



Kommentarer til
høringsinnspill

April 2017

Innspill til rapport og vedtekter for brannsamarbeid i bergensregionen

Bergensalliansen fikk i sitt møte 20. oktober 2016 overlevert rapporten «Brannsamarbeid i bergensregionen – en tryggere hverdag», som anbefaler 32 kommuner til å inngå i et samarbeid mellom selvstendige brann-og redningsvesen. Bergensalliansen ga sin støtte og tilslutning til innstillingen og anbefalingen fra styringsgruppen, og besluttet å sende rapporten til politisk behandling til de deltakende kommunene.

Det ble gjennomført en konferanse 22. november hvor administrativ og politisk ledelse fra kommunene ble invitert for en gjennomgang av rapporten og anbefalingen.

Med bakgrunn i spørsmål som ble stilt på konferansen, og tilbakemelding fra flere om behov for å komme med innspill til rapporten og vedtektene, sendte sekretariatet til Bergensalliansen ut en invitasjon om å komme med innspill til rapporten før den sendes kommunene for politisk behandling.

Innspillene ble diskutert på møte i Bergensalliansen 27. januar 2017. Det ble også gjennomført et eget møte med rådmenn og arbeidstakerorganisasjonene i januar 2017.

Følgende innspill ble mottatt, kommentert og vedlagt:

- Mindretallsmerknaad fra Fagforbundet, 16. september 2016
- Innspill fra Fylkesmannen i Hordaland, 3. januar 2017
- Innspill fra Regionrådet i Nordhordland til møtet 11. januar 2017
- Innspill fra NITO, 17. januar 2017
- Innspill fra Statens strålevern, 24. januar 2017
- Innspill fra Fagforbundet, 20. januar 2017
- Innspill fra Kystverket, 20. januar 2017
- Innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 26. januar 2017

Richard Taule

Daglig leder
Bergensalliansen

Kommentarer til innspillene fra sekretariatet til Bergensalliansen:

Mindretallsmerknad fra Fagforbundet, 16. september 2016

Mindretallsmerknaden innleder med at de er positive til å utvikle et samarbeid i området 110-sentralen i Hordaland dekker. Videre peker merknaden på noen forhold de mener vil gi noen utfordringer. Noen av hovedpoengene i merknaden kommenteres slik:

Brann-og redningsberedskap

Innen Brann- og redningsberedskap mener merknaden at det vil bli en forskjellsbehandling av kommuner som velger å delta i samarbeidet og dem som velger å stå utenfor. Videre at kun de største brannvesenene vil kunne bli tillagt spesialkompetanse og –materiell i og med at samarbeidet ikke gir full økonomisk kompensasjon til brannvesener som påtar seg et spesielt ansvar. Det er også en frykt for nedbygging av lokal beredskap dersom kommunalt brannbudsjett ikke økes.

Kommentar

Det vil bli en reell forskjell for de kommuner som velger å ikke delta i samarbeidet. De vil ikke kunne ta del i samme kompetanse- og tjenesteutvikling, alternativt gjennomføre samme utvikling i egen regi til en helt annen kostnad. Spesielt gjelder dette etablering og utvikling av kompetansmiljøer innen det brannforebyggende arbeidet.

Kompetansmiljøene vil også måtte bygges rundt de store og mellomstore brannvesenene. Det vil være uhensiktsmessig og økonomisk ugunstig å bygge ut spesialkompetanse i brannvesen som ikke har den nødvendige kapasitet eller kompetanse. Tildeling av spesialoppgaver må også reflektere det lokale risikobildet, slik at oppgaven blir en naturlig del av porteføljen.

Brannsamarbeidet representerer en økning på totalt kr. 5 mill., hvorav kr. 4 mill. er øremerket til faglig utvikling som skal komme regionen og de lokale brannvesen til gode. Den lokale kontingenten vil derfor bli en investering i egen beredskap. Utviklingen av spesialstyrker og samarbeidet med det lokale brannvernet skal i sum representere en heving av beredskapsnivået. Den enkelte kommune velger selv hvordan de skal finansiere både eget brannvern og et eventuelt regionalt samarbeid.

Nødmeldingstjeneste

Merknaden spør om det er lovlig å differensiere deltakerbetalingen i et lovpålagt samarbeid og lovligheten av å blande sammen 110-finansieringen og det planlagte ikke-lovpålagte samarbeidet.

Kommentar

Prosjektet utførte lovlighetskontroll av de foreslåtte vedtekter gjennom Kommuneadvokaten i Bergen og KS Advokatene, og de har foretatt slik kvalitetssikring av vedtektene.

Materiell og anskaffelser

Merknaden peker på at det er svært forskjellige behov i kommunene, at eksisterende samarbeidsavtaler om innkjøp bør heller kunne utvides og minimal operativ effekt i og med at det ytes kun 1 % bistand.

Kommentar

Arbeidsgruppen som har jobbet med brann- og redningsberedskap påpeker at det er nødvendig å foreta en viss standardisering for å ta ut ønskete faglige synergier i et slikt samarbeid uavhengig omfang av bistand. Skal slik bistand være mest mulig effektiv, legger gruppen altså til grunn at materiellet er mest mulig likt og samkjørt.

Både prosjektgruppen og styringsgruppen mener at det også bør være mulig å hente ut økonomiske synergier gjennom felles avtaler og samkjørte innkjøp. Arbeidsgruppen som har sett på materiell og anskaffelser påpeker at det er behov for å profesjonalisere innkjøpene, spesielt i de minste kommunene. Det er en rekke formalkrav som er krevende å etterleve uten å ha dedikerte ressurser i anskaffelsesprosesser.

Innstillingen til styringsgruppen baseres på anbefalingen om å etablere innkjøpsfaglige nettverk for erfaringsutveksling og systemer for kravspesifikasjoner o.l. Utover dette anbefaler styringsgruppen å utrede muligheten for også økonomiske synergieffekter med et mer omfattende innkjøpssamarbeid.

Kompetanseutvikling

Merknaden peker på utfordringene med å frikjøpe mannskaper, og at de vil være like store også dersom et regionalt senter blir realisert. Merknaden er også skeptisk til at et regionalt senter er en del av prosjektet i og med at det er en stor kostnadsdriver.

Kommentar

Behovet for et regionalt senter er uavhengig av et dette samarbeid. Den nye brannfagsskolen som etableres fra og med 2019, legger opp til at mannskapene får mest mulig praktisk utdanning på regionale kompetansesenter. Dersom ikke bergensregionen har slike fasiliteter, må alle fremtidige brannkonstabler sendes til andre slike senter i landet. Kostandene forbundet med kurs og kompetanse vil i en slik situasjon økes betydelig for alle.

Arbeidsgruppen som har vurdert dette fagområdet påpeker også behovet for mobile løsninger. Dette for å legge flest mulig kurs og øvelser lokalt med kvalifiserte instruktører, godkjent instruksjonsopplegg og tilfredsstillende mobile fasiliteter.

Det regionale treningssenteret er **ikke** en del av anbefalingen, men innstilling anbefaler at dette utredes nærmere, også med tanke på økonomi.

Økonomi

Merknaden mener at tallene ikke er kvalitetssikret av en tredjepart, og frykter at økte kostnader for kommunene fører til nedbygging av annen aktivitet i kommunene, og dermed svekket kommunal beredskap. Merknaden er også usikker på lovligheten og effekten av sammenblanding av økonomien til 110 og IUA. Videre påpeker merknaden at prosjektet ikke legger opp til økt bemanning for å ivareta spesialoppgaver, noe som gir grunn til bekymring for at det kun er de største brannvesenene som har muligheten til å få økt sin kompetanse.

Kommentar

Tallene vedrørende 110 og IUA er revidert av revisjonsselskapet BDO, og dimensjoneringen av det nye sekretariatet er basert på erfarings- og regnskapstall fra IUA. Tilskuddsordningen er satt til en rund sum på kr 4 millioner.

Regnearket som beregner kostnadene til den enkelte kommune er gjennomgått og kvalitetssikret av økonomipersonell i henholdsvis Bergen og Voss kommune.

Prosjektet har vært opptatt av å legge til rette for best mulige tjenester innenfor en økonomisk akseptabel ramme. Å utvikle spesialtjenester på steder som verken har kapasitet eller behov (i det daglige) for slike tjenester, er både økonomisk krevende og beredskapsfaglig ufornuftig. Målet er ikke å øke kompetansen til de større miljøene, men å utnytte den eksisterende kompetansen i et regionalt perspektiv. Noen miljøer må kanskje tilføres noe kompetanse (gjennom tilskuddsordningen) for å kunne ivareta slike oppgaver.

Innspill fra Fylkesmannen i Hordaland, 3. januar 2017

Fylkesmannen er positiv til samarbeidet og påpeker at sterkere tilknytning til større kompetansemiljøer vil være et positivt bidrag for mange mindre brann- og redningsvesen. Samtidig beholder man med den foreslåtte samarbeidsmodellen den lokale tilstedeværelsen og lokalkunnskapen, noe som er viktig for innbyggernes både reelle og opplevde trygghet.

Kommentar

Fylkesmannen har støttet prosjektet med skjønnsmidler og vært positiv til å få til et samarbeid. Det er ingen ytterligere kommentarer til innspillet.

Innspill fra Regionrådet i Nordhordland til møtet 11. januar 2017

Regionrådet i Nordhordland har samlet sett gitt et innspill til Bergensalliansen gjennom møte 11. januar 2017. Innspillet stiller noen konkrete spørsmål knyttet til styring, kontroll, økonomi og organisering.

Kommentar

Innledningsvis må det nevnes at styringsgruppen for prosjektet mente 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 som skal etableres. En hensiktsmessig utvikling over de første tre til fem år vil etter styringsgruppens oppfatning 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 innkjøpssamarbeid

Trinn 4:

- Evaluering av samarbeidet etter år 5 Etter en kvalitativ vurdering av kriteriene som lå til grunn for mulighetsstudiet til Bergensalliansen som ble gjennomført i 2015, anbefalte ordførerkollegiet i Bergensalliansen at det etableres et § 27-samarbeid mellom eksisterende brann- og redningsvesen i regionen.

Den aktuelle lovbestemmelsen begrenser kommunestyrets anledning til å overføre myndighet til styret til kun å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering.

Arbeidsgruppen «vedtekter og styring» forholdt seg til mandatet fra styringsgruppen, og utarbeidet en skisse til et formelt § 27-samarbeid, dog med noen modifikasjoner for å begrense usikkerhet og forhold som ikke reguleres i dagens lovgivning.

Dersom NOU 2016:4 Ny kommunelov blir vedtatt i sin nåværende form, vil § 27-samarbeid bli erstattet av en ny organisasjonsform som foreløpig omtales som «kommunalt oppgavefelleskap». Etablering av Vest brann- og redningsregion må imidlertid skje i samsvar med gjeldende rett. Derfor er § 27-samarbeidet valgt. Arbeidsgruppen hadde god dialog med KS Advokatene i arbeidet med å utforme forslag til vedtekter for samarbeidet. KS Advokatene mener at vedtektene er i tråd med kravene til et kommunalt oppgavefelleskap slik det er skissert i forslaget til ny kommunelov. Det er stort sett bare lovhensvisningen og type samarbeid som må endres.

Etablering av fagutvalg og faglige nettverk

En effektiv drift av fagutvalgene og de faglige nettverkene krever tett oppfølging fra sekretariatets side. Erfaringene med dette fra IUA Bergen region og 110-sentralen i Hordaland er gode. Felles plattformer for kompetansedeling, herunder digitale løsninger, vil være et viktig suksesskriterium for å få gode arbeidsprosesser i regionen.

Utarbeidelse av felles dokumentmalere og standarder for utførelsen av brannforebyggende aktiviteter, HMS-prosedyrer, øvelsesmanualer og innsatsprosedyrer er noen av tiltakene som vil være aktuelle.

Fagutvalgene vil ha deltakere som både representerer fagkompetanse på de aktuelle fagområdene, samt geografisk spredning. Den geografiske spredning er viktig for kunnskapsformidling og koordinering mellom fagutvalg / sekretariat og det enkelte brannvesen.

Sekretariatet vil ha øremerket personell som skal legge til rette for arbeidene i fagutvalgene, dokumentere og videreformidle. I tillegg vil sekretariatet, i samarbeid med fagutvalgene, etablere systemer og rutiner for systematisk kunnskapsdeling og erfaringsoverføring.

Etablering av regional ELS-stab og lederstøtteordning

Her er det viktig å understreke at det ikke er snakk om å overta ledelsen av en innsats i regionen. Det lovbestemte ansvaret ligger fortsatt på lokal brannsjef. Den regionale lederstøtten og ELS-staben er kun ment å skulle understøtte den lokale innsatsen i de hendelser og aksjoner som er spesielt kompliserte, tidkrevende eller ressurskrevende.

Kompetanse til denne type innsatser vil være krevende å opparbeide i det enkelte brannvesen, slik at denne lederstøtten må sees som en styrke for den lokale innsatslederen. Eventuell overtakelse av ansvaret for innsatsledelsen vil kun skje etter nærmere avtale mellom lokal brannsjef/brannbefal og leder av ELS-staben i det enkelte tilfelle.

Det vil bli utarbeidet kompetansekrav og kriterier for deltakelse i lederstøtteordningen og ELS-staben. Det vil være naturlig at brannvesen som innehar en regional spesialstyrke eller et regionalt kompetanseansvar også inngår i lederstøtteordningen.

Innføring av det nye digitale nødnett, 110-sentralens rolle, nytt Vest politidistrikt og ny redningsledelse for det nye politidistriktet, utløser også et behov for et operativt overordnet regionalt koordineringsnivå. Etablering av en regional lederstøtte vil også kunne ivareta disse behovene.

Brannsjefen i Bergen er utpekt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til å sitte i redningsledelsen for det nye Vest politidistrikt. Denne rollen blir mulig å ivareta dersom en ELS-stab etableres som et bindeledd mellom redningsledelsen og den lokale innstaslederen.

Felles kvalitetsstandarder

Hensikten med etablering av felles kvalitetsstandarder er å sikre et minimumsnivå på kompetanse og materiell i alle deltakerkommunene. Konsekvensene for de kommunene som allerede opererer i tråd med fastsatte nasjonale krav forventes å bli små. De kommunene som har avvik i forhold til nasjonale krav, vil måtte iverksette tiltak for å lukke disse uavhengig av etableringen av Vest brann-og redningsregion.

Gjennom deltakelse i Vest brann-og redningsregion vil sistnevnte kommuner imidlertid kunne få drahjelp til å heve kvaliteten på sine brann-og redningstjenester for å møte de lovpålagte kravene. Kvalitetsstandardene skal utelukkende bygge på krav i medhold av lover og forskrifter og erfaringer fagmiljøene er i besittelse av.

God forvaltning av brannvernlovgivningen, også i henhold offentlighetsloven og forvaltningsloven, er ett av flere områder hvor felles kvalitetsstandard kan være en styrke. Sekretariatet, i samarbeid med fagutvalgene, vil etablere systemer og rutiner for vedlikehold av standardene og sørge for digital tilgang til disse.

Fordeling av økonomiske tilskudd

I vedtektenes § 15 h) heter det: «*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.*»

Prosjektet har vært opptatt av å legge til rette for best mulige tjenester innenfor en økonomisk akseptabel ramme. Å utvikle spesialtjenester på steder der det verken er kapasitet eller daglig behov for slike tjenester, er lite fornuftig både av beredskapsfaglige og økonomiske hensyn.

Målet er ikke å øke kompetansen til de større miljøene, men å utnytte den eksisterende kompetansen i et regionalt perspektiv.

Fagutvalgene er tiltenkt en sentral rolle i arbeidet med å utrede hvilke kommuner som har kapabilitet til å påta seg konkrete spesialoppgaver på vegne av samarbeidet. Fagutvalgene skal forelegge sine funn for styret som beslutter fordelingen av oppgavene.

Organisering

Kommunenes viktigste oppgave her blir å oppnevne kompetente og reflekterte årsmøtorepresentanter som har god forankring i egen kommune. Årsaken til at arbeidsgruppe «vedtekter og styring» foreslo å vedtektsfeste passusen «Innstille til kommunestyret/bystyret i saker som krever beslutning utover årsmøtets vedtakskompetanse», var at arbeidsgruppen forstod kommunestyrenes/bystyrets behov for selv å fatte vedtakene i tunge og prinsipielle saker som forplikter kommunene. Et eksempel på en slik sak er etablering av felles kompetanse og

treningssenter i regionen og rammene for finansiering og drift av dette.

Årsmøtet vil bli samarbeidets øverste organ og skal ivareta den strategiske utviklingen av brann-og redningstjenesten i et regionalt perspektiv. Det er derfor naturlig at kommunene oppnevner politisk valgte representanter med god kjennskap til egen kommunes beredskapsarbeid på et overordnet nivå.

Styret bør sikre at sakene som fremlegges for årsmøtet samsvarer med hva som er akseptabelt og gjennomførbart. Det er derfor naturlig at styrets medlemmer velges blant rådmenn, kommunaldirektør, kommunalsjef e.l.

Fagutvalgene skal sikre optimal faglig utvikling av samarbeidet og anbefale i saker av faglig karakter. Det er derfor naturlig at fagutvalgenes medlemmer velges blant brannsjefer og avdelingsledere i brann-og redningstjenesten.

Økonomi

Mye av den usikkerheten som har fremkommet i dialogen med deltakerkommunene er knyttet til kommunenes økonomiske forpliktelser ved samarbeidet. For å skape forutsigbarhet for deltakerkommunene samtidig som man får høstet erfaring med samarbeidet, foreslår Bergensalliansen at det årlige deltakertilskuddet for første driftsår videreføres på samme nivå, kun justert for normal pris-og lønnsvekst, de fire neste årene.

Etter det femte driftsåret skal samarbeidet, herunder de økonomiske vilkårene, evalueres. I tillegg vil en presisering om sammensetning av styret bidra til at årsmøtet får forelagt forslag til budsjetter som er innenfor de rammene kommunen kan akseptere.

Innspill fra NITO, 17. januar 2017

Innspillet fra NITO mener at det er mye som kan hentes i form av samarbeid, men er usikker på om dette bør skje i form av et § 27 samarbeid slik mandatet til gruppen tilsier. De peker på at ny kommunelov foreslår nå at § 27 ikke videreføres i den form den nå foreligger.

I rapporten påpeker de også at det i vedtektene foreslås at de tillitsvalgte skal ha møterett uten tale-eller forslagsrett, noe NITO stiller seg undrende til, og i lukkede møter kan man kun møte i saker som direkte angår arbeidstakere med mindre styret tillater noe annet. NITO mener arbeidstakerorganisasjonene bør ha talerett i saker som berører arbeidstakerne.

Kommentar

Viser til kommentar på side 4 knyttet til regionråd Nordhordland sitt spørsmål om § 27 samarbeid var det rette. Når det gjelder spørsmål knyttet til møterett henvises til anbefaling senere i dokumentet:

Innspill fra Statens strålevern, 24. januar 2017

Statens strålevern støtter forslag og innstilling fra styringsgruppen om å etablere et samarbeid mellom selvstendige brannvesen.

Kommentar

Ingen kommentarer fra sekretariatet.

Innspill fra Fagforbundet, 20. januar 2017

Innspillet fra Fagforbundet viser til mindretallsmerkningen og innledningsvis tar opp spørsmål knyttet til usikkerhet rundt økonomi og eventuelle økte kostnader, og ønsker å få dette vurdert av en tredjepart. Videre peker innspillet på at samarbeide må vise romslighet og raushet for de som velger å stå utenfor.

Innspillet mener også at forslag i vedtektene om at tillitsvalgte skal ha møterett uten tale- og forslagsrett, og at man i lukkede møter kun kan møte i saker som direkte angår arbeidstakere, med mindre styret tillater noe annet ikke er akseptabelt. Fagforbundet mener at tillitsvalgte må som minimum få møte med talerett på disse møtene. Når det gjelder dette med lukkede møter så bør man heller få inn at møtene aktivt må vedta at tillitsvalgte ikke skal være tilstede. På den måten slipper man diskusjoner rundt hva som direkte angår arbeidstakere.

Fagforbundet mener også at i prosessene fram mot kommunestyrebehandlingene gjennomfører drøftingsmøter i henhold til Hovedavtalen i den enkelte kommune før kommunestyrene behandler sakene.

Kommentar

Mindretallsmerkningen innspillet henviser til er kommentert tidligere. Når det gjelder kommentaren til vedtektene og drøftingsmøter, vises det til anbefalingene fra sekretariatet på slutten av dokumentet.

Innspill fra Kystverket, 20. januar 2017

Kystverket mener det er en styrke at den gode erfaring de ulike aktørene i den nasjonale beredskapen mot akutt forurensning har med IUA-organisering, og at dette bringes videre i arbeidet med brannsamarbeid i bergensregionen.

Kystverket vurderinger om den foreslåtte samling av de ulike aktører i en og samme organisasjon med foreslåtte endringer av vedtekter og formelle reguleringer er innenfor dagens lov og forskriftskrav er videresendt til Miljødirektoratet som kravstiller og tilsynsmyndighet for den kommunale og interkommunale beredskap mot akutt forurensning.

Kommentar

Ingen kommentar. Hvis Miljødirektoratet sender et innspill vil dette bli videreformidlet.

Innspill fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener at rapport og forslag til vedtekter er i tråd med DSBs ønsker på regionnivå der det står beskrevet at samarbeidet vil ha

"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 kommunegrenser".

DSB mener at hensikten med brannsamarbeidet fremkommer klart og tydelig, og hver enkelt kommune ikke trenger å ruste opp for å møte fremtidens utfordringer, men at dette kan best gjøres i fellesskap på regionnivå.

DSBs oppfatning er at anbefalingene fra arbeidsgruppene er gode, og anerkjenner viktigheten av arbeidet som kommunene gjør for å heve kvaliteten på brann-og redningstjenesten i regionen.

DSB har påbegynt oppdraget fra Justis-og beredskapsdepartementet om revisjon av forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Det følger av oppdragsbrevet at forslag til ny forskrift skal være tilpasset større brannsamarbeid, bedre samvirke og ny utdanningsmodell for brann-og redningspersonell. Brannsamarbeid i bergensregionen mener DSB således er på vei i samme retning som fremtidig forskrift.

DSB håper kommunestyrene viderefører det gode arbeidet som er utført så langt, og etablerer en brann-og redningstjeneste som settes i stand til å håndtere regionens risikobilde, fremtidens utfordringer og en organisering som gir innbyggerne best mulig tjenester, uavhengig av kommunegrenser.

Kommentar

Bergensalliansen tar kommentarer og innspill fra DSB med seg videre i arbeidet.