brann- og redningssjefene i Hordaland invitert (totalt 33 kommuner), og avslutningsvis på konferansen ble det oppsummert at Bergensalliansen skulle se på mulige samarbeidsløsninger for brann- og redningstjenesten i vår region gjennom en eget mulighetsstudie.

Høsten 2014 ble det derfor besluttet i Bergensalliansen å gjennomføre en studie, som også fylkesmannen har støttet gjennom skjønnsmidler.

Føringer og mandat for arbeidet

Brann- og redningstjenesten må organiseres på en slik måte at det sikrer fleksibilitet, et fagmiljø med høy kompetanse, effektiv ledelse og drift, svare 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, utfordringer vi står overfor i fremtiden, og en organisering som gir innbyggerne best mulig tjenester, uavhengig av kommunegrenser.

Alliansen vil også påpeke 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.

Kommunene i Bergensalliansen dekker et stort geografisk område som strekker seg fra kysten til innlandet gjennom krevende tunneler, jernbanestrekninger og riskokoutsatte veier. Bosettingsmønsteret sprer seg også fra storby med brannsmitteområder til isolerte øyer med få innbyggere. Bergensregionen har også mange risikovirkosheter knyttet til olje- og gassproduksjon, industri som håndterer farlige kjemikalier, kraftproduksjon og høy aktivitet langs kysten og fjorden med blant annet cruise- og passasjertrafikk. Tankbåter og risikoen knyttet til den virksomheten med terminalene på Sture og Mongstad er også en del av vår region.

Kommuner som i dag ikke er medlem i Bergensalliansen, men som enten er del av 110-Hordaland sitt operasjons-distrikt eller medlem i IUA Bergen region, skal inviteres til å delta i mulighetsstudiet. Hensikten er å legge forholdene til rette for synergieffekter gjennom felles beredskapsgrenser og operasjonsdistrikter.

Mål for mulighetsstudiet

Målet med prosjektet er å utarbeide en rapport som ser på ulike samarbeidsmodeller og kommer med en anbefaling av modell. Rapporten skal brukes til saksunderlag for å fremme sak til politisk behandling i kommunene som er med i Bergensalliansen.

Rapporten skal inneholde:

- Innledning med bakgrunn og beskrivelse av mulighetsstudiet og metode
- Redegjørelse og utredning av ulike modeller med fordeler og ulemper
- Sammendrag og konklusjoner fra andre relevante rapporter om interkommunalt samarbeid
- Anbefaling av én (1) modell, basert på samtaler med kommunene, arbeidsgruppene og eget arbeid
- Forslag til vedtekter, avtaler og rammer for samarbeidsmodellen
- Anbefale videre prosess for realisering
- Anbefale videre behov for utredninger og prosesser for realisering av modellen

Organisering

Bergensalliansen har satt ned en styringsgruppe for gjennomføring av mulighetsstudiet. I tillegg er det etablert referansegrupper for henholdsvis brannsjefer og rådmenn.

Referansegruppen for brannsjefer er basert på en arbeidsgruppe som ble etablert i forbindelse med en brannsjefsamling som ble gjennomført på Solstrand i 2014. I tillegg er denne referansegruppen supplert med representanter slik at de største kommunene samt alle deler av Hordaland er representert i referansegruppen.

Referansegruppen for rådmenn er etablert etter samme prinsipp, slik at alle kommunestørrelser og deler av Hordaland er representert i referansegruppen. Begge referansegruppene ble utpekt i forbindelse med rådmannsamling på Solstrand 26. januar 2015.

Bergensalliansens sekretariat er styrket med ekstern bistand til prosessledelse fra PwC for planlegging, gjennomføring og utarbeidelse av rapporten for mulighetsstudiet.

Referansegruppens oppgave er å bistå prosjektgruppen med råd knyttet til mulighetsstudiet. Det er prosjektgruppen som er ansvarlig for vurderinger og anbefalinger i dette mulighetsstudiet.

Under følger en oversikt over deltakere i gruppene som har deltatt i arbeidet.

Styringsgruppe:

- | | |
|--------------------------------------|--------|
| - Ordfører Terje Søviknes, leder | Os |
| - Byrådsleder Martin Smith-Sivertsen | Bergen |
| - Ordfører Hans-Erik Ringkjøb | Voss |
| - Ordfører Nils Marton Aadland | Meland |
| - Ordfører Kari-Anne Landro | Sund |

Referansegruppe rådmenn:

- | | |
|----------------------------------|-----------|
| - Rådmann Helge Skugstad | Austevoll |
| - Rådmann Jarle Landås | Radøy |
| - Rådmann Odd Ivar Øvergård | Osterøy |
| - Rådmann Ørjan Fortun Raknes | Lindås |
| - Rådmann Odd Magne Utkilen | Askøy |
| - Rådmann Steinar Nesse | Fjell |
| - Rådmann Berit Fløysand | Fusa |
| - Rådmann Siri Fahlvik Pettersen | Øygarden |
| - Rådmann Arild McClellan Steine | Kvam |
| - Rådmann Trine Grønbeck | Vaksdal |
| - Rådmann Steinar Dalland | Tysnes |
| - Kommunaldirektør Robert Rastad | Bergen |

Referansegruppe brannsjefer:

- | | |
|-------------------------------------|------------------------------|
| - Brannsjef Johnny Breivik | Bergen, Osterøy og Samnanger |
| - Brannsjef Rolf Henning Myrmel | Austrheim |
| - Brannsjef Pål Fromreide Hansen | Askøy |
| - Brannsjef Stein Gjørund | Os |
| - Brannsjef Egil Holven | Eidfjord, Granvin og Ulvik |
| - Brannsjef Karine Einang | Odda og Ullensvang |
| - Brannsjef Grete Nesheim | Kvinnherad |
| - Brannsjef Bjørn Olav Paulsen | Fjell og Sund |
| - Brannsjef Karl Johannes Romarheim | Meland og Lindås |
| - Brannsjef Børge Presthaug | Stord |

Prosjektgruppe / sekretariat Bergensalliansen:

- Richard Taule, daglig leder sekretariatet/prosjektleder
- Ivar Håkonsen, ekstern konsulent fra PwC/prosessleder

Metode for gjennomføring

For å gjennomføre dette mulighetsstudiet, innenfor en tidsramme som gjør det mulig å presentere dette på samling for Bergensalliansen den 19. mars 2015, er studiet i hovedsak basert på dokumentgjennomgang og samlinger/arbeidsmøter sammen med referansegruppene. I tillegg er det gjennomført individuelle samtaler med de fleste brannsjefene fra referansegruppen for brannsjefer.

Mandatet og føringene som er gitt for mulighetsstudiet er å anbefale en samarbeidsmodell som gir innbyggerne best mulig tjenester uavhengig av kommunegrenser. De føringene som er gitt kan oppsummeres i følgende forventninger til egenskaper ved organisering av samarbeidet om brann- og redningstjenesten:

- Sikrer fleksibilitet
- Grunnlag for et fagmiljø med høy kompetanse
- Bidra til effektiv ledelse og drift
- Svare på behovet for økt spesialisering
- Opprettholde kompetanse knyttet til beredskap

For å besvare evalueringskriteriene er primært tre informasjonsinnhentingsmetoder benyttet:

- Dokumenter: En rekke sentrale rapporter og studier er gjennomgått. Dette inkluderer rapporter knyttet til brann- og redningsvesenets organisering, rapporter om interkommunale samarbeid, rapporter om interkommunalt samarbeid om brann- og redningstjeneste, og rapporter fra større hendelser. De viktigste rapportene er:
 - Rapport fra arbeidsgruppen som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk – Brannstudien, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, desember 2013.
 - Rapport fra KS/NTNU Samfunnsforskning AS, Fremtidens brann- og redningsvesen, september 2013.
 - Utredning av interkommunalt brannsamarbeid Sunnhordland/Nord-Rogaland, mai 2012.
 - Rapport fra forprosjekt Vest-Hordaland brann & redning, mars 2014.
 - Rapport fra evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune, utført av PwC på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, desember 2014.
 - Interkommunalt samarbeid, Konsekvenser, muligheter og utfordringer, Rapport IRIS – 2013/08, januar 2013.
 - For referanseliste, se bakerst i rapporten.
- Referansegrupper: Det er gjennomført fire samlinger/arbeidsmøter med de to referansegruppene for brannsjefer og rådmenn.
- Intervjuer/samtaler: Det er gjennomført individuelle samtaler med de fleste brannsjefene som har deltatt i referansegruppen. I tillegg er det gjennomført møte med koordinator for IUA Bergen region.

I dette studiet er det i hovedsak lagt vekt på kvalitative data fra rapporter og referansegruppenes vurderinger av områder der det er mulig å oppnå forbedringer gjennom et samarbeid mellom brann- og redningstjenestene.

Det presiseres at prosjektgruppen har foretatt selvstendige og uavhengige vurderinger.

Kriterier for samarbeidsløsning

Bergensalliansen har gjennom styringsgruppen gitt prosjektet kriterier og andre føringer som skal legges til grunn for anbefaling av en samarbeidsmodell. Brann- og redningstjenesten må organiseres på en slik måte at det sikrer fleksibilitet, et fagmiljø med høy kompetanse, effektiv ledelse og drift, svare 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, utfordringer vi står overfor i fremtiden, og en organisering som gir innbyggerne best mulig tjenester, uavhengig av kommunegrenser.

Kriterier	Til vurderingen av modeller
Demokrati, styring og kontroll	• Gir denne modellen ønsket lokal påvirkning på - styring, - brannordning, - beredskapsnivå? • Er det politisk vilje og ønske til et samarbeid basert på denne modellen?
Faglig	• Gir denne modellen mulighet til å forbedre det å - analysere og lære, - forebygge, - forberede og håndtere? • Gir denne modellen grunnlag for et fagmiljø med høy kompetanse? • Kan det forebyggende arbeidet forbedres? • Kan beredskapen styrkes? • Gir den grunnlag for økt spesialisering? • Mulighet for bedre håndtering av regionens risikobilde? • Kan denne organiseringen styrke brann- og redningstjenesten som bidragsyter internt i kommunen, ROS-analyser, planlegging, kriseledelse m.m.?
Økonomi	• Gir denne modellen akseptabelt ansvar og forutsigbarhet for deltakende kommuner? • Gir dette kommunene muligheter for økonomiske gevinster?
Organisering	• Gir denne modellen tydelig: - Effektiv drift og ledelse, - ansvar og styring • Tydeliggjør denne modellen driften? • Tilrettelegger denne modellen for klare roller, ansvar og styringslinjer i organisasjonen? • Gir dette et strategisk nivå i regionen (helhetlig tenking)?
Etablering	• Er denne modellen realiserbar med hensyn til: - tid som kreves for å etablere - fleksibilitet med hensyn til deltakelse - omfang av samarbeidet - andre pågående prosesser (kommunereform m.m.) - å bygge opp under Brannstudien til DSB s anbefalinger - kulturforskjeller, - ansatte, - ønske og vilje til å delta

Aktuelle lover og forskrifter

Dette kapittelet inneholder en oversikt over og kort beskrivelse av noen aktuelle lover og forskrifter. Formålet er å gi leserne en kortfattet beskrivelse av kravene som stilles til kommunene om å bygge opp, drive og organisere et brann- og redningsvesen.

Beskrivelsene er i hovedsak hentet fra rapporten fra evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune.

Innledning

Det er i dag 295 brann- og redningsvesen (heretter brannvesen) og over 620 brannstasjoner i Norge. Brannvesenet ledes av en brannsjef. Det er opp til hver enkelt kommune å bygge opp, drive og organisere sitt eget brannvesen. Kravet er at det skal skje på en effektiv og sikker måte. I tillegg er det gitt bestemte krav til organisering og dimensjonering gjennom dimensjoneringsforskriften.

Det er anledning for to eller flere kommuner å avtale å ha felles brannvesen og å tilpasse samarbeidsavtaler slik det blir mest hensiktsmessig for kommunene. En rekke kommuner har felles interkommunalt brannvesen. All myndighetsutøvelse skjer fremdeles under kommunens formelle ansvar som brannmyndighet.

Myndighetsutøvelsen kan delegeres fra kommunestyret til en brannsjef, som også kan være en felles brannsjef.

Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av deres samlede ressurser.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er sentral tilsynsmyndighet for de kommunale brannvesenenes virksomhet, inkludert 110-sentralene.

Dimensjonering av brannvesen

Dimensjoneringsforskriften utdyper kravene i brann- og eksplosjonvernloven og stiller krav til innsatstid, innsatsstyrke, kompetanse og vaktberedskap i kommunene.

Enhver kommune skal ha beredskap for brann og ulykker. Beredskapene skal sikre innsats i hele kommunen innenfor kravet til innsatstider. Innsatstid er definert som den tiden det tar fra menneskene er alarmert til de er i innsats på skadestedet. Krav til innsatstid er hovedsakelig 10, 20 eller 30 minutter, men kan være lengre i områder med spredt bebyggelse.

Samlet innsatsstyrke i en kommune skal være minst 16 mannskaper, hvorav minst fire skal være kvalifiserte som utrykningsledere. Innsatsstyrken deles inn i minst fire vaktlag bestående av fire mannskaper, herunder en utrykningsleder og tre mannskaper/røykdykkere.

Dimensjoneringsforskriftens krav til vaktberedskap stilles ut fra antall innbyggere i kommunens tettsted, med ulike krav avhengig av om innbyggertallet er inntil 3 000, fra 3 000 til 8 000, fra 8 000 til 20 000 eller over 20 000. Med inntil 3 000 innbyggere kan beredskapen organiseres som deltidspersonell uten fast vaktordning. Fra 3 000 til 8 000 innbyggere skal den minst bestå av ett vaktlag med dreiende vakt. Fra 8 000 til 20 000 innbyggere skal beredskapen innenfor ordinær arbeidstid minst bestå av ett vaktlag av heltidspersonell med kasernert vakt. Utenfor ordinær arbeidstid kan beredskapen organiseres i ett vaktlag bestående av deltidspersonell med dreiende vakt, men hvor utrykningsleder har brannvern som hovedyrke.

Med over 20 000 innbyggere skal brannberedskapen bestå av heltidspersonell med kasernert vakt.

I kommuner eller brannvernregioner med tettsteder med mer enn 2.000 innbyggere skal det være dreiende overordnet vakt, som er en døgntilnærmet vakt der brannsjefen og stedfortreder skal inngå i vaktordningen.

Overordnet vakt skal kunne lede samtidig innsats på flere skadesteder. Flere kommuner kan samarbeide om å ha felles overordnet vakt.

Av veiledningen til dimensjoneringsforskriften § 5-1 fremgår at det innen 10–15 minutter etter at førsteinnsats er iverksatt, skal minst 12–14 mannskaper være i innsats på skadestedet. Dette setter strenge krav til brannvesenets kapasitet til å kunne mønstre store mannskapsstyrker på kort tid, og er i mange kommuner blitt løst gjennom et gjensidig samarbeid mellom kommunale brannvesen.

Brannvesenets forebyggende og beredskapsmessige oppgaver

Kommunens brannforebyggende plikter følger blant annet av brann- og eksplosjonsvernloven § 11 bokstav a) og b), der det fremgår at brannvesenet skal gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen og brannforebyggende tilsyn. Forebyggendeforskriften utdyper lovens krav til kommunenes brannforebyggende oppgaver.

Brann- og eksplosjonsvernloven regulerer hvilke oppgaver og myndighet brannvesenet har for håndtering av branner og ulykker. Det følger av lovens § 11 bokstav e) at brannvesenet skal være innsatsstyrke ved brann.

Etter lovens § 12 bokstav a) har leder av brannvesenet ledelsen av brannbekjempelsen. Det følger videre av dimensjoneringsforskriften § 4-10 at overordnet ledelse av brannvesenet under innsats ivaretas av brannsjefen eller overordnet vakt (brannsjefens stedfortreder).

Brannvesenet i enhver kommune skal etter anmodning fra innsatsleder på skadestedet yte hjelpeinnsats ved brann, eksplosjon og annen ulykke i andre kommuner, så langt det er mulig under hensyn til egen beredskap.

ROS-analyse og beredskapsplan

I henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 9 skal kommunen gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor. Risiko- og sårbarhetsanalysen skal koordineres med kommunenes analyser på andre områder.

Dimensjoneringsforskriftens formål er å sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av standardkrav som er gitt i kapittel 5. I tillegg skal det tas hensyn til den risiko og sårbarhet som foreligger i kommunen. Dersom det ikke er mulig å forebygge avdekkede risikoer skal kommunen ved dimensjoneringen av brannvesenets beredskap tilføres ytterligere ressurser ut over standardkravene, eller dekke behovet for ytterligere ressurser gjennom samarbeidsordninger dersom dette er forsvarlig.

En beredskapsplan skal sikre at alle ressurser er kartlagt på forhånd, at rutiner for ulike hendelser er beskrevet og at oppgavene er fordelt mellom ulikt personell og materiell. Det er ikke krav i loven til at kommunen utarbeider en særskilt beredskapsplan for brannvesenet, men det er en forventning at brannvesenet har utarbeidet beredskapsplaner for de situasjoner som med sannsynlighet kan oppstå. På DSBs hjemmeside fremgår følgende:

"På bakgrunn av de samlede ressurser og den risiko som foreligger i området, bør brannsjefen i samarbeid med politiet og øvrige myndigheter bidra til å utarbeide beredskapsplaner som er samordnet. Disse beredskapsplanene kan flere instanser (nødalarmeringssentraler, ledere og innsatspersonell) benytte ved ulike hendelser".

DSB anbefaler også at det bør utarbeides innsatsplaner mot enkeltobjekt som kan medføre store innsatser fra brannvesenets side. Fra samme referanse som over framgår følgende:

"Innsatsplaner må utarbeides ved samarbeid med eier/brannvernleder slik at det er mulig for brannvesenet å foreta rask, tilrettelagt og sikker innsats i store risikoobjekter. Alle prosedyrer og innsatsplaner må samordnes med eiers beredskapsplan. Samarbeid om tiltak ved branner og andre ulykkessituasjoner må skje mellom eier, politi, helse- og brannvesen. All innsats skal så langt som mulig gjennomføres i overensstemmelse med innsatsplanen og beredskapsplanen".

Krav til dokumentasjon av brannvesenet (brannordning)

Kommunen skal dokumentere dimensjoneringen av brannvesenet og at plikter, oppgaver og personellet kvalifikasjoner tilfredsstiller de krav som er satt i lov og forskrift. Denne dokumentasjonen, inkludert risiko og sårbarhetsanalysene som ligger til grunn for dimensjoneringen og vedtak om delegering av myndighet, kalles brannordningen. Kommunestyret skal godkjenne brannordningen, som deretter skal oversendes sentral tilsynsmyndighet, DSB. Også eventuelle beredskaps- og innsatsplaner skal oversendes.

DSB skal ikke godkjenne brannordningen, men kan uttale seg eller kommentere denne. Brannordningen er fullt ut kommunestyrets ansvar. Brannordningen har vært et sentralt dokument gjennom DSBs direktetilsyn med den kommunale brannberedskapen. Endringer i beredskapen må ha sitt utspring fra endringer i brannordningen.

Kommunen skal hvert år sende melding om brannvernet til DSB. I meldingen skal kommunen rapportere om brannvernet foregående år. Dimensjoneringsforskriften § 2-3 nevner særskilt at meldingen også skal omfatte kommunens arbeid med tilsyn i særskilte brannobjekter hvor kommunen selv er eier.

Det er ikke gitt krav i lov- eller forskrift om tidsbestemt revisjonssyklus for brannordningen. Det er et generelt krav at brannordningen og beredskapen skal være dekkende og at endringer i forutsetninger skal gjenspeiles i beredskapsdimensjoneringen. Der forutsetningene er stabile vil behovet for revisjon av risikoanalysene for brannordningen være lavere enn i områder som opplever store endringer i for eksempel befolkning, bygningsmasse, infrastruktur mv.

Andre rapporter/studier

DSB, Brannstudien – vurdering av brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk

Arbeidsgruppen for Brannstudien til DSB gjorde et valg om at fremtidens brann- og redningstjeneste skal organiseres som én organisasjon med én leder som grunnlag for analyse av ulike modeller opp mot kriteriene for studien. Modeller som er analysert i Brannstudien til DSB varierer derfor kun i størrelse på organisasjonen.

For alle modellene bør disse ikke være i strid med allerede etablerte administrative grenser.

Følgende tre modeller er analysert i studien:

Modell 1 (fylkesgrenser)

Inndeling i 18-19 brann- og redningsvesen som følger allerede etablerte fylkesgrenser, avhengig av om Oslo og Akershus skal være selvstendige eller slås sammen.

Modell 2 (minst 100 000 innbyggere)

En organisering som dekker minst 100 000 innbyggere eller følger fylkesgrensene. Dette er en modell som vil innebære et sted mellom 30 og 40 brann- og redningsvesen.

Modell 3 (minst 20 000 innbyggere)

En organisering som sikrer at brann- og redningstjenesten dekker minst 20 000 innbyggere. Denne modellen vil innebære mellom 100 og 150 brann- og redningsvesen.

Kriterier

Kriteriene som er lagt til grunn for analyse av de ulike modellene er beskrevet kort i tabellen under.

Kriterie/område	Beskrivelse
Faglig / analysere og lære	• Tilrettelegge for gode fagmiljøer. • Tilrettelegge for sammenlignbar faktabasert kunnskapsutvikling på tvers av enheter. • Tilrettelegge for deltakelse i utarbeidelse av ROS og beredskapsplaner i kommuner og fylker. • Stort nok befolkningsgrunnlag/areal for å gi hendelser av et gitt antall.
Faglig / Forebygge	• Tilrettelegge for gode og robuste fagmiljøer. • Tilrettelegge for lokalkunnskap eller tilstedeværelse. • Tilrettelegge for nødvendig deltakelse i kommunale prosesser. • Tilrettelegge for samarbeid med andre aktører på det forebyggende området. • Tilrettelegge for nasjonale forebyggende oppgaver.
Faglig / Forberede og håndtere	• Tilrettelegge for at personell og tilstrekkelig utstyr kan lokaliseres slik at kravet til responstid innfris (førsteinnsats). • Tilrettelegge for tilgang til tilstrekkelig utstyr og robuste kompetansemiljøer for å kunne håndtere komplekse og store hendelser (tilleggsinnsats). • Tilrettelegge for gode og robuste fagmiljøer for nødalarmeringstjenesten. • Tilrettelegge for enhetlig og effektiv ledelse av hendelser. • Tilrettelegge for best mulig samvirke/samarbeid med andre beredskapsaktører. • Tilrettelegge for en organisering som gir godt grunnlag for samarbeid mellom nødalarmering og brannberedskap. • Tilrettelegge for kompetanse og lokalkunnskap hos mannskapene.
Økonomi	• Mest mulig effektiv bruk av de samlede ressursene til brann- og redningstjenester i dag.
Ledelse	• Tilrettelegge for ledelse på heltid.
Ansvar og styring	• Tilrettelegge for klare roller, ansvar og styringslinjer i organisasjonen.

Kriterie/område	Beskrivelse
Demokrati, styring og kontroll	Ny organisering skal ivareta formelle strukturer for kommunens påvirkning på brann- og redningsvesenet (som eier).

Anbefaling fra Brannstudien til DSB

På bakgrunn av de vurderinger og analyser som er foretatt, anbefaler en samlet arbeidsgruppe for Brannstudien til DSB modell 1 for organisering og dimensjonering av fremtidens brann- og redningsvesen.

Arbeidsgruppen anbefaler at det foretas en gjennomgang av aktuelle typer samarbeid både etter kommuneloven og IKS-loven, som hjelp for kommunene ved deres valg av samarbeidsløsning.

DSB/Oslo Economics, Samfunnsøkonomisk analyse av organisering av brann- og redningsvesenet

På oppdrag for arbeidsgruppen for organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet (Brannstudien til DSB) ble det også gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av de tre alternativene for ny organisering i denne studien.

Kort oppsummering av denne analysen:

- Det vil være redusert behov for personellressurser knyttet til administrasjon.
- Det gir økt kompetanseoverføring og mer robust bemanning med flere ansatte å spille på.
- Det vil være utfordringer ved den fysiske avstanden mellom ledelse og ansatte.
- Det vil være økte driftsutgifter knyttet til avstand for personell som arbeider med forebyggende arbeid og informasjonsvirksomhet.

Anbefaling fra samfunnsøkonomisk analyse

På bakgrunn av de vurderinger og analyser som er foretatt, er konklusjonen fra den samfunnsøkonomiske analysen anbefaling av «Alternativ 2 – Regionalisering av brann- og redningsvesen». Alternativ 2 er her det samme som modell 2 som er beskrevet under Brannstudien til DSB.

KS/NTNU Samfunnsforskning AS, Fremtidens brann- og redningsvesen

Denne rapporten har med bakgrunn i intervjuer, litteratur og pågående debatter om brann- og redningsvesenet definert ulike scenarier som grunnlag for diskusjonen og vurdering av hvordan vi i fremtiden kan organisere brann- og redningsvesenet.

Scenario 1 – Dagens modell

Dette er en modell for organisering som er basert på en idé om å bevare det som allerede fungerer.

Scenario 2 – Regionale løsninger

Dette er en modell for organisering som i første rekke skal løse behovet for mer effektiv brann- og redningsvesen med robuste fagmiljøer som står godt rustet til å løse større og komplekse oppgaver.

Scenario 3 – En matriseinspirert organisering, med prosess- og ressurseier

Dette er en modell som i første rekke skal svare på behovet for en sammenhengende faglinje som kan være ledende i arbeidet med blant annet:

- Koordinering av nødetater og beredskapsressurser
- Erfaringsutveksling mellom brannvesen (hente inn, strukturere og formidle erfaring)
- Utvikle «beste praksis» og drive opplæring på dette
- Hente inn kunnskap fra FoU-miljøer og omsette dette til praksis
- Standardisering av utstyr og oppgaver, utvikle standarder som kan bidra til et mer likt tjenestetilbud mellom kommuner

- Ivareta det brannfaglige på ulike beredskapsarenaer
- Systematisere operative mannskap sine erfaringer og formidle disse til beslutningstakere
- Utvikle faglige nettverk for ledere i brann- og redningsvesenet og nødmeldesentraler
- Utvikle et lovverk på beredskapsområdet som kan forenkle og gi mer oversikt for operativt personell
- Utvikle en stabstjeneste (fagstøtte) som kan være en ressurs ved større, langvarig hendelser

Anbefaling fra KS/NTNU-rapporten

Konklusjoner og anbefalinger fra denne rapporten peker på at større regionale enheter er den modellen som ville kunne bidra til å løse flest utfordringer. Begrepet «regional» benyttes her i betydningen «større enn enkeltkommuner». Muligheter for kompetansebygging og faglig robusthet virker å være den dominerende argumentasjonen for å anbefale større regionale brann- og redningsvesen.

Denne rapporten skiller seg fra Brannstudien til DSB på den måten at den også gir en rekke anbefalinger knyttet til gjennomføring av endringer i brann- og redningstjenesten. En kort beskrivelse av disse anbefalingene er:

- Samarbeid mellom kommuner med noenlunde likt risikobilde
- Geografisk tilhørighet i samme område
- Ingen baserer endring på «raske løsninger»
- Ingen stor reform
- La det være basert på initiativ nedenfra
- Ta vare på velfungerende lokale løsninger

DSB/PwC, Evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune

Innenfor et tidsrom på 11 dager i slutten av januar 2014 oppstod det tre store branner i Lærdal, Flatanger og på Frøya. Dette er noe av de største brannene vi har opplevd i moderne tid og det ble etablert store innsatsorganisasjoner for å redde liv og materielle verdier.

Dette er eksempler på hendelser som dagens lokale brann- og redningsvesen ikke er dimensjonert for å håndtere, og denne evalueringen og identifiserte tiltak kan brukes i arbeidet med å vurdere og anbefale en samarbeidsmodell.

Identifiserte tiltak fra «Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya»

Basert på evalueringen som er gjennomført er det i rapporten beskrevet en rekke identifiserte tiltak. Tiltaksområdene er overordnet beskrevet i tabellen under, mens anbefalte tiltak innen tiltaksområdet «C. Organisering av brannvesen» er beskrevet mer utførlig.

Følgende tiltaksområder er hentet fra rapporten, samt at nærmere beskrivelse av tiltak knyttet til organisering av brannvesen er beskrevet

Tiltaksområde	Tiltak
A. Risikoerkjennelse	1. Sikre etablering og videreutvikling av nasjonale ressurser, regionale støtteordninger og kapasiteter til å organisere og lede innsatser. 2. Styrke den nasjonale brannmyndighetens fokus på dimensjonering av brannvesenets beredskap for å håndtere ekstraordinære hendelser gjennom veiledning, opplæring og tilsyn med lokale brannvesen.
B. Regionalt samvirke	3. Etablere og styrke samvirkearenaer som sikrer at det utvikles gjensidig kompetanse om hverandres organisering, ressurser og kompetanse. 4. Styrke Fylkesmannens rolle ved utviklingen av det regionale samvirket, herunder som tilrettelegger for samarbeid mellom kommuner og mellom regionale beredskapsaktører. 5. Sikre enhetlig ledelse ved ekstraordinære hendelser gjennom å forsterke politiets rolle som leder av ulykkes- og katastrofesituasjoner utover redningsinnsats der liv eller helse er

	truet. 6. Sikre beredskapsaktørenes forståelse, betydning og rolle ved innsatsleders kommandoplass. Det skal være tydelige kommandolinjer og prosedyrer som sikrer tilstedeværelse og oversikt over hvem som innehar de forskjellige rollene på kommandoplass.
C. Organisering av brannvesen	7. Etablere en regional modell for hvordan brannvesen og 110-sentral skal samvirke for å kunne mobilisere og lede innsats i ekstraordinære situasjoner. 8. Implementere et felles ledelsessystem for organisering av samvirkebrannvesen ved ekstraordinære hendelser.

Identifiserte tiltak innen «C. Organisering av brannvesen».

De fleste brannvesen er organisert og dimensjonert for å håndtere mindre branner og hendelser i sine nærområder. De er vanligvis ikke dimensjonert for strategisk eller operativ ledelse ved større branner og andre hendelser. Nasjonale brannmyndigheter stiller heller ikke krav om at de skal kunne lede slike innsatser. Ekstraordinære hendelser vil kreve at det etableres et ledelsesapparat på strategisk, operativt og taktisk nivå for innhenting, mottak og effektiv utnyttelse av ressurser som brannvesenet mobiliserer.

Tiltaksbeskrivelse under er hentet fra evalueringsrapporten:

7. Etablere en regional modell for hvordan brannvesen og 110-sentral skal samvirke for å kunne mobilisere og lede innsats i ekstraordinære situasjoner.

Brannvesenet er i henhold til kravene i dimensjoneringsforskriften utrustet og bemannet med utgangspunkt i innbyggertall og brannobjekter, og skal kunne håndtere hendelser innenfor sine geografiske områder. I forbindelse med kommunens dimensjoneringsarbeid skal det også utarbeides en risikovurdering som legger til grunn hva som er rimelig å kunne forvente. Kravene til brannvesen er ikke slik at disse skal kunne håndtere ekstraordinære hendelser som det er lav sannsynlighet for at skal inntreffe, eksempelvis som brannene vi opplevde i januar 2014.

Basert på brannene som er gjennomgått har brann- og redningsvesenet behov for å etablere et system for organisering og ledelse av ekstraordinære hendelser. **Det må utvikles regionale modeller som tilrettelegger for å lede store samvirkehendelser, eventuelt etableres avtaler for myndighetsoverføring dersom dette er tilgjengelig lokalt.** Det må utvikles regionale modeller som tilrettelegger for å lede store samvirkehendelser og ved behov etablerer avtaler for fullmaktsoverføring. Størrelse på regionalt nivå kan variere avhengig av aktørene, lokale kapasiteter og tilgangen på lederstøtte.

Det bør vurderes å utvikle 110-sentralen som en sentral bistandsmekanisme ved store hendelser, som også skal ha oversikt over regionale ressurser som kan benyttes i håndteringen av større branner. I denne sammenhengen må det også opprettes modeller for hvordan brannvesen og 110-sentral skal samvirke for å kunne mobilisere og lede innsats i ekstraordinære situasjoner. Dette må innebære øving og kompetanseutvikling i tråd med øvrige anbefalinger, og at 110-sentralen får delegert myndighet fra kommunene. I en del tilfeller vil det også være behov for at forsterkningsressurser bistår over lengre tidsperioder, og godt planlagt logistikk vil da være sentralt. Systemet bør være forankret som et forpliktende regelverk og tilrettelegge for samvirke mellom forskjellige aktører.

8. Implementere et felles ledelsessystem for organisering av samvirkebrannvesen ved ekstraordinære hendelser.

Ved større hendelser vil det være hensiktsmessig å etablere et ledelsessystem og en stabmodell for å organisere, lede og benytte tilgjengelige ressurser. For andre enn de største brannvesenene er ikke dette mulig innenfor dagens modell. I dag er fokuset på bistand – systemet forteller ikke noe om hva mottakende brann- og redningsvesen skal gjøre for å legge til rette for å motta og effektivt utnytte tilgjengelige ressurser.

DSB har i samarbeid med Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet KLIF utarbeidet et ledelsessystem, ELS. Det er beskrevet i en veileder utgitt i januar 2012.⁷⁰ ELS skal benyttes av brannvesenet og Sivilforsvaret.

Brannene i januar 2014 synliggjorde begrenset kompetanse om ELS i deler av brannvesenet, og lav kunnskap om systemet hos samvirkeaktørene. Organisering etter ELS er annerledes enn politiets organisering og innebærer i prinsippet at etater underlagt Justis- og beredskapsdepartementet benytter forskjellige stabsorganiseringsmodeller. Samordning mot politiets organisering bør sikres ivaretatt, som et minimum ved at politiet regionalt er godt kjent brannvesenets stabsorganiseringsmodell, og at modellene ikke gir grunnlag for begrepsforvirring.

Erfaringene fra brannene understreker behovet for å implementere et ledelsessystem på strategisk, operativt nivå som tilrettelegger for organisering og ledelse av ekstraordinære hendelser. Brannvesenets ledelsessystem bør være forankret som et forpliktende regelverk for hvordan brannvesenet skal lede og organisere sin innsats ved ekstraordinære hendelser. Arbeidet med implementeringen må sikre at det finnes tilstrekkelig kompetanse og kunnskap for å benytte ledelsessystemet på regionalt nivå. Det må sikres at ledelsessystemet er samordnet med andre aktørers organisering, og at andre beredskapsaktører er kjent med og forstår hvordan brannvesenet organiserer seg ved større hendelser.

DSB, Brannen i Gudvangatunnelen

I august 2013 oppstod det brann i en lastebil inne i den 11,4 km lange Gudvangatunnelen i Aurland kommune i Sogn og Fjordane. DSB gjennomgår alvorlige hendelser fordi disse kan inneholde erfaringer og læringspunkter som kan bidra til bedre forståelse og kunnskap om hvordan man kan forebygge og håndtere liknende hendelser.

Læringspunktene fra denne rapporten tydeliggjør behovet for styrket kompetanse hos brann- og redningsvesenet i fremtiden, spesielt knyttet til øvelser og ivaretagelse av strategisk ledelse. Erfaringene fra brannen i Gudvangatunnelen understreker også viktigheten av samarbeid både lokalt og regionalt.

En stikkordsmessig oppsummering av læringspunkter og anbefalinger fra rapporten:

- Koordinert og øvet planverk
- Sikre optimale forhold for selvredning
- Etablering av regionale kompetansemiljøer om brannsikring i tunnel
- Planlegg for kjente sambandsutfordringer
- Brann i store kjøretøy i vegtunnel bør resultere i umiddelbar utkalling av store ressurser
- Viktighet av å ivareta strategisk ledelse

Forstudie, Utredning av Interkommunalt brannsamarbeid Sunnhordland/Nord-Rogaland

Kommunene Bømlo, Fitjar, Haugesund, Stord og Sveio har gjennomført et prosjekt for utredning av interkommunalt brannvernssamarbeid mellom de fem kommunene i Sunnhordland og Nord-Rogaland. Rapporten er fra mai 2012.

Mandat for prosjektet var:

«Gruppen får som mandat å vurdere grunnlaget for eit interkommunalt brannvesen i regionen. Utgreiinga skal omfatta brannfaglege spørsmål så vel som beredskapsmessige sider. Utgreiinga skal omfatte feiarvesenet. Utgreiinga skal vurdere selskapsform og juridiske, økonomiske og administrative konsekvensar av eit mogleg interkommunalt brannsamarbeid».

Utredningen konkluderer med at det vil bli betydelige faglige fordeler ved å etablere et interkommunalt brannvesen. Dette gjelder innenfor forebyggende arbeid, beredskap, kompetanseoppbygging, administrasjon, HMS etc. Ved et interkommunalt brannvesen får man en samlet og enhetlig ledelse av brannvernarbeidet i flere kommuner. Konsulenten anbefaler at samarbeidet etableres gjennom et interkommunalt selskap (IKS).

Forprosjekt Vest-Hordaland brann & redning

Brannsjefene i Askøy brann & redning, Sotra Brannvern IKS og Øygarden brannvesen gjennomførte i 2012–2013 en felles brann- og redningsteknisk risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS). Hovedkonklusjonen fra denne utredningen at det bør vurderes om en felles brann- og redningstjeneste kunne være en fremtidig løsning for Region Vest-kommunene Askøy, Fjell, Sund og Øygarden.

Et forprosjekt ble etablert, med styrings-, arbeids- og faggrupper, og gjennomført i perioden 2013–2014. Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i vurderinger og konklusjoner i tre aktuelle rapporter og framtidig brann- og redningstjeneste som kom høsten 2013. Disse rapportene er DSB-rapporten om brannvesenets organisering og ressursbruk «Brannstudien», Oslo Economics samfunnsøkonomiske analyse av modellene i Brannstudien til DSB, og NTNU Samfunnsforsknings rapport om framtidig brann- og redningstjeneste utarbeidet for KS.

Prosjektet definert følgende kriterier som grunnlag for sine vurderinger:

- Økonomiske gevinster
- Forbedret forebyggende arbeidet
- Styrket beredskap
- Tydeliggjøring av driften
- Styringsmuligheter og ønsker

Prosjektets konklusjon er en anbefaling av etablering av et felles brann- og redningsvesen, for kommunene Askøy, Fjell, Sund og Øygarden, med navnet Vest-Hordaland brann & redning (VHBR) og at dette samarbeidet organiseres som et interkommunalt selskap (IKS). Rapporten beskriver dette som en god løsning utfra anbefalingene som fremkommer i de tre rapportene som ble vurdert som del av prosjektet.

Modeller for interkommunalt samarbeid

Dette kapittelet inneholder en kort beskrivelse av lovfestede modellene for interkommunalt samarbeid, en overordnet vurdering av de ulike modellene, hvilke samarbeidsmodeller som er benyttet for ulike tjenester og en overordnet beskrivelse av et interkommunalt samarbeid mot akutt forurensing (IUA).

Samarbeidsmodeller

Interkommunalt samarbeid kan i dag etableres på frivillig grunnlag etter nærmere avtale mellom to eller flere kommuner. Samarbeidet kan etableres med hjemmel i flere lover. Formålet med samarbeidet er avgjørende for hvilken samarbeidsmodell som bør velges.

I et hvert samarbeid må kommunene gi fra seg noe av sin direkte myndighet/innflytelse til de samarbeidende organene. Dette er helt nødvendig for å kunne gjennomføre et samarbeid. De ulike samarbeidsmodellene gir ulikt rom for styring for de folkevalgte organene. Jo mer selvstendig et samarbeid kan opptre, dess mer indirekte er den folkevalgte styringen og kontrollen. Derfor er det i begrenset grad mulighet til å delegere lovpålagte oppgaver som innebærer offentlig myndighets-utøvelse til forskjellige selskapsformer.



Figur: Lovfesta modeller for interkommunalt samarbeid. Denne figuren er hentet fra KS' *Introduksjonshefte – Formelt interkommunalt samarbeid*.

Vertskommune

Vertskommunemodellen har sin hjemmel i kommuneloven kap. 5 A. Den er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver og utførelse av offentlig myndighet. Myndighet delegeres fra den (de) samarbeidende kommunene til vertskommunen. Saker av ikke prinsipiell betydning kan delegeres til administrasjonen, mens saker av prinsipiell karakter må delegeres til én eller flere felles nemnder. Den enkelte deltakerkommune kan gi vertskommunen instruks om utøvelse av den delegerte myndigheten i saker som alene gjelder deltakerkommunen eller dennes innbyggere.

Samkommune

Samkommunemodellen har sin hjemmel i kommunelovens kap. 5 B. Den er utviklet for samarbeid om lovpålagte oppgaver på flere sektorer. Øverste organ er samkommunestyret, der kommunene utøver styring gjennom sine representanter i samkommunestyret.

Regjeringen har gjennom kommunereformen, jf. Prop. 95 S (2013–2014) Kommuneproposisjonen 2015, varslet at samkommunemodellen blir avvirket. Høringsfristen er 13.4.2015 på forslaget til lovendring som opphever lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 5 B. Samkommune ¹

Interkommunalt samarbeid – eget styre (§27-samarbeid)

Denne modellen har sin hjemmel i kommuneloven § 27. Modellen er utviklet med sikte på driftsmessig og administrativt samarbeid for å løse felles oppgaver. Øverste organ er styret. Det enkelte kommunestyret kan ikke instruere styret som sådan, men må styre gjennom sine representanter.

Loven stiller krav til at det skal være vedtekter for det interkommunale styret, der minimumskravet er:

- Styrets sammensetning og hvordan det skal utpekes
- Området for styrets virksomhet
- Hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten
- Hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser
- Uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet

Det er ikke noe i veien for at en kommune kan tiltre et eksisterende samarbeid, men deltakerne må da akseptere dette gjennom å endre vedtektene/samarbeidsavtalen. Om ikke vedtektene sier noe annet, kan en kommune tre ut av samarbeidet med ett års varsel.

Interkommunalt selskap (IKS)

Denne modellen har sin hjemmel i lov om interkommunale selskap. Den er utviklet for virksomheter med forretningsmessig preg. Representantskapet er øverste organ for selskapet. Eierne utøver sin myndighet gjennom representantskapet. Det enkelte kommunestyret har instruksjonsrett overfor sine egne medlemmer i representantskapet.

Aksjeselskap (AS)

Interkommunale samarbeid gjennom aksjeselskap er regulert av aksjeloven. Loven er utformet med tanke på virksomheter som har et økonomisk formål med egne inntekter og som driver næringsvirksomhet. Offentlig myndighetsutøvelse kan ikke delegeres til slike aksjeselskap. Generalforsamlingen er øverste organ for selskapet. Aksjeeierne utøver sin kompetanse gjennom vedtak i generalforsamlingen. Det enkelte kommunestyre har instruksjonsrett overfor kommunens representant på generalforsamling.

Vurdering av ulike samarbeidsmodeller

Det finnes flere rapporter knyttet til interkommunale samarbeidsmodeller. Vi har i denne studien benyttet «IRIS-rapporten 2013/008, Interkommunalt samarbeid – konsekvenser, muligheter og utfordringer» som grunnlag for beskrivelse av fordeler og ulemper med de ulike modellene og hvilke oppgaver/tjenester de ulike modellene benyttes til.

Fordeler og ulemper ved de ulike modellene

Tabellen under er hentet fra IRIS-rapporten og viser en overordnet oversikt over fordeler og ulemper ved ulike modeller for interkommunalt samarbeid.

Modell	Fordeler	Ulemper
§ 27	- den gir mulighet for mye kontakt og direkte politisk styring underveis - den er fleksibel	- ansvarliggjøring av samarbeidet er vanskelig - det gjerne blir dugnadsarbeid - modell vanskeliggjør integrasjon av

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/hoyring-oppheving-av-kommuneloven-kapittel-5-b.-samkommune/id2358429/>

	den har en enklere organisering og er billigere enn IKS/AS	tjenesten i kommunal virksomhet sett i forhold til § 28 samarbeid
§ 28	- arbeidsgiveransvaret er avklart og ligger hos vertskommunen - for vertskommunen gir modellen mulighet til tett integrasjon av samarbeidstjenestene med kommunens virksomhet - modellen gir grad av selvstendighet for vertskommunen	- myndighet overlatt til vertskommunen - at tjenesten blir administrativt styrt (gjelder § 28 b) - at det er en omstendelig prosess å endre avtalen, noe som vil være enklere med en ren kjøpsavtale
IKS / AS	- den har separat økonomi fra kommunen - den egner seg for forretningsmessig og kommersiell virksomhet - den passer godt dersom det er mange kommuner med - den har et selvstendig styre - den er uavhengig av kommunene	- vanskelig å styre og kontrollere blant annet for mindre kommuner og fordi IKSer er faglig overlegent kommunen - det er vanskelig å koordinere mellom ulike eiere (kommuner) av et IKS - kommunen blir «bundet til masta» og må godta de investeringer og kostnader som kommer

Hvilke modeller benyttes for ulike oppgaver/tjenester

Rapporten viser også hvilke oppgaver/tjenester de ulike modellene er dominerende eller benyttes mye for. Den dominerende modellen for interkommunalt samarbeid om brannvern er IKS-modellen.

	§ 27-modellen	§ 28-modellen	IKS-modellen	AS-modellen
Modellen dominerer for:	regionråd kontrollutvalg PPT beredskapssentral friluftsråd	økonomifunksjoner skatt/kemner spesialundervisning barnevern NAV jord- og skogbruk	revisjon arkiv krisesenter brannvern renovasjon vann og avløp havnevirksomhet kulturhus idrettsanlegg museum/kirker	FoU voksenopplæring arbeidstrening plan og byggesak energiselskap, næringsutvikling reiseliv media og kommunikasjon samferdsel
Modellen benyttes mye for:	innkjøp IKT spesialundervisning voksenopplæring legevakt/alarmsent	innkjøp IKT legevakt/alarms. krisesenter	kontrollutvalg legevakt/alarms. omsorgsinstitusjon næringsutvikling	renovasjon museum/kirker

Etablerte samarbeid innen brann- og redningsvesenet

Dagens brann- og redningsvesen er varierende sammensatt både ut fra organisasjonsform og størrelse. De kommuner som har inngått formelt samarbeid har valgt ulike typer samarbeid. Tabellen under som er hentet fra Brannstudien til DSB, viser en oversikt over type brannvesen fordelt på innbyggertall i ansvarsområdet.

Denne tabellen viser at for de ansvarsområdene med størst antall innbyggere i ansvarsområdene er felles brann- og redningsvesen etablert som interkommunalt foretak (IKS).

Antall brann- og redningsvesen (SamBas) pr. type brann- og redningsvesen og antall innbyggere i brann- og redningsvesenets ansvarsområde							
Type brann- og redningsvesen		Antall innbyggere i brann- og redningsvesenets ansvarsområde					
		≤ 2 999	3 000 – 9 999	10 000 – 29 999	30 000 – 69 999	≥ 70 000	Total
1	Felles brann- og redningsvesen, interkommunalt foretak – IKS	0	2	9	6	9	26
2	Felles brann- og redningsvesen, andre samarbeidsformer enn IKS	0	2	5	3	0	10
3	Selvstendig samarbeidende brann- og redningsvesen	43	17	3	0	0	63
4	Selvstendige brann- og redningsvesen	65	86	41	10	3	205

Tabell 5. Antall brann- og redningsvesen pr. type brann- og redningsvesen og antall innbyggere i ansvarsområdet. Kilde: SamBas og SSB³⁴

Selv om interkommunale selskap (IKS) er den dominerende modellen for samarbeid innen brann- og redningsvesen er de fleste lovfestede samarbeidsmodellene benyttet. Under er en oversikt over eksempler på etablerte samarbeid og hvilke samarbeidsmodell som er benyttet.

Eksempler på interkommunalt samarbeid	Kommuner	Samarbeidsmodell
Hedemarken interkommunale brann- og feievesen	3	Kommuneloven § 27 / eget styre
Lillehammer og Øyer brannvesen	2	Kommuneloven § 27 / eget styre
Midt-Telemark brann- og redningstjeneste	3	Kommuneloven § 28 / Vertskommune
Østre Agder brannvesen	7	Kommuneloven § 28 / Vertskommune
Innherred samkommune	2	Kommuneloven § 28 / Samkommune
Brannvesenet Sør	9	IKS
Brannvesen Sør-Rogaland	9	IKS

Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA)

Beredskapen mot akutt forurensning består av tre hovedelementer; privat, kommunal og statlig beredskap.

Alle kommuner skal sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, og som ikke er dekket av privat beredskap. Kommunene har aksjonsplikt overfor all akutt forurensning, dersom den ansvarlige ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak. Kommunene har også en bistandsplikt ved statlige aksjoner.

Den kommunale beredskapen er organisert i 32 regioner som hver ledes av et Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA).

IUA Bergen region

Bergen kommune er vertskommune for IUA Bergen region (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning) som består av 3 kommuner i Sogn og Fjordane og 23 kommuner i Hordaland. IUA Bergen region ivaretar deltakerkommunenenes lovfestede plikt til å ha en interkommunal beredskap mot akutt forurensning.

Bergen kommune er vertskommune for IUA Bergen region, der vertskommuneansvaret utøves av Bergen brannvesen. Vertskommunen forestår den daglige driften av samarbeidet. Videre skal vertskommunen være et kompetansesenter for regionen, og skal kunne gi faglige råd om beredskap til deltakerkommunene og yte bistand også ved kommunale aksjoner mot akutt forurensning.



IUA Bergen region dekker kommunene: Askøy, Austevoll, Austrheim, Bergen, Eidfjord, Fedje, Fjell, Fusa, Granvin, Gulen, Hyllestad, Kvam, Lindås, Masfjorden, Meland, Modalen, Os, Osterøy, Radøy, Samnanger, Solund, Sund, Ulvik, Vaksdal, Voss og Øygarden.

Organisering

Dagens organisering av IUA Bergen region er basert på en samarbeidsavtale og vedtekter iht. Kommuneloven § 27 Interkommunalt samarbeid. Organiseringen er basert på veilederen fra daværende Statens forurensnings-tilsyn (SFT), «Kommunal beredskap mot akutt forurensing – En veiledning for kommunene og de interkommunale beredskapsregionene».

- Årsmøtet er øverste organ for utvalget bestående av politisk valgte representanter fra alle deltakerkommunene, med antall representanter basert på innbyggertall.
- Styret ledes av brannsjefen i Bergen, nestleder er havnedirektøren, og en representant fra hver av fem kommunegrupper. Kommunegrupper er sammensatt for å sikre at alle geografiske områder av samarbeidet er representert.
- Sekretariatet er plassert hos en vertskommune, med et sekretariat med en koordinatorstilling som står for daglig drift av samarbeidet.
- Faglig arbeidsutvalg som prioriterer og anbefaler investeringer i utstyr og kompetanse, styret behandler og tar beslutninger innenfor budsjett vedtatt av årsmøtet.
- Budsjett 2015 er på kr 36.000,- pluss kr 2,71 per innbygger for hver av deltakerkommunene. I tillegg er det noen inntekter knyttet til kurs for eksterne aktører. Totalbudsjett på ca kr 2.500.000,-

Områder for mulig samarbeid

Referansegruppen for brannsjefer har vært tydelig på 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.

Gjennom arbeidet har referansegruppene for brannsjefer identifisert en rekke områder hvor gruppen mener det er mulig å oppnå positive effekter på både kort og lang sikt gjennom et samarbeid i regionen. Gruppen 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.

Dette kapittelet gir en kort beskrivelse av områdene som er identifisert, men er ikke nødvendigvis en komplett oversikt over områder for et samarbeid. Gruppene mener at et samarbeid om disse områdene kan være med på å utvikle en brann- og redningstjeneste i regionen på en slik måte at den møter de utfordringene som er beskrevet i de rapporter og evalueringer som er lagt til grunn for arbeidet med denne mulighetsstudien.

“Brannvesenet skal søke samarbeid med andre kommuner og beredskapsorganisasjoner for best mulig å utnytte ressursene i regionen”

Dimensjoneringsforskriften, § 4-1.

Områder som er identifisert av referansegruppen gjennom arbeidet med mulighetsstudien, og som vil være naturlig utgangspunkt for etablering av et samarbeid i regionen.

Innkjøps samarbeid og standardisering av utstyr

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 spesifisering 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. Det ble gitt et konkret eksempel fra referansegruppene på at det er medgått ca 1000 timer ekstern bistand knyttet til spesifisering av utstyr i forbindelse med én anskaffelse.

Et samarbeid innen anskaffelser, rammeavtaler og miljø for innkjøpsfaglig bistand er et åpenbart område for samarbeid i regionen. Referansegruppen peker også på andre områder for etablering av fagmiljø som kan bidra på tvers av kommunene i et eventuelt regionalt samarbeid, her er nevnt kompetanse på ROS-analyser, kommunalt planarbeid, systemløsninger m.m.

Bygge kompetanse gjennom opplæring, kurs og øvelser

Dette er et område som trekkes frem i arbeidet med mulighetsstudien. Et samarbeid vil kunne gi mulighet for å etablere fasiliteter for gjennomføring av opplæring, kurs og øvelser som det ikke er realistisk for den enkelte brann- og redningstjeneste å kunne etablere.

DSBs ressursoversikt for 2012 viser at det i Hordaland er 208 heltids- og 884 deltidsansatte innen beredskap. Omfang av trening for mannskapene er basert på den enkelte kommunens ROS-analyse. Referansegruppen for brannsjefer anslår at dette i gjennomsnitt utgjør ca 30 timer per år for deltidsansatte. Det krever effektiv gjennomføring av opplæring, kurs og øvelser for å utnytte den tiden som er tilgjengelig for kompetansebygging.

Referansegruppen ser et betydelig potensiale i en koordinering av planlegging og gjennomføring av opplæring, kurs og øvelser.

En brannfaglig arena for regionen

Brannsjefene peker på at det for brann- og redningstjenesten ikke eksisterer en sammenhengende faglig rapporteringsvei inn mot sentrale myndigheter. Gruppen er samlet om at samarbeid om brann- og redningstjenesten mellom kommunene også kan være en møtearena for brannsjefer som koordinerer dialogen med sentrale myndigheter og andre aktører.

Samarbeid om en regional ROS-analyse

Samarbeid om en felles regional ROS-analyse som grunnlag for utstyr, kompetanse og kapasitet i regionen vil være et grunnlag for omfanget av en samarbeidsavtale. Det antas at en felles ROS-analyse vil være grunnlag for beskrivelse av behov for utstyr og kompetanse som den enkelte kommune ikke vil kunne forsvare basert på en selvstendig vurdering av behovet. Gjennom arbeidet i gruppen er det beskrevet en rekke områder for spesialtjenester som sannsynligvis vil havne i denne gruppen.

Samlet oversikt over utstyr, kompetanse og kapasitet

Det finnes ikke en samlet oversikt over utstyr, kompetanse og kapasitet for kommunene i regionen vår. Det har tidligere vært forsøkt å etablere en nasjonal oversikt uten at dette har resultert i etablering av en nasjonal oversikt. En samlet oversikt over utstyr, kompetanse og kapasitet i regionen vil være et sentralt grunnlag både for en regional ROS-analyse og å utnytte funksjonaliteten i nødnettet. Nødnettet vil være basert på automatisk identifisering av nærmeste ledige ressurser, dette krever forvaltning av ressurser og deres tilgjengelighet.

Regionalt treningssenter

Etablering av et regionalt treningssenter har vært et sentralt tema i diskusjonene i referansegruppen for brannsjefer. Det pekes spesielt på behovet for å vise at regionen samarbeider og står samlet innen brann- og redningstjenesten. Dette kan i neste omgang kan være avgjørende for plassering av et regionalt treningssenter.

Utvalget for NOU 2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer påpeker at dagens kompetanse etter deres vurdering ikke er tilstrekkelig for å kunne ivareta brann- og redningsvesenets fremtidige oppgaver og utfordringer. Dagens utdanning er i hovedsak begrenset til brann- og redningsvesenets primæroppgaver. Utvalget argumenterer for at brann- og redningsvesenet i fremtiden bør kunne ivareta og håndtere en utvidet og mer sentral rolle i beredskap og forebyggende arbeid i kommunene. Det anbefales at grunnutdanningen i en fremtidig utdanning for brann- og redningsvesenet plasseres på fagskolenivå og at lederutdanningen tilpasses høgskolenivå.

Høsten 2013 sendte DSB en anbefaling til Justis- og beredskapsdepartementet om at utdanning av ledere skal legges til Høgskolen i Sør-Trøndelag, og at utdanning av brannkonstabler knyttes til fagskolen i Sør-Trøndelag. Det foreslås regional utdannings- og øvingssentre i Tjeldsund, på Lahaugmoen ved Oslo, i Bergen og i Stavern.

Referansegruppen peker på betydningen av at den vesentlige delen av opplæring av både heltids- og deltidsansatt innen beredskap kan gjennomføres innen regionen, dette både av hensyn til menneskapene som skal gjennomføre opplæring og kostnadene knyttet til reise og opphold.

Med ca. 200 heltids- og ca. 880 deltidsansatte innen beredskap vil det være kontinuerlig rekruttering og krav til gjennomføring av utdanning for disse menneskapene.

Spesialisering

Brannstudien til DSB beskriver kompetanse i dagens brann- og redningsvesen som varierende og at mindre brann- og redningsvesen har færre spesialister. Samtidig kreves spesialkompetanse ved komplekse hendelser. Her trekker Brannstudien til DSB frem hendelser som involverer farlig gods, farlige stoffer, redningsinnsats til sjøs (RITS), tauredning eller høyhus som har kollapset.

Referansegruppen for brannsjefer trekker frem muligheten for spesialisering av tjenester innenfor et samarbeid om brann- og redningstjenesten. Den samme referansegruppen har nevnt en rekke områder som kan være aktuelle for plassering av et spesialiseringsansvar innenfor regionen, noen av disse er:

- tungbilredning
- redningsinnsats til sjøs

- kratt- og skogbrann
- jernbane
- tunnel
- ras
- landbruk
- m.m..

Forebyggende arbeid

Innen forebyggende arbeid vil tettere samarbeid mellom brann- og redningstjenestene kunne samarbeide om informasjonsarbeid, i tillegg til at et samarbeid kunne være et område hvor det kan legges bedre til rette for fulltidsstillinger.

Beredskap

For normale hendelser vil krav til beredskap ivaretas av den lokale brann- og redningstjenesten, og krav til innsatstid vil kreve mannskaper som er tilstede lokalt i den enkelte kommune. For et interkommunalt samarbeid vil det være beredskap for de store hendelsene som den lokale brann- og redningstjenesten ikke er dimensjonert for å håndtere.

Evalueringsrapporter fra større hendelser viser at samfunnet er i stand til å forflytte store ressurser for å håndtere de større hendelsene som ikke kan håndteres av den lokale brann- og redningstjenesten alene.

Referansegruppen for brannsjefer er opptatt av at et samarbeid avklarer spilleregler for hendelser som innebærer bruk av ressurser på tvers av de selvstendige brann- og redningstjenestene. Når nytt nødnett kommer på plass i løpet av 2015 vil nødnettet beregne innsatstid for de tilgjengelige ressursene og sende ressursen som har kortest beregnet innsatstid uavhengig av kommunegrenser. Det forventes av det blir en økning i hendelser der ressurser fra ulike brann- og redningstjenester deltar.

Det er konsensus i referansegruppene om at nøkkelen til suksess er å enes om hvilke oppgaver som kan utvikle brann- og redningstjenesten gjennom et samarbeid og videre organisering til å utnytte disse. Et formalisert og forpliktende samarbeid er avgjørende for å følge opp, koordinere og utvikle samarbeidsområdene.

Enhetlig ledelsessystem (ELS)

Enhetlig ledelsessystem (ELS) er et standardisert ledelsessystem som er utviklet for kommunenes brann- og redningsvesen, Sivilforsvaret, de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA) og Kystverket.

ELS beskriver et standardisert ledelsessystem, til bruk for å håndtere hendelser på en profesjonell, effektiv og sikker måte. Ledelsessystemet har utgangspunkt i det amerikanske Incident Command System (ICS), men er tilpasset prinsippene om ansvar, likhet og nærhet og organisering av ledelse og ledelsesnivåer hos beredskapsaktører i Norge.

Hendelser skal kunne håndteres på en gjenkjennbar og forutsigbar måte, uavhengig av type og størrelse på hendelsen. Dette krever et enhetlig ledelsessystem og felles trening/øvelser for å fungere ved de store hendelsene. Det er utarbeidet en «Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning».

Krisehåndteringsverktøy

Det pågår arbeid med innføring av et CIM-system (Crisis and Issues Manager) for 110-sentralen og IUA Bergen region. Dette er et styringssystem for sikkerhet og beredskap, som inneholder krisehåndtering, medie-håndtering, risikostyring, kvalitetssikring m.m. Et slikt system gir muligheter til å knytte ulike brukere sammen gjennom en web-basert løsning.

Et samarbeid i regionen kan legge til rette for at et slikt system gjøres tilgjengelig for alle kommuner. Det kan for eksempel gi en kommunal krisestab mulighet til å følge hendelsesforløp gjennom tilgang til en online-logg.

Andre områder som har betydning for etablering av et samarbeid

Nytt nødnett

Det pågår etablering av et felles nødnett som skal bygges ut og tas i bruk i hele landet innen utgangen av 2015.

Innføring av nytt nødnett vil medføre endringer i operative prosesser også for brann- og redningstjenesten. For eksempel vil nytt nødnett også inneholde oversikt over ressurser og utstyr, slik at enheten(e) med beregnet kortest innsatstid kalles ut ved hendelser. I dag styres dette fra 110-sentralen og går til brann- og redningstjenesten i den kommunen hendelsen skjer, eller annen brann- og redningstjeneste for områder der det er etablert en slik samarbeidsavtale.

Referansegruppen for brannsjefer peker på behovet for å avtale hvordan denne samhandlingen skal fungere i praksis. Det forventes at det ved flere hendelser vil være innsatsstyrker fra flere brann- og redningstjenester i tillegg til at kostnader knyttet til bistand over ansvarsgrenser må være avklart.

Interkommunalt samarbeid mot akutt forurensing (IUA)

Dette er et samarbeid som er etablert gjennom IUA Bergen region, hvor oppgavene ivaretas av brann- og redningstjenestene i kommunene. Referansegruppen for brannsjefer peker på muligheter for å trekke på erfaringene fra dette samarbeidet ved etablering av et mer omfattende samarbeid innen brann- og redningstjenesten.

110-sentral

I dag ruller rollen som leder av brukerutvalg for 110-sentralen mellom brannsjefene i regionen. Dette er en oppgave som kan inngå i en samlet fordeling av oppgaver i et samarbeid i regionen.

Den daglige driften av 110-sentralen organiseres som i dag.

Anbefalt samarbeidsmodell

Mulighetsstudiet skal anbefale en samarbeidsmodell som kan danne grunnlag for å sikre innbyggerne en best mulig brann- og redningstjeneste i regionen uavhengig av kommunegrenser. Gjennom arbeidet med dette mulighetsstudiet har det kommet frem tydelige signaler om både behov for og vilje til samarbeid. Referansegruppene gir også innspill på at det er ulike behov og synspunkt på tempo og omfang av et samarbeid.

“Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser”

Brann- og eksplosjonsloven § 15.

Studier og rapporter om interkommunale samarbeid

Arbeidsgruppen for Brannstudien til DSB mener den store forskjellen i kompetanse mellom mindre deltidsbrann- og redningsvesen og større heltidsbrann- og redningsvesen er en av de store svakhetene med dagens organisering og dimensjonering. Arbeidsgruppen peker på at store brann- og redningsvesen har gjennomgående sterkere fagmiljø, mer spesialkompetanse og får trening i å håndtere ekstraordinære hendelser gjennom erfaring. Og videre mener arbeidsgruppen at en brann- og redningstjeneste som også har heltidsmannskaper gir muligheter for enklere å overføre kompetanse til deltidsmannskaper.

IRIS-rapporten viser at det for noen typer interkommunalt samarbeid finnes kompetanseeffekter. For undersøkelsen innen teknisk sektor, som branntjenesten, beskrives det følgende om kompetanseeffekter:

«Igjen er det større miljø som brukes som argument for en mer spisset og spesialisert arbeidsdeling. Dette styrker ikke bare tjenestens kvalitet, men kan også bidra til at tjenesten øker i omfang og omfatter flere funksjoner enn tidligere. Dette danner grunnlag for et bredt sammensatt fagmiljø rundt tjenestene.»

Det som er etablerte av interkommunale brann- og redningstjenester rundt i Norge benytter alle lovfestede samarbeidsmodeller – vertskommune, samkommune, felles styre, og ikke minst interkommunale selskap. Spesielt for interkommunale samarbeid som har de største befolkningsgrunnlagene, er interkommunale selskap valgt som samarbeidsmodell for brann- og redningstjenesten.

Arbeidet med dette mulighetsstudiet til Bergensalliansen

Det å samle et stort antall kommuner i et interkommunalt samarbeid vil være en krevende prosess uavhengig av valgt samarbeidsmodell. Gjennom føringer fra styringsgruppen og arbeidet sammen med referansegruppene for brannsjefer og rådmenn, er det klare signaler om at det på det nåværende tidspunkt ikke er realistisk å få tilslutning til å starte en prosess for etablering av et interkommunalt selskap (IKS) for en felles brann- og redningstjeneste i regionen.

Arbeidet med dette mulighetsstudiet er gjennomført parallelt med flere andre reformer (kommunereform, politireform mfl.). Gruppene peker på at etablering av et samarbeid innen brann- og redningstjenesten må være basert på en samarbeidsmodell som har fleksibilitet til effektivt å tilpasse seg resultatet av de andre reformene.

Det er varierende oppgaver og beredskapsnivå for brann- og redningstjenesten i den enkelte kommune. Det er store avstander innenfor fylket og den enkelte kommune, og dette påvirker hvilke oppgaver som er lagt til brann- og redningstjenesten i kommunene. For eksempel har kommuner med lang innsatstid fra andre nødetater, som politi og helse, ofte gitt brann- og redningstjenesten ansvar og oppgaver i påvente av at andre nødetater kommer til stedet. Det pekes på at brann- og redningstjenestene rundt i kommunene ikke er ensartet

i hvilke oppgaver de har ansvar for i den kommunale beredskapen. Føringsene fra styringsgruppen for mulighetsstudiet er at anbefalt samarbeidsmodell skal ivareta behovet for en lokal brannordning som er tilpasset de oppgaver og det beredskapsnivå den enkelte kommune vedtar.

Mulighetsstudiet har vist at det er ikke støtte for å starte arbeidet med en stor reform i retning av etablering av en felles brann- og redningstjeneste etter den anbefalte modellen fra Brannstudien til DSB som baserer seg på en organisasjon med én ledelse. Begrunnelsen for dette er blant annet knyttet til at brann- og redningstjenesten er et kommunalt ansvar og det pågående arbeidet med andre reformer. Her peker f.eks. kommunene i Sunnhordaland på forslag til politidistriktsgrenser i politireformen og anbefalingen i Brannstudien til DSB om at etablering av samarbeid om brann- og redningstjenesten bør følge andre administrative grenser.

Styrings- og referansegruppene peker på et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester er den samarbeidsmodellen som det er realistisk å etablere på det nåværende tidspunkt. Dette innebærer en samarbeidsmodell der noen kommuner har en selvstendig brann- og redningstjeneste, mens andre kommuner har en felles brann- og redningstjeneste (Sotra Brannvern IKS, Lindås og Meland brannvern, og Odda og Ullensvang brann og redning). Det er et krav at valgt samarbeidsmodell må være fleksibelt og legge til rette for videreutvikling av eksisterende og etablering av nye samarbeid om brann- og redningstjenesten i regionen.

En samarbeidsmodell som baseres på samarbeid mellom selvstendig brann- og redningstjenester kan være mindre arbeidskrevende enn etablering av et interkommunalt selskap.

Områder for et samarbeid om brann- og redningstjenesten

Referansegruppene har gjennom arbeidet med denne mulighetsstudien identifisert en rekke områder hvor et samarbeid kan være med på å utvikle brann- og redningstjenesten på en måte som gir regionen en best mulig tjeneste for innbyggerne. Den anbefalte samarbeidsmodellen må kunne koordinere, prioritere og følge etablering og videreutviklingen av de oppgaver som blir lagt til samarbeidet.

Prosjektgruppen anbefaler at det etableres et samarbeid som bygger på de samarbeidsområder som er identifisert av referansegruppen for brannsjefer. Disse samarbeidsområdene er:

- Etablere 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)

Det er også andre pågående prosesser som krever avklaringer knyttet til samhandling mellom brann- og redningstjenestene. Her trekkes frem etablering av nytt nødnett som beregner innsatstid for tilgjengelige ressurser, og sender de ressursene som har kortest innsatstid til en hendelse uavhengig av geografiske ansvarsgrense for den enkelte brann- og redningstjenesten. Det antas fra referansegruppen for brannsjefer at det vil være en økning i antall hendelser der innsatsstyrker fra flere brann- og redningstjenester deltar.

Vurdering av kriterier og føringer for mulighetsstudiet

Anbefalingen av en samarbeidsmodell skal støtte et sett av kriterier som er definert for mulighetsstudien, disse kriteriene er knyttet til følgende områdene:

- Demokrati, styring og kontroll
- Faglig utvikling
- Økonomi
- Organisering
- Etablering

Gjennom arbeidet med mulighetsstudien har styringsgruppen presisert sine føringer:

- Mulighetsstudien skal anbefale en samarbeidsmodell.
- Modellen skal:
 - o ivareta lokal styring av brannordning, beredskapsnivå og økonomi
 - o være fleksibel med tanke på kommunenes deltakelse
 - o være fleksibel med tanke på andre pågående prosesser (kommunereform, politireform mfl.)
 - o være realistisk å etablere
- Bygge opp under Brannstudien til DSB » kriterier for utvikling av brann- og redningstjenesten

En kort vurdering av de enkelte kriterieområdene for valg av modell:

Demokrati, styring og kontroll

Et samarbeid basert på et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester vil ivareta føringene for mulighetsstudien innen lokal styring av brannordning, beredskapsnivå og økonomi.

IRIS-rapporten peker på § 27-modellen som en samarbeidsmodell som gir mulighet for mye kontakt og direkte politisk styring underveis, i tillegg til at den er fleksibel og har en enklere organisering enn et interkommunalt selskap.

Faglig

Brannstudien til DSB peker på at kompetanse i dagens brann- og redningsvesen er varierende, og peker særlig på forskjeller mellom store heltidsbrann- og redningsvesen og små selvstendige deltidsbrann- og redningsvesen. Bildet er ikke entydig, ifølge Brannstudien til DSB, men arbeidsgruppen for studien trekker frem:

- De er ikke gode nok til å håndtere store og komplekse hendelser, for eksempel kompliserte transportulykker.
- Det er lite systematisk læring fra hendelser, både internt og på tvers av brann- og redningsvesenene.
- Det er gjennomgående liten bevissthet og kompetanse knyttet til ROS-arbeid
- De er lite kunnskapsdrevet
- Særlig i de små brann- og redningsvesenene er det få hendelser, noe som gjør at en ikke klarer å bygge erfaring for å håndtere hendelsene når de kommer.
- Mindre brann- og redningsvesen med færre ansatte har færre spesialiteter, og for å håndtere komplekse hendelser kreves det ofte spesialkompetanse. Her er nevnt farlig gods, farlige stoffer, redningsinnsats til sjøs, tauredning eller høyhus som har kollapset.

Referansegruppen for brannsjefer har gjennom arbeidet med denne mulighetsstudien identifisert flere områder hvor et samarbeid kan videreutvikle brann- og redningstjenesten i regionen gjennom å støtte opp under tiltak beskrevet i blant annet Brannstudien til DSB og læringspunkter fra evalueringsrapporter fra større hendelser.

Økonomi

Den anbefalte samarbeidsmodellen skal gi et akseptabelt ansvar for deltakende kommuner.

Den samfunnsøkonomiske studien som inngår i Brannstudien til DSB peker på redusert behov for ledende stillinger ved etablering av en organisasjon med én ledelse. Dette er basert på dimensjoneringsforskriftens krav til stillingsstørrelser etter innbyggerantall for brannsjef og leder for forebyggende og beredskap i brann- og redningstjenesten. Totale krav til stillinger for disse stillingsgruppene vil reduseres ved etablering av et samarbeid om brann- og redningstjenesten. Også forprosjektrapporten for utredning av et interkommunalt samarbeid i Sunnhordaland/Nord-Rogaland peker på muligheten for reduserte kostnader knyttet til ledende stillinger.

Et samarbeid basert på den samarbeidsmodellen som er anbefalt fra denne studien vil ikke direkte redusere kravene til ledende stillinger, men vil kunne legge til rette for tettere samarbeid mellom den brann- og redningstjenesten slik at det kan oppnås besparelser innenfor dette området.

Arbeidet med mulighetsstudien peker derimot på en rekke andre områder der det er muligheter for å oppnå gevinster ved et samarbeid. Dette gjelder blant annet:

- Innkjøpssamarbeid, basert på standardisering av utstyr, felles spesifikasjoner og anskaffelser av utstyr
- Samarbeid om utdanning, trening og øvelser
- Spesialisering og kapasiteter som er tilgjengelig for regionen

Det har i forbindelse med denne studien ikke vært mulig å gå inn i nærmere vurdering av de økonomiske mulighetene samarbeid innenfor brann- og redningstjenesten.

Den foreslåtte samarbeidsmodellen som baserer seg på et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester vil kreve en organisasjon for koordinering av samarbeidet. På kort sikt vil dette medføre en kostnad for kommunene som deltar i samarbeidet.

De økonomiske konsekvensene av de enkelte oppgaver som eventuelt plasseres i et samarbeid må utredes nærmere gjennom det prosjektet som etableres for det videre arbeidet.

Organisering

Brannstudien til DSB legger til grunn en organisasjon med én ledelse som grunnlag for sin evaluering av ulike modeller. Når denne studien anbefaler modellen som baserer seg på et «fylkesbrannvesen» presiserer den likevel at den ikke vil komme med betraktninger om hvilken måte kommunene skal samarbeide på. Brannstudien peker på at dette er i utgangspunktet opp til kommunene selv å avgjøre.

Brannstudien anbefaler at det foretas en gjennomgang som grunnlag for valg av samarbeidsløsning.

Fra brannstudien: «Likevel vil arbeidsgruppen fremheve at det i kommuneloven kapittel 5, 5A og 5B er regulert tre modeller for interkommunalt samarbeid. Dette er samarbeid etter kommuneloven § 27, vertkommunesamarbeid og samarbeid i samkommune.

Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at det foretas en gjennomgang av aktuelle typer samarbeid både etter kommuneloven og IKS-loven, som hjelp for kommunene ved deres valg av samarbeidsløsninger.»

Denne mulighetsstudien har vurdert ulike samarbeidsmodeller gjennom sitt arbeid sammen med styringsgruppen og referansegruppene. Og mener den anbefalte samarbeidsmodellen vil gi grunnlag for et helhetlig strategisk samarbeid for brann- og redningstjenesten i regionen.

Anbefalt samarbeidsmodell

Basert på definerte kriterier og presiseringer fra styringsgruppe underveis i prosessen, baserer prosjektgruppen sin anbefaling på en samlet kvalitativ vurdering av samarbeidsmodellene opp mot kriterier og presiseringer.

Prosjektgruppens vurdering er at det gjennom arbeidet med denne mulighetsstudien ikke er grunnlag for en anbefaling av en samarbeidsmodell basert på etablering av brannstudiens modell med en organisasjon og én ledelse. De forventninger som er til lokal styring av brannordning, beredskapsnivå og økonomi vil forutsette en samarbeidsmodell som er basert på samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester.

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

Anbefalingen av samarbeidsmodell baserer seg på et valgt styre for samarbeidet etter KommuneLoven § 27, og plassering av oppgaver i samarbeidet i en vertskommune etter KommuneLoven § 28. Det vil kreve videre arbeidet å utarbeide en samarbeidsavtale og vedtekter for etablering av et samarbeid etter denne anbefalingen.

Denne samarbeidsmodellen har fordeler gjennom mye kontakt og direkte politisk styring underveis, den er fleksibel, har en enklere organisering og er billigere enn etablering av et IKS. En etablering etter denne modellen vil arbeidsgiveransvaret være avklart og ligge hos de samarbeidende brann- og redningstjenestene. Felles ressurser til sekretariat og eventuelle felles oppgaver vil arbeidsgiveransvar være plassert hos vertskommunene for denne oppgaven.

En samlet vurdering er at denne samarbeidsmodellen følger de føringene som er gitt og som treffer flest av de kriteriene som er definert for denne studien. Vi kjenner denne modellen fra det samarbeidet som er etablert i IUA Bergen region og hvor deltakende kommuner gir positive tilbakemeldinger på dette samarbeidet.

Etablering av samarbeid etter anbefalt samarbeidsmodell

Gjennom arbeidet med dette mulighetsstudiet har styrings- og referansegruppene pekt på en løsning basert på et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester som realistisk å etablere. Referansegruppene for brannsjefer har identifisert faglige områder der et samarbeid kan gi grunnlag for en bedre brann- og redningstjeneste i regionen.

Basert på anbefalingen fra prosjektgruppen vil det være behov for nærmere utredninger og avklaringer knyttet til en samarbeidsavtale mellom kommunene, dette inkluderer oppgaver og økonomi som grunnlag for en samarbeidsavtale.

Prosjektgruppen anbefaler at det etableres et prosjekt i regi av Bergensalliansen som får i oppgave å utarbeide et grunnlag for etablering av et samarbeid om brann- og redningstjenesten etter den samarbeidsmodellen som er anbefalt fra dette mulighetsstudiet. Dette innebærer nødvendige utredninger knyttet til oppgaver og økonomi, utarbeidelse av en samarbeidsavtale og vedtekter for samarbeidet. Prosjektgruppen anbefaler videre at kompetanse og erfaring fra utredning knyttet til forprosjekt for Vest-Hordaland brann & redning, og tilsvarende fra IUA Bergen region, trekkes inn i dette arbeidet for realisering av samarbeidet.

Referanse- og litteraturliste

Rapport fra arbeidsgruppen som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk – Brannstudien, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, desember 2013.

Utredning av Interkommunalt brannsamarbeid Sunnhordland/Nord-Rogaland, mai 2012.

Rapport fra forprosjekt Vest-Hordaland brann & redning, mars 2014.

Rapport fra evaluering av brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya kommune, utført av PwC på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, desember 2014.

Interkommunalt samarbeid, Konsekvenser, muligheter og utfordringer, Rapport IRIS – 2013/08, januar 2013.

Rapport fra NTNU Samfunnsforskning AS, Fremtidens brann- og redningsvesen, september 2013.

Rapport fra Oslo Economics, Samfunnsøkonomisk analyse av ny organisering av brann- og redningsvesenet, november 2013.

Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2011.

Rapport fra DSB, Brannen i Gudvangatunnelen – læring og erfaring, 2014