

Brannstudien

Fra kommunale brannvesen til Fylkesbrannvesen på en demokratisk måte?



Norges Brannskole Beredskapstrinn III

Arne Sigurd Hansen, Ålesund brannvesen KF

Magne Linvik, Hemnes brannvesen

Karl Johannes Romarheim, Lindås og Meland brann og redning

Petter Vinje Svendsen, Østre Agder brannvesen

Henrik Trømborg, Røyken brann og redning

Gruppebesvarelse levert juni 2014

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	1
1.2	Sammendrag.....	2
2	Avgrensninger og målgrupper.....	2
2.1	Avgrensning.....	2
2.2	Målgruppe for analysen.....	3
3	Drøfting.....	3
3.1	Utfordringer med Fylkesbrannvesen - ulikt utgangspunkt for kommunene.....	3
3.2	Makt, ansvar og forvaltning.....	5
3.3	Demokratiske mangler ved studien.....	6
3.4	Kommunal modenhet for endringer.....	7
3.5	Er brannstudien allerede utdatert?.....	7
3.6	Initiativ til prosesser og gjennomføring.....	8
3.7	Konklusjon.....	9
4	Litteraturliste.....	9

1 Innledning

Denne analysen er laget på bakgrunn av prosjektoppgave som er gitt av Norges Brannskole under BER 3 kurs vinter/sommer 2014. Gruppen som har utført besvarelsen dekker et variert spekter av brann Norge, både med heltids- og deltidsbrannvesen.

Analysen tar for seg Brannstudien som ble framlagt høsten 2013. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) ga 5. oktober 2012 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å opprette og lede en arbeidsgruppe som skulle se på brann- og redningsvesenets organisering og ressurser. Oppdraget er forankret i Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet og tilhørende Innstilling 426 S (2012-2013).

Brannstudien har vært ute på høring til alle landets kommuner og brannvesen. Gruppen har gått igjennom høringsuttalelsene med det mål for øyet å finne ut i hvilken grad høringsuttalelsene har vært politisk forankret i kommunene eller ikke.

Brannstudien vil være et sentralt og viktig dokument i det videre arbeidet med å gjøre Brann- og redningsarbeidet i Norge mer robust til å håndtere de utfordringer som kommer i fremtiden.

Sentrale områder som blir berørt i vår analyse er demokrati, gjennomføring, ansvar og forvaltning. Gruppen har drøftet ulike forhold knyttet til emnene. Vår analyse vil ikke nødvendigvis besvare eller gi råd i forbindelse med betraktningene rundt problemstillingene, men vi tillater oss å mene at Brannstudien på en del punkter er svak.

1.1 Problemstilling

Fra kommunale brannvesen til Fylkesbrannvesen på en demokratisk måte?

Gruppen har valgt å drøfte Brannstudien fordi flere av medlemmene i gruppa har utfordringer i sine kommuner og sine regioner med problemstillingen om etablering av Fylkesbrannvesen, eller andre samarbeidsavtaler/former.

Hensikten med besvarelsen er å drøfte problemstillinger vi mener alle kommuner må ta stilling til. Vi har ikke ambisjoner om å skissere noen løsning på maktfordeling og beslutningsprosesser, kun å trekke dem frem i lyset og drøfte mulige konsekvenser.

1.2 Sammendrag

En drøfting av maktbegrepet og demokratisk innflytelse på beslutningsprosesser sett i lys av forslaget om etablering av Fylkesbrannvesen i Norge.

Brannstudien unnlater å drøfte hvem som eventuelt kan vedta en ny inndeling av brannvesen i Norge. Det fastslås at det fortsatt vil være et kommunalt ansvar å etablere og drifte brann og redningsvesenet, men studien tar ikke stillingen til hvordan selve prosessen fra dagens organisering til fylkesbrannvesen skal skje.

Ved etablering av fylkesbrannvesen forutsettes det at det må foreligge en «bestilling» fra de enkelte kommunestyrene. Her vil det ligge en forventning om innflytelse på styringen fra enkelte del-brannvesenene, både med tanke på dimensjonering, økonomistyring, investeringer og den daglige driften. Problemstillingen er hvorvidt de enkelte kommunestyre mister makten / medbestemmelsesrett i sine egne del-brannvesen.

Vi har kun lest de kommunale høringsuttalelsene, inkludert brannvesen IKS og vurdert hvordan de er behandlet i kommunene. Vi har kartlagt hvem som har uttalt seg i høringen, og vi konkluderer med at høringsprosessen ikke har vært grundig nok politisk behandlet i kommunene.

Vi drøfter hvem som kan og bør ta initiativet til prosessene som må iverksettes for å nå Brannstudiens anbefaling. Svaret vi kommer fram til, for at man skal tilfredsstille Brannstudiens konklusjon, er at myndighet må flyttes fra kommunene til staten.

2 Avgrensninger og målgrupper

Vi har i vår besvarelse avgrenset oppgaven i dybde og detaljering. Det var ikke mulig for oss å gå ned til «grunnfjellet» på alle de spørsmål som Brannstudien reiser. Dette på grunn av oppgavens begrensede omfang og temaets størrelse.

2.1 Avgrensning

Gruppen vil se på problemstillingene knyttet til de demokratiske utfordringer denne studien burde ha reist. Da spesielt hvordan en, på demokratisk vis, går fra dagens

organisering av brann- og redningstjenesten til studiens anbefaling, Fylkesbrannvesen. Vi ønsker å drøfte noen problemstillinger rundt dette emnet.

Vi drøfter ut fra forutsetningen at det anbefalte forslaget (nr 1 - Fylkesbrannvesen) skal etableres. De andre forslagene kan også være aktuelle, men vi avgrensner drøftingen til det anbefalte og mest tydelige forslaget.

Vi vurderer ikke nødmeldetjenesten (110-sentraler), men begrenser oss til kommunale brannvesen.

Vi vurderer ikke ressursbruk eller økonomi, men forsøker å holde oss innenfor området makt, beslutninger og ansvar.

Vi holder oss på det kommunale nivåets beslutningsområde, primært kommunepolitikere, kommuneadministrasjon og brannsjefer.

2.2 Målgruppe for analysen

Målgruppe for denne oppgaven er aktører som er, eller vil bli, berørt av Brannstudiens konklusjoner. Primært mener vi kommunepolitikere og kommuneadministrasjon vil ha nytte av å lese vår studie. I tillegg vil brannsjefer ha nytte av analysen, og dessuten avdeling Brann og redning i DSB. Vi tar som utgangspunkt at lesere av denne oppgaven har studert Brannstudien og kjenner til problematikken som oppgaven reiser. Vi vil derfor ikke gjengi Brannstudien i oppgaven men kun gi et kort sammendrag.

3 Drøfting

3.1 Utfordringer med Fylkesbrannvesen - ulikt utgangspunkt for kommunene

Ved etablering av Fylkesbrannvesen må mange kommuner inngå forpliktende samarbeid. På grunn av det store antallet av kommuner som må inn i samarbeidet er det mest aktuelt med dannelse av IKS. Ved etablering av Fylkesbrannvesen forutsetter vi at det må komme et initiativ fra de enkelte kommunestyrene. Her vil det ligge en forventning om innflytelse på styringen fra de enkelte kommunestyrene, både med tanke på dimensjonering, økonomistyring, investeringer og den daglige driften.

IKS-loven fastslår at hver deltaker (=kommune) skal ha minst 1 representant i representantskapet i et IKS. Dette er selskapets øverste myndighet. Det ansees som naturlig

at styret i Fylkesbrannvesenene består av opp til 7 medlemmer. Nordland fylke består av 44 kommuner, hvordan skal de øvrige 37 kommunene sikre sin styringsrett?

Med et Fylkesbrannvesen vil de enkelte kommunestyrene i hovedsak forholde seg til en felles fylkesbrannsjef/styre.

Hvordan skal dette gjennomføres og etableres der en ivaretar alles interesser? De fleste kommunene har en felles grunnleggende politisk organisasjonsmodell. Men det kan være til dels betydelige forskjeller mellom kommunestyrer langs noen grunnleggende strukturelle dimensjoner. Dette gjelder både kommunestyrets størrelse (målt i antall representanter), dets politiske mangfold (målt i antall politiske partier), dets konsentrasjon eller ó motsatsen ó fragmentering (målt i hvor sterk konsentrasjonen av kommunestyrerepresentanter er rundt ett enkelt parti), og dets stabilitet (målt gjennom hvorvidt ordfører og varaordfører ble skiftet ut ved forrige valg). Felles for alle disse trekkene er at de representerer indikasjoner på grad av usikkerhet som både politikere og administrasjon må forholde seg til.

Et annet sentralt trekk ved kommunene er deres økonomiske situasjon, hvor stort økonomisk øslingringsmonnö kommunen har. Norske kommuner varierer stort, både i inntekter og utgifter, selv om inntektssystemet til en viss grad kompenserer for begge typer forskjeller. Også økonomisk situasjon kan påvirke forholdet mellom politikk og administrasjon, og da spesielt tilstedeværelsen av såkalt organisatorisk øslakkö. Dette innebærer hvor mye ressurser en kommune har til å løse sine oppgaver i forhold til de krav og forventinger kommunen møter.

Norske kommuner varierer enormt i størrelse og med hensyn på fysisk utstrekning (areal). Det er sterke negative korrelasjoner mellom disse variablene, noe som tilsier at vi kan snakke om ulike hovedgrupper av kommuner. Størrelse målt i antall innbyggere kan være et viktig mål på graden av politisk mangfold i en kommune. Vi finner også store variasjoner i risikobilde innen de ulike kommuner. Dette kan være en utfordring da det er store variasjon i topografi som kan gjøre en innsats lang og problematisk fordi om avstandene er korte. Dette gjelder spesielt langs kysten fra Vestlandet og nordover.

Det kan også godt tenkes at den politiske tilliten til administrasjonen er høyere i kommuner med god økonomi. At tillit er lettere å utvise i situasjoner med god økonomi skyldes at man i slike sammenhenger opplever at risikoen er mindre. I en situasjon med anstrengt økonomi kan man anta at brudd på tillit vil, relativt sett, ha større konsekvenser. Derfor kan det være vanskeligere å utvise tillit i situasjoner med stram økonomi. Her ser vi en

utfordring når disse kommunene skal inn i et mulig IKS sammen med kommuner med dårlig økonomi. Hvor skal «listen» legges og hvem skal bestemme dette? Hvor skal nivået på beredskapen ligge og hvilke hensyn skal en ta ved de vurderingene?

Ved etablering av IKS vil en, på administrativt nivå, fortsette å delegere videre nedover i organisasjonen. Dermed vil stadig flere beslutninger tas lenger borte fra politisk nivå, noe som vil vanskeliggjøre kontroll og innsikt. I små kommuner vil den personlige kontakten, og dermed mulighetene for direkte kontroll, være større enn i store kommuner. Den manglende, direkte politiske oversikten som man kan finne i mindre kommuner, kan også medføre at den politiske tilliten til administrasjonen vil være lavere jo større kommunen blir. Store organisasjoner (se her IKS) er ofte mer desentraliserte enn små, og de benytter mer upersonlige styringsformer. Det kan også bety at administrasjonen rent formelt sett er mer autonom i forhold til politisk nivå og at det derfor er sannsynlig at tillit vil avta med økende organisasjonsstørrelse. Vi mener disse utfordringene vil gjelde for et Fylkesbrannvesen, Brannstudien har dessverre ikke drøftet dette i særlig grad.

3.2 Makt, ansvar og forvaltning

Brannstudien unnlater å drøfte hvem som eventuelt kan vedta en ny inndeling av brannvesen i Norge. Det fastslås at det fortsatt vil være et kommunalt ansvar å etablere og drifte brann- og redningsvesenet, men studien tar ikke stilling til hvordan selve prosessen fra dagens organisering til Fylkesbrannvesen skal skje.

Sentrale spørsmål i denne prosessen blir da:

- Hvem har makt til å gjøre vedtak om ny organisering?
- Hvem vil gi fra seg makt? (Kommunen kan ikke gi fra seg ansvaret med dagens lovgivning)
- Hvem taper makt - hvem får ny makt?
- Eierskap, ansvar og styringsmodell
- Kommunestyrets makt versus brannsjefens makt versus interkommunal makt!

En styrking av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå er en oppgave som de fleste kommuner ikke kan løse alene. Samarbeid med andre relevante ansvarlige

private, fylkeskommunale og statlige aktører er viktig og det er en forutsetning at disse involveres i arbeidet.

Vi finner mange utfordringer i Brannstudien, men få svar på problemstillingene ovenfor, annet enn forslaget om sammenslåing til Fylkesbrannvesen. Dette er problemstillinger som er interessante, men som vår gruppe ikke drøfter videre, men som Brannstudien burde ha belyst.

3.3 Demokratiske mangler ved studien

Gruppens påstand er at høringsprosessen er lite demokratisk, sett i lys av at den har fått en lett og for lite grundig behandling i kommunene. Høringsfristen på 10 uker fra 2. desember til 17. februar er kort i den kommunale hverdagen, da desember går til budsjettbehandling og julefri, og januar til öomkamperö av budsjett, og innsending av budsjett til godkjenning hos Fylkesmannen.

Vi har lest gjennom høringsvarene fra kommuner og brannvesen. Det kan virke som at over halvparten av høringsuttalelsene kun er administrativt behandlet. Der hvor den er politisk behandlet er den mer som en orienteringssak til formannskap, eller at ordfører har behandlet den alene etter fullmakt. Kun ca 20 % er politisk behandlet i formannskap/kommunestyre.

I en rapport fra Econ 2006 opplever rådmennene å ha større kunnskap og sterkere innflytelse enn politikerne av interkommunale selskaper. Vår påstand er at det gir utfordring i forhold til holdningen til interkommunale selskaper, og at så lenge de fleste høringsssvar er administrativt behandlet i kommunen, eller har begrenset politisk behandling (ordfører alene eller formannskap) blir prosessen rundt høringsuttalelsen subdemokratisk. Store organisasjoner med mange eierkommuner vil kunne utfordre hensynet til demokratisk styring og kontroll.

Brannstudiens beskrivelse av dagens situasjon for brann Norge er meget god. Vi tror at kommunene ville lagt større vekt på politisk behandling (les demokrati) hadde dette vært en NOU/St.meld med lengre høringsfrist. En östudieö er vanskelig å ta stilling til, og om den er DSB sin innstilling, eller arbeidsgruppen sin innstilling, blir fort uklart ute i kommunene. DSB uttrykker selv at önivået på arbeidetö er likt som en NOU! Vi stiller spørsmålet om Brannstudien bør fremmes som en NOU for å få en bedre politisk

behandling og en høyere kvalitet og politisk troverdighet. Gjerne med et bredere sammensatt utvalg.

3.4 Kommunal modenhet for endringer

Begrepet kommunal modenhet trenger en nærmere presisering fra vår side. Det er ikke et begrep man finner i litteratur, offentlige dokumenter eller i forskning. Vår forståelse og tolkning er av mer folkelig karakter, og indikerer at kommuner kan være på ulike nivå når det gjelder hvor modne eller klare de er for å innlede prosesser som kan føre fram til, i dette tilfellet, Fylkesbrannvesen. Vår påstand er at kommuner som allerede er involvert i mange samarbeidsorganer med andre kommuner lettere også kan se for seg å samarbeide om brannvesen. Vårt utgangspunkt er demokratisk innflytelse, og dermed er kommunestyret og politikerne det viktigste elementet i begrepet kommune. Politikerne representerer öfolk flestö, men vil også selv være öfolk flestö, vi mener derfor en reform som ikke har politisk forankring vil møte motvilje og motstand når fordeler og ulemper skal drøftes. Og drøftes må alle argumenter!

Kommuner som geografisk ligger for seg selv, og historisk er vant med å klare seg selv, vil i mindre grad være modne for å overlate ansvar for sitt brannvesen til overordnede organer, for eksempel til IKS. Vi mener derfor at Fylkesbrannvesen i deler av Norge (for eksempel Vestfold, Akershus, Buskerud) er modne for diskusjonen om Fylkesbrannvesen, mens andre deler av Norge (for eksempel Vestlandfylkene og våre tre nordligste fylker) er mindre modne. Brannstudien har ikke kommet med noen betraktninger om hvordan forslagene skal gjennomføres, og mener at det må være opp til kommunene selv å avgjøre på hvilken måte det skal samarbeides.

3.5 Er brannstudien allerede utdatert?

Brannstudiens arbeidsgruppe og sekretariat har bestått av personer innenfor fagmiljøet brann og redning, noe som kan skape mindre grad av tyngde og troverdighet i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Det hadde vært naturlig at brann- og redningstjenesten ble utredet og sett i sammenheng med de pågående utredningene om politiet (NOU 2013:9), om Heimevernet, Sivilforsvaret og politireserven (NOU 2013:5). Det er en svakhet ved rapporten at dette ikke i større grad sees i sammenheng med organiseringen av Sivilforsvaret og øvrige forsterkningsressurser som utgjør betydelige ressurser. Samvirke mellom nødetatene, dvs. brann, politi og helse er helt avgjørende for god håndtering av

hverdagshendelser, større hendelser, samt krise og katastrofesituasjoner som krever en samordnet innsats.

Brannstudien skriver at «*dagens brann- og redningsvesen på mange områder fungerer bra. Brann- og redningsvesenet har høy tillit i befolkningen og et godt omdømme, og innsatstid og dimensjonering sikrer lokal tilstedeværelse og trygghet for befolkningen*».

Gir denne beskrivelsen av dagens situasjon indikasjon på at det er behov for en drastisk omlegging av brann- og redningsetatene? Det er ikke henvist til forskning, og det foreligger lite empirisk materiale, noe utvalget til dels selv også påpeker. De rapporter som er brukt er i stor grad DSBs egne tilsynsrapporter, rapporter som i utgangspunktet er brukt for et helt annet formål og i en helt annen kontekst.

3.6 *Initiativ til prosesser og gjennomføring*

Brannstudiens arbeidsgruppe foreslår ikke hvem som skal ta initiativ til endringen som foreslås. Vi mener at statlige myndigheter må inn å styre og bestemme om Fylkesbrannvesen er løsningen. Det må lovendringer til for å realisere endringer av denne karakter, og etter vår mening medfører dette i praksis at kommunene fratras ansvaret for brann- og redningstjenesten. Fylkesbrannvesen impliserer derfor et statlig ansvar.

Spørsmålet om statlig styring dreier seg ikke om at staten skal styre, men om hvordan den skal styre. Staten vil ha et spekter av mål, og noen av disse målene vil kunne begrunne bruk av statlige styringsmidler som begrenser friheten til kommuner og fylkeskommuner. I Meld. St. 12 (2011ó2012), kapittel 1, heter det at:

öStaten har eit legitimt behov for å styre også på ein måte som avgrensar handlefridomen til kommunar og fylkeskommunar. Det er akseptert at når kommunane løyser viktige velferdsoppgåver på vegne av staten, må staten setje premissar for den kommunale verksemda. Nasjonale mål om rettstryggleik, likskap og likeverd, effektiv og samordna bruk av offentlege ressursar, samfunnstryggleik, ei berekraftig utvikling og omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar kan gje grunnlag for sterkare statleg styring etter ein særskilt vurdering. Særleg har målet om likeverdige tenester og rettstryggleik gjeve argument for at staten kan ta i bruk sterkare styringsverkemiddel. I vurderingar om bruk av statlege styringsverkemiddel må det balanseras mot omsynet til kommunal handlefridom.ö

3.7 *Konklusjon*

Vår problemstilling er: Fra kommunale brannvesen til Fylkesbrannvesen på en demokratisk måte?

Brannstudien er uklar når det gjelder beslutningsvei og beslutningsmyndighet. Gjennom lovverk er det kommunene som eier og drifter brannvesen. Vi mener det er en svakhet ved Brannstudien at den ikke beskriver de utfordringene vi har forsøkt å belyse. Vi forventer at enkelte regioner/fylker er modne for å vurdere Fylkesbrannvesen, mens andre regioner/fylker vil bruke flere år og vil måtte iverksette omfattende prosesser for å nærme seg et mulig beslutningsgrunnlag. Geografien i Norge er variert, likeså avstander og befolkningsstørrelser. Vi mener derfor at Fylkesbrannvesen ikke er løsningen på utfordringene i alle landets kommuner/regioner/fylker.

Høringensprosessen i de enkelte kommunene kan synes som om den ikke vært god nok. Grunnlaget for å konkludere eller gå videre med etablering av Fylkesbrannvesen er ikke til stede.

Vi antar at prosessene vil møte store utfordringer i forhold til eierskap, demokratisk (les; politisk) innflytelse, ansvarsfordeling og vilje til å inngå kompromisser for å finne konsensus rundt etableringen av Fylkesbrannvesen.

Vi har drøftet hvem som kan og bør ta initiativet til prosessene som må iverksettes for å nå Brannstudiens anbefaling. Svaret vi kom fram til, for at man skal tilfredsstill Brannstudiens konklusjon om Fylkesbrannvesen, er at myndighet må flyttes fra kommunene til staten. Veien fra Fylkesbrannvesen til Statlig brannvesen er kort.

4 Litteraturliste

Brannstudien 2013

Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet og tilhørende Innst. 426 S (2012-2013).

Justis- og beredskapsdepartementet, høringsuttalelser til Brannstudien

NOU 2012: 4, *öTrygg hjemmeö*. Brannsikkerhet for utsatte grupper

NOU 2013:5, *öNär det virkelig gjelderö* Statens forsterkningsressurser.

NOU 2013:9, *ö Politianalysenö*

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften)

Side 9

Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov om interkommunale selskaper

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret
(sivilbeskyttelsesloven)

Delrapport fra ekspertutvalg, «*Kriterier for god kommunestruktur*», 2014

Dag Ingvar Jacobsen «*Politikk og administrasjon på lokalt nivå ó den lokale
administrasjonens politiske makt*», Universitetet i Tromsø, 2007

Rapport 2006-057, Interkommunalt samarbeid i Norge ó omfang og politisk styring, Econ
2006