



**Beredskapsmessig organisering i
brann- og redningskorpset
Fredrikstad kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvsøy
6. september 2012

INNHALDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	Bakgrunn	4
2.2	Problemstilling og avgrensning	4
2.3	Metode og gjennomføring	4
2.4	Revisjonskriterier	5
3	RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE	6
3.1	Revisjonskriterier	6
3.2	Fakta	6
3.3	Vurderinger	7
4	DIMENSJONERING AV BEREDSKAP	8
4.1	Revisjonskriterier	8
4.2	Fakta	8
4.3	Vurderinger	9
5	SAMARBEID	11
5.1	Revisjonskriterier	11
5.2	Fakta	11
5.3	Vurderinger	12
6	INNKALLINGSRUTINER	13
6.1	Revisjonskriterier	13
6.2	Fakta	13
6.3	Vurderinger	14
7	KOSTNADSEFFEKTIVITET	15
7.1	Revisjonskriterier	15
7.2	Fakta	15
7.3	Vurderinger	18
8	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	20
9	RÅDMANNENS KOMMENTARER	21
10	REVISJONENS BEMERKNINGER	22
11	VEDLEGG	23

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert om brann- og redningskorpset i Fredrikstad kommune ivaretar sine beredskapsmessige oppgaver på en sikker og effektiv måte. Vurderingene er gjort på bakgrunn av krav i brann og eksplosjonsvernloven. Prosjektet er avgrenset til å omhandle risiko og sårbarhetsanalyse, dimensjonering av beredskap og instruks for alarmering, samt samarbeid og kostnadseffektivitet.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse av aktuelle planer og rutiner, samt intervju av kommunalsjef, konstituert brannsjef, leder for beredskapsavdelingen og Alarmsentralen Brann Øst. Revisjonen har også samarbeidet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) under gjennomføringen av prosjektet.

For at brann- og redningskorpset skal bli best mulig tilpasset de oppgaver de kan bli stilt overfor, skal det utarbeides en risiko- og sårbarhetsanalyse. Brann- og redningskorpsets risiko- og sårbarhetsanalyse ble utarbeidet i 1998, og er delvis utdatert. Det samme gjelder for kommunens overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse. Imidlertid holdes brann- og redningskorpset oppdatert innenfor eget ansvarsområde ved regelmessig oppdatering av risikoobjekter og brannstatistikk.

Videre setter lovverket en minstestandard for dimensjonering av beredskap og Fredrikstad kommune er i all hovedsak dimensjonert i tråd med forskrift. Imidlertid har kommunen valgt å dimensjonere beredskapen til åtte mann i ett vaktlag, mens forskriften stiller krav til ni mann og to vaktlag. Ordningen ble akseptert av DSB i 2002, under forutsetning av at samarbeidsavtale med Sarpsborg ble gjort klarere. Revisjonen er ikke forelagt dokumentasjon på at dette er gjennomført. Videre viser fakta at kommunen ivaretar lovkravene til alarmering og utkalling gjennom avtale med nødalarmeringssentralen og instruks for valg av ressurser.

Brann- og redningskorpset skal ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv måte. Samarbeid på tvers av kommuner gir grunnlag for bedre og bredere kompetanse, større tilgjengelige innsatsressurser og færre innkallinger av frimannskaper. Kommunen har inngått flere avtaler om samarbeid, både lokalt og regionalt. Imidlertid er vi usikre på om Fredrikstad fullt ut utnytter det potensial som ligger i samarbeidsløsninger. Her legger vi til grunn kostnader til overtid, praksis for innkalling av frimannskaper og manglende forebyggende arbeid.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- utarbeide ny overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse som planlagt
- oppdatere risiko- og sårbarhetsanalyse for brann- og redningskorpset
- vurdere sin dimensjonering av beredskap
- vurdere behovet for å etablere ytterligere samarbeid og klargjøre eksisterende avtaler
- vurdere behovet for innkalling av frimannskaper ved samtidige hendelser
- vurdere å benytte ressurser fra nabobrannvesen ved behov for mannskap utover beredskapsstyrken
- utarbeide plan for forebyggende arbeid og gjennomføre 100 % tilsyn
- vurdere hvordan samarbeidsløsninger kan effektivisere forebyggende og beredskapsmessige oppgaver

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jf. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak. Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres i henhold til god kommunal revisjonsskikk.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. Ivaretar Fredrikstad brann- og redningskorps beredskapsmessige oppgaver på en sikker og effektiv måte?

Herunder avgrenset til følgende:

- a) Har kommunen gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse i tråd med regelverk?
- b) Er beredskapen dimensjonert i tråd med forskrift?
- c) Er det inngått samarbeidsavtaler med andre kommuner?
- d) Har kommunen utarbeidet instruks for alarmering i tråd med regelverk?
- e) Forvaltes brannvesenets ressurser på en kostnadseffektiv måte?

2.3 Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med ”Standard for forvaltningsrevisjon” (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse, regnskapsanalyse og intervjuer. Dokumenter som har vært gjennomgått er blant annet ”Brannordning for Fredrikstad kommune” og prosedyrer og avtaler knyttet til alarmering og innkalling ved hendelser.

Regnskapsanalysen er basert på KOSTRA-tall og budsjett- og regnskapstall for perioden 2009-2011.

Revisjonen har intervjuet kommunalsjef for regulering og teknisk drift, konstituert brannsjef, leder beredskap og Alarmsentralen Brann Øst. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

Revisjonen har også samarbeidet med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) under gjennomføringen av prosjektet. DSB er underlagt Justisdepartementet og er fagmyndighet på brannvernområdet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Informasjonen som er innhentet i møte med DSB er benyttet som faktagrunnlag i rapporten og for å underbygge revisjonens vurderinger.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Elisabeth Iversen Faim og Lene Brudal i perioden januar 2012 til juli 2012.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14.06.2002, nr. 20.
- Ot.prp.nr.28 (2001-2002) Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven.
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen av 26.06.2002, nr. 729.
- Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn av 26.06.2001, nr. 847.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps "Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen".
- Direktoratet for sivil beredskaps "Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser".

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg, samt følger punktvis under hver problemstilling.

3 RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSE

3.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledningen av revisjonskriteriene skal kommunen utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver de kan bli stilt overfor.

Analysen bør evalueres kontinuerlig og revideres ved nye opplysninger og forandringer i system eller omgivelser.

3.2 Fakta

Gjeldende risiko og sårbarhetsanalyse (heretter forkortet til ROS-analyse) for hele Fredrikstad kommune ble vedtatt av kommunestyret 15.10.1998. Målsettingen med analysen er at den skal "...danne grunnlag for kommunens egen krise- og beredskapsplanlegging...". Analysen er delt inn i områdene:

- Avløp – renovasjon – vann og forurensning
- Brann – eksplosjon og industriuhell
- Elektrisitet og kraftforsyning
- Transport
- Helsemessig og sosial beredskap
- Natur og miljøkvaliteter
- Andre forhold

Analysen er utført av seks arbeidsgrupper innenfor overnevnte områder. Risikofaktor og sannsynlighetsberegning er vurdert ut ifra foreliggende materiell og på grunnlag av systembeskrivelse i "Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser".

Analysen av området brann, eksplosjon og industriuhell ble gjennomført i 1996 og det er denne som ligger til grunn i overnevnte ROS-analyse. Analysen tar utgangspunkt i et innbyggertall på 65 711 (per 1.1.1996). Videre presenteres en kartlegging av særskilte brannobjekter inndelt i fem kategorier med hensyn på konsekvenser ved brann:

A-objekter kjennetegnes ved å være bygninger til opphold for et større antall mennesker. ROS-analysen legger til grunn 292 A-objekter i kommunen, hvorav fem hoteller, 34 restauranter og 17 sykehus/gamlehjem. Brannsjef opplyser at det i 2012 er 338 slike objekter i Fredrikstad.

Kategori B-objekter er "bygninger, anlegg, opplag og lignende som ved sin beskaffenhet eller den virksomhet som foregår i dem, antas å medføre særlig brannfare eller fare for stor brann..." Fredrikstad hadde i 1998 126 B-objekter, hvorav flere større industribedrifter. Brannsjef informerer om at det i 2012 er 128 slike objekter i Fredrikstad.

Kategori C er "større industrielle bedrifter" og Fredrikstad hadde i 1998 33 slike objekter.

Kategori D er bygninger som har kulturhistorisk eller liknende samfunnsmessig verdi; hvorav eksempelvis Gamlebyen. Fredrikstad hadde i 1998 85 D-objekter.

Kategori E er områder som er særskilt anlagt til bruk for et større antall mennesker, herunder campingplass, idrettsanlegg og lignende. I Fredrikstad var det i 1998 6 E-objekter.

Oversikten over objektene i analysen er utdatert og kategoriinndelingen er endret, da fem kategorier har blitt redusert til tre. Men brannsjef viser til egen oversikt som oppdateres minimum årlig.

Analysen inneholder også kartlegging av andre bygninger og anlegg som er av betydning for dimensjonering av brannberedskap, samt kartlegging av samarbeid og tilgjengelige ressurser. Brannsjef og leder beredskap informerer om at deler av denne informasjonen også er utdatert.

ROS-analysen viser også til en oversikt over antall boliger, antall jordbruksvirksomheter og antall næringsvirksomheter i Fredrikstad. Dette danner grunnlag for utregning av forventet brannfrekvens. Dataene er utdaterte, men brannsjef informerer om at han lager en brannstatistikk årlig. Dette vedlegges seksjonens årsrapport og benyttes blant annet ved budsjettering.

Beredskapsansvarlig i kommunen er foreløpig ansvarlig for utarbeidelse av ny overordnet ROS-analyse for hele kommunen. Brannsjef er i henhold til stillingsbeskrivelse ansvarlig for å gjennomføre slik analyse innenfor eget fagfelt, samt bidra i den helhetlige planleggingen.

Brannsjef er tydelig på at det er behov for oppdatering av ROS-analysen for brann- og redningskorpset og dette er rapportert til overordnet nivå. Han påpeker at en slik analyse krever ekstern konsulentbistand, da arbeidet er omfattende.

Bystyret bevilget 500 000,- til oppdatering av den overordnede ROS-analysen i møtet 21. juni 2012.¹

3.3 Vurderinger

Fredrikstad kommune har utarbeidet en overordnet risiko og sårbarhetsanalyse som tar utgangspunkt i forholdene i kommunen i 1996. Analysen er for området brann, eksplosjon og industriuhell ikke revidert i henhold til endringer i kommunen, og flere av de fakta som legges til grunn er utdaterte. Revisjonen finner det imidlertid tilfredsstillende at brannsjef oppdaterer risikoobjekter og fører brannstatistikk jevnlig. Likevel bør brann- og redningskorpset sørge for en fullstendig oppdatering av egen ROS-analyse. Revisjonen finner det dessuten positivt at ny overordnet analyse er planlagt og at det er satt av midler til dette.

¹ Brann- og redningskorpsets egen ROS-analyse skal dekkes innenfor virksomhetens budsjettamme.

4 DIMENSJONERING AV BEREDSKAP

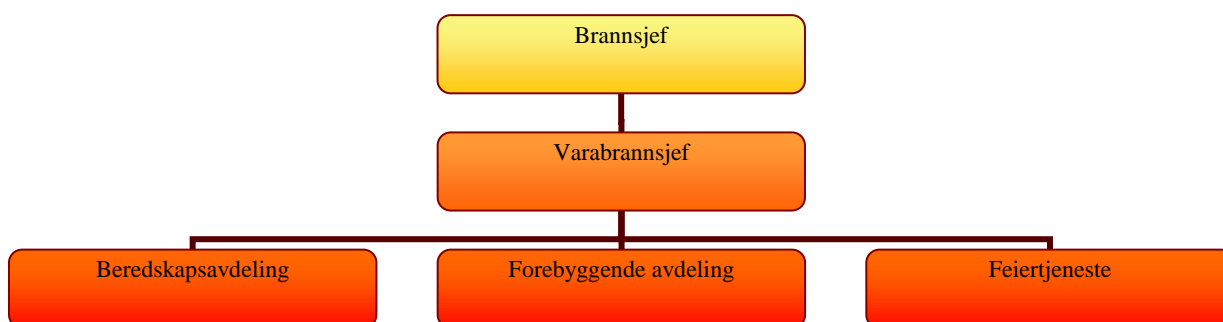
4.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledningen av revisjonskriteriene må kommunen sørge for at:

- brannvesenet ledes av en person i hel stilling
- brannsjefen har stedfortreder
- beredskapsavdelingen ledes av en person i hel stilling
- innsats ledes av overordnet vakt
- brannsjefen er delegert myndighet
- beredskapen består av to vaktlag og nødvendig støttestyrke
- vaktlagene består av tilstrekkelig antall røykdykkere
- organisering og dimensjonering gjøres på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalyse
- organisering og dimensjonering dokumenteres og oppdateres jevnlig

4.2 Fakta

Fredrikstad brann- og redningskorps er i utgangspunktet organisert på følgende måte:²



Fredrikstad brann- og redningskorps har vært uten fast ansatt brannsjef siden august 2011.³ Varabrannsjef er i utgangspunktet leder for forebyggende avdeling, men har vært konstituert som brannsjef i periodene hvor brannkorpset har vært uten leder. Konstituert leder for forebyggende avdeling er også konstituert i varabrannsjefstillingen. Begge de ovenfor nevnte fungerer i stillingene 100 % og inngår i overordnet vakt sammen med leder beredskap, nestleder beredskap og leder for tilsyn.

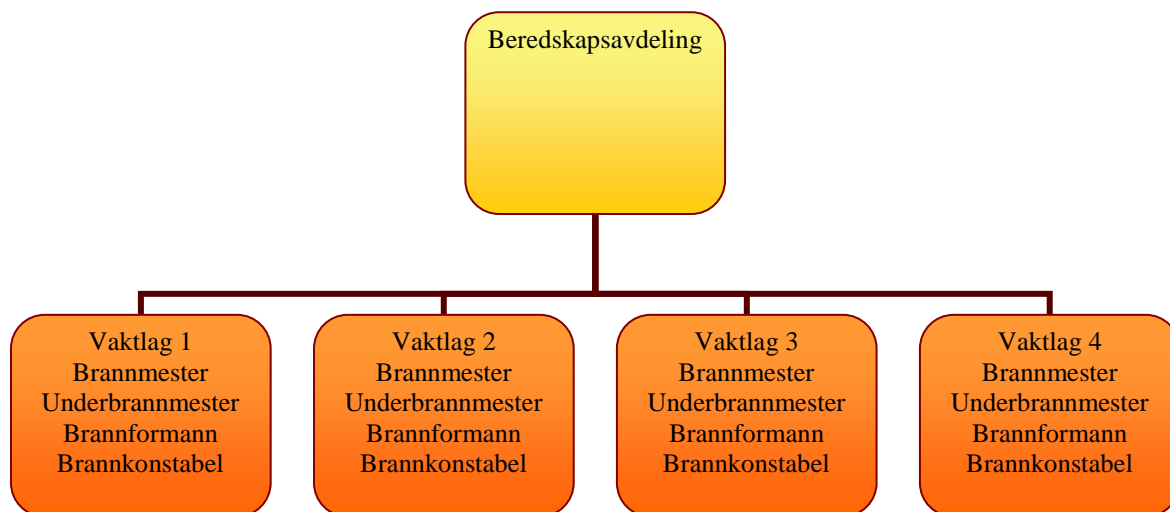
Overordnet vakt er således fem-delt og har det overordnede ansvaret for å lede innsats og stå for kommunikasjon med andre instanser og media. Ifølge brannsjef holder overordnet vakt seg informert ved å lytte på sambandet og rykker ut ved større hendelser eller ved henvendelse fra utrykningsleder. Det taktiske arbeidet i en hendelse ledes av utrykningsleder i samarbeid med overordnet vakt.

I henhold til kommunens administrative fullmakter er brannsjef delegert all myndighet innenfor brann- og eksplosjonsvernloven. Det følger imidlertid av stillingsbeskrivelse at prinsipielle beslutninger som berører kommunens brannordning, og forhold som ligger utenfor virksomhetens budsjetttrammer, skal godkjennes på høyere nivå.

² Organisasjonskartet er en forenklet utgave.

³ Ny brannsjef er ansatt og tiltrådt.

Beredskapsavdelingen har 43 ansatte i en firedelt turnus. I tillegg er avdeling Hvaler også underlagt samme beredskapsavdelingen med 16 deltidsmannskaper.⁴ Fredrikstads beredskap er organisert på følgende måte:



Hvert vaktlag består av minimum to utrykningsledere, minimum tre røykdykkere, samt støttestyrke, herunder tankbilfører og stigebilfører. Både brannmester, underbrannmester og brannformann kan fungere som utrykningsleder. Ifølge brannsjef kan støttestyrken ivaretas av en og samme person på vaktlaget.

I ROS-analysen fra 1996 dimensjoneres beredskapen til 9 mann på vakt. Etter evaluering i kommunestyre i 2002 ble dimensjoneringen satt til 8 mann.⁵ Evalueringen konkluderer med at dette er tilstrekkelig til å sikre Fredrikstads beredskap. Vurderingen bygger på samarbeidsavtale med Sarpsborg brannvesen og bistandsavtale med Denofas industrivern, samt høyt nivå på utstyr og vernetøy. I tillegg legges det vekt på fremmøte av frimannskaper ved utrykninger. I saken beskrives også et møte med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), hvor dimensjoneringen aksepteres under forutsetning av at samarbeidsavtale med Sarpsborg ble gjort klarere. Ifølge leder beredskap er det ikke behov for oppdatering av dimensjoneringen før innbyggertallet når 100.000. Beredskapen vil imidlertid måtte justeres opp dersom det flytter eller oppføres store risikoobjekter i byen. Det skal imidlertid mye til for at dette skal inntre, og det vises for eksempel til gassterminalen på Øra som ikke er stort nok til å oppgradere beredskapen.

Dimensjoneringen innebærer at det må være minst åtte på vakt. Totalt består vaktlagene av henholdsvis 10 og 11 personer. Ifølge leder beredskap må dette til for å sikre at det alltid er åtte mann i beredskap ved ferieavvikling, kurs, permisjoner og sykdom.

4.3 Vurderinger

Revisjonen finner at Fredrikstad brann- og redningskorps i all hovedsak er dimensjonert i tråd med forskrift. I henhold til revisjonskriteriene skal Fredrikstad brann- og redningskorps ha en beredskap på to vaktlag + støttestyrke, det vil si totalt ni på vakt samtidig. Fakta viser at

⁴ Fredrikstad brann- og redningskorps har siden 2007 hatt ansvaret for brannvernet og feiertjenesten i Hvaler kommune.

⁵ Vedtatt i kommunestyresak 64/2002 "Justering av brannordningen for Fredrikstad kommune".

Fredrikstad kommune selv har dimensjonert seg til åtte mann på vakt. I realiteten består imidlertid vaktlaget av henholdsvis ti og elleve mannskaper. På denne bakgrunn finner revisjonen at dimensjoneringen i praksis er tilfredsstillende, samt akseptert av DSB. Samtidig ønsker vi å bemerke at dimensjoneringen ble akseptert under forutsetning av at samarbeidsavtale med Sarpsborg ble gjort klarere. Vi kan ikke se at dette er gjennomført.

5 SAMARBEID

5.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledningen av revisjonskriteriene skal kommunen:

- søke samarbeid med andre kommuner og beredskapsmessige organisasjoner for best mulig utnyttelse av samlede ressurser i regionen
- inngå avtaler som legger til rette for å motta eller yte bistand i akutte situasjoner med blant annet nabobrannvesen
- inngå samarbeid med kommuner som har felles tettsted fordi førsteinnsats skal skje fra den brannstasjonen som har kortest innsatstid
- sørge for at det søkes samarbeid med andre myndigheter for å sikre best mulig brannvern

5.2 Fakta

Det foreligger en samarbeidsavtale med brannvesenet i Sarpsborg kommune om gjensidig slokke- og ulykkesberedskap. Samarbeidet fungerer slik at brannvesenet i Fredrikstad og Sarpsborg gjensidig hjelper hverandre med materiell og mannskaper ved større hendelser, uten at det faktureres. Brannsjef informerer om at dette går på prinsippet ”den ene gangen meg og den andre gangen deg” og fungerer bra.

Samarbeidet mellom brannvesenet i Sarpsborg og Fredrikstad har delvis blitt erstattet av ”Gjensidig avtale mellom brann- og redningsvesenene og Alarmsentral Brann Øst”. Avtalen innebærer at kommunene i Østfold er sikret hjelp fra nærmeste beredskapsenhet ved større hendelser, uavhengig av kommunegrensene. Alarmsentralen avgjør hvilken stasjon det skal rykkes ut fra ved branner og andre ulykker. Retningslinjene sier at det alltid er den stasjonen som kan nå raskest frem ved ulykkesstedet som skal tilkalles først, uavhengig av om stasjonen ligger i en annen kommune enn skadestedet. Leder beredskap supplerer med at avtalen er tilstrekkelig for å regulere eksisterende samarbeid og sikrer fri flyt av beredskapsinnsats.

Samarbeidet innebærer også at Sarpsborg utfører slokking i Nordre Borge (tettsted ved kommunegrensen – tilhører Fredrikstad).

Av annet samarbeid nevnes:

- Siviltforsvaret fredsinnssats-grupper (FIG) som kan bistå ved skogbrann og kjemikalieutslipp.
- Havnevern med vannkanon.
- Samarbeid med Borg Havn om dykkerbåt.
- Samarbeid med skogeiere og bønder for å forebygge skogbrann.
- Fredrikstad brannvesen er redningsdykkerberedskap for hele Østfold.
- Interkommunalt utvalg for akutt forurensning (IUA). Avtalen er inngått mellom kommunene i Østfold og samarbeidet skal sette kommunene i stand til å møte kravene til kommunal beredskap mot akutt forurensning.
- Gjennomført øvelse med brannvern i Strømstad.
- Samarbeid med Øra Industripark om øvelser.

Leder beredskap informerer om at brannvesenet er aktive for å finne flere områder for samarbeid. Eksempelvis er det igangsatt et arbeid for å finne et felles øvingsområde for Fredrikstad og Sarpsborg.

I 2003 ble det gjennomført en forstudie, på vegne av Fredrikstad, Halden og Sarpsborg, der man skulle se på konsekvenser av et omfattende samarbeid om brannvern i de tre kommunene. Konsulenten anbefalte kommunene å etablere et felles brannvesen. Fordelene ville bli reduserte kostnader til brannvernarbeid eller ved at man fikk et kvalitativt bedre brannvern til samme kostnad.

Fase to av utredningen inkluderer også Hvaler kommune. Konsulenten kommer frem til flere fordeler med et interkommunalt brannvesen for de fire aktuelle kommunene, men teknisk utvalg vedtok i møte 26.05.2005 å ikke videreføre utredningen. Brannsjef legger til at en eventuell sammenslåing av brannvesen ikke er hensiktsmessig for Fredrikstad på grunn av størrelse og at et eventuelt interkommunalt selskap (IKS) erfaringsmessig vil bli dyrere å drifte.

5.3 Vurderinger

Fredrikstad kommune har inngått flere avtaler om samarbeid. Lokalt vises det til samarbeid med Sarpsborg kommune, kommunene i Østfold gjennom Alarmsentral Brann Øst, samt flere kommunale og regionale samarbeid. Det er også utredet muligheter for å etablere et interkommunalt brannvesen for Fredrikstad, Hvaler, Halden og Sarpsborg, men dette er ikke videreført. Revisjonen er usikre på om Fredrikstad fullt ut utnytter det potensial som ligger i samarbeidsløsninger. Dette belyses nærmere i kapittel 7 som omhandler kostnadseffektivitet.

6 INNKALLINGSRUTINER

6.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledningen av revisjonskriteriene må kommunen sørge for at:

- det er inngått avtaler med berørte brannvesen som gir nødalarmeringssentralen fullmakt til å alarmere de innsatsstyrkene som er nødvendig i den enkelte situasjon
- nødalarmeringssentralen har full oversikt over hvordan det lokale brannvesenet er organisert og brannvesenets ressurstilgang
- det er utarbeidet instruks for alarmering
- rutinene sikrer at utalarmeringen er riktig dimensjonert og kvalifisert



Forskriften setter et minstekrav til dimensjonering av beredskap. Samtidige hendelser dekkes ved krav til antall vaktlag ut i fra innbyggertall i tettsted. Ifølge DSB legger ikke regelverket opp til at det skal være dimensjonert for hendelser utover dette.

6.2 Fakta

Fredrikstad brann- og redningskorps har, sammen med samtlige brannvesen i Østfold og Nordre Follo brannvesen, inngått gjensidig avtale med Alarmsentralen brann øst. Avtalen er beskrevet i forrige kapittel og gir alarmsentralen fullmakt til å utalarmere førsteinnsatsen. Dette gjøres etter indeks for valg av ressurser ved forskjellige hendelsestyper. Indeksen er utarbeidet av det enkelte brannvesen, og kan dermed variere avhengig av brannvesenets behov.

Ved brann i bygning, skogbrann og drukning i eget slokkedistrikt rykkes det ut med hele beredskapsstyrken. Ifølge leder beredskap medfører dette at utviklingen av branner og ulykker kan stanses mer effektivt, samt gir mannskapet verdifull erfaring. Ved store hendelser med behov for ressurser utover beredskapsstyrken, eller for å sikre beredskapen ved samtidige hendelser, skal det ifølge brannsjef kalles inn frimannskaper.

Avgjørelsen tas av utrykningsleder ved utrykning eller når de er fremme på hendelsesstedet. Selve innkallingen foretas av alarmsentralen gjennom deres alarmeringssystem. Ifølge brannsjef praktiseres dette slik at alarmsentralen i første omgang innkaller to grupper, det vil si ett vaktlag, deretter én og én gruppe til utrykningsleder anser beredskapen som tilfredsstillende. Leder beredskap informerer om at avgjørelsen i stor grad bygger på faglig skjønn.

Alarmeringen gjøres ut ifra brannkorpsets innkallingslister som er tilpasset turnusordningen og fremmer overholdelse av arbeidstidsbestemmelser. Dette gir, ifølge brannsjef, alarmsentralen full oversikt over brannvesenets organisering og ressurstilgang, og sikrer at utalarmeringen er riktig dimensjonert og kvalifisert.

Ved mindre hendelser hvor det ikke er nødvendig å utalarmere et helt vaktlag, innkalles frimannskaper direkte av utrykningsleder. Innkallingen gjøres da i henhold til prosedyren ”Innkalling av Frimannskaper”. Prosedyren er fremforhandlet mellom kommuneledelsen og brannkorpsetsforeningen og beskriver hvor mange som skal innkalles etter type hendelse. Prosedyren skulle vært revidert i 2010. Brannsjef informerer om at dette ikke er gjennomført,

men at de likevel forholder seg til den. Brannsjef har utarbeidet et eget system for å sikre rulling av frimannskaper og for å forhindre brudd på arbeidsmiljølovens overtidsbestemmelser.

Kommunalsjef stiller spørsmålstegn ved om det er nødvendig å innkalle frimannskaper for å sikre beredskapen ved mindre samtidige hendelser. Leder beredskap informerer om at det ikke er nødvendig å innkalle frimannskaper ved alle hendelser, da styrken som allerede har rykket ut kan splitte seg og dra til eventuell ny hendelse. Eksempelvis innkalles ikke frimannskaper ved automatiske brannalarmer fra brannalarmanlegg, da det erfaringsmessig i svært få tilfeller er et reelt branttilløp. Brannsjef informerer om at både store og små samtidige hendelser skjer flere ganger pr. år, men at det ikke er utarbeidet statistikk på hvor ofte det forekommer.

6.3 Vurderinger

Revisjonen finner det tilfredsstillende at det er inngått avtale med nødalarmeringssentralen og nabobrannvesen, samt at det er utarbeidet instruks for alarmering. Videre sikrer innkallingslister at nødalarmeringssentralen har oversikt over brannvesenets ressurser.

Brann- og redningskorpset viser til en praksis for innkalling av frimannskaper som skal sikre ressurser ved behov utover beredskapsstyrken eller for å sikre beredskap ved samtidige hendelser. Kommunalsjef stiller spørsmålstegn ved om dette alltid er nødvendig. Ifølge DSB legger ikke regelverket opp til at det til enhver tid skal være dimensjonert for samtidige hendelser utover forskriftens krav til antall vaktlag ut i fra innbyggertall i tettsted. Revisjonen slutter seg til dette.

7 KOSTNADSEFFEKTIVITET

7.1 Revisjonskriterier

I henhold til utledning av revisjonskriterier skal kommunen sørge for å etablere og drive et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv måte.

7.2 Fakta

Det beskrives i handlingsplan for 2010-2013 for kommuneområde regulering og teknisk drift et økt fokus på stordrift. Videre har kommunen satt som mål å øke effektiviteten gjennom bedre samhandling mellom kommunene. Teknisk sjef informerer om at samarbeid med nabokommuner ikke er effektivt, men at det kan ligge et stort effektiviseringspotensiale i et slikt samarbeid.

Tabellen nedenfor viser driftsutgifter til beredskap per innbygger sammenlignet med andre kommuner i perioden 2009-2011:

År	Fredrikstad	Landet	Landet uten Oslo	Østfold	Kommunegruppe 13
2009	508	540	568	507	553
2010	506	561	587	521	561
2011	498	554	576	529	558

Tallene viser at Fredrikstad har lavere driftsutgifter i forhold til sammenligningskommunene (kommunegruppe 13) i hele perioden. Driftsutgiftene for Fredrikstad er også synkende i perioden. Sammenlignet med de 10 største kommunene⁶ i landet ligger Fredrikstad på linje med gjennomsnittet.

Tabellen nedenfor viser lønnsutgifter til brannvesen i prosent av totale lønnsutgifter i kommunen sammenlignet med andre kommuner i perioden 2009-2011:

År	Fredrikstad	Landet	Landet uten Oslo	Østfold	Kommunegruppe 13
2009	1,8	1,1	1,1	1,3	1,1
2010	1,7	1,1	1,1	1,3	1
2011	1,8	1	1	1,3	1

Tallene viser at lønnsutgiftene til brannvesenet i Fredrikstad, er høyere enn i sammenligningskommunene. Ifølge handlingsplan for 2010-2013 er budsjettet til brann- og redningskorpset bundet opp av 95 % fast og variabel lønn.

Brannsjef informerer om at høye lønnsutgifter skyldes bruk av overtid, som et resultat av innkallingspraksis beskrevet i forrige kapittel. Tabellen nedenfor viser budsjett- og regnskapstall på overtid i beredskapsavdelingen i perioden 2009-2011:

År	Budsjett	Regnskap
2009	5 416 000	6 476 841
2010	1 160 000	4 702 195
2011	3 999 000	3 336 604

⁶ ASSS-kommunene nettverk mellom de ti største kommunene Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

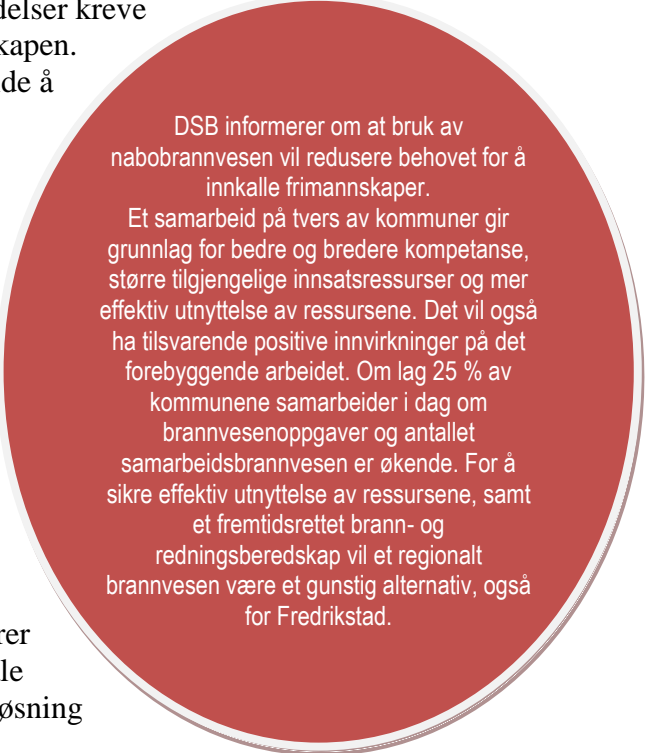
Tallene viser budsjettoverskridelser i 2009 og særlig i 2010. Brannsjef forklarer at overskridelsen i 2010 skyldes et urealistisk budsjett fra daværende brannsjef. Innsparingstiltak innebar gruppevis innkalling ved hendelser, i motsetning til tidligere praksis hvor hele beredskapsavdelingen ble innkalt. Det ble forsøkt å innkalle frimannskaper gruppevis ved at hvert vaktlag ble delt i to, men dette ga ikke tilstrekkelig oppmøte raskt nok. For å sikre oppmøte ble førsteinnkallingen økt til to grupper, det vil si ett vaktlag. Som kompensasjon for redusert antall innkallinger, ble det fremforhandlet fast godtgjørelse på 17 000,- for bæring av innkallingsenhet til alle ansatte. Brannsjef mener også at overtidsbudsjettering er vanskelig på grunn av variasjoner i antall hendelser. Videre fremgår det av tabellen at utgifter til overtid har gått ned i perioden. Dette skyldes reduksjon i antall mannskaper som har møtt opp ved innkalling, fra 1520 i 2008 til 891 i 2011. Reduksjonen er en følge av endret praksis for innkalling.

Leder beredskap informerer om at overtid relatert til innkallinger har innvirkning på de ansattes lønn. Når antall innkallinger går ned vil dermed lønnsutbetalingen til den enkelte også gå ned. Ved få innkallinger er det også vanskeligere å få mannskaper til å møte. Hyppige innkallinger er dermed fordelaktig ved at det bidrar til å sikre oppmøte. Leder beredskap mener også at ordningen er samfunnsøkonomisk riktig ved at den hindrer utvikling av branner. Videre informerer leder beredskap om følgende alternativ til organisering av beredskap:

For det første kan det innføres hjemmevakter. Ordningen er ifølge leder beredskap estimert til å koste ca. 100 000 kr årlig per ansatt og er dermed et dyrt alternativ.

For det andre kan minimumsantallet på vakt oppjusteres fra åtte til ni, slik at vaktlaget kan deles i to. Leder beredskap informerer om at dette vil redusere antall innkallinger, fordi det blir mulig å dekke to hendelser uten å innkalle ytterligere mannskap. I stedet for å møte overtallig, slik at uventet eskalering kan takles umiddelbart, blir konsekvensen at hendelsene møtes med et minimumslag. Videre vil større hendelser kreve innkalling av frimannskaper for å supplere beredskapen. Leder beredskap mener det vil kunne bli utfordrende å oppnå tilstrekkelig fremmøte dersom antall innkallinger reduseres ytterligere. For at dette skal være gjennomførbart må eventuelt kompensasjonen for å møte økes, slik at ordningen fortsatt oppleves som økonomisk fordelaktig for den enkelte. Brannsjef legger til at dette vil gi et mindre fleksibelt system ved at alle på vakt må ha sin spesielle funksjon, eksempelvis tre røykdykkere per firemannslag. Videre vil det gi mulighet for økt sykefravær, vanskeligere ferieavvikling, samt ansettelse av fem nye årsverk.

For det tredje kan beredskapen i Fredrikstad og Sarpsborg slås sammen. Leder beredskap informerer om at organisering av brannvesen i interkommunale selskap er hensiktsmessig faglig sett, men en dyr løsning for større kommuner.



DSB informerer om at bruk av nabobrannvesen vil redusere behovet for å innkalle frimannskaper. Et samarbeid på tvers av kommuner gir grunnlag for bedre og bredere kompetanse, større tilgjengelige innsatsressurser og mer effektiv utnyttelse av ressursene. Det vil også ha tilsvarende positive innvirkninger på det forebyggende arbeidet. Om lag 25 % av kommunene samarbeider i dag om brannvesenoppgaver og antallet samarbeidsbrannvesen er økende. For å sikre effektiv utnyttelse av ressursene, samt et fremtidsrettet brann- og redningsberedskap vil et regionalt brannvesen være et gunstig alternativ, også for Fredrikstad.

Tidligere omtalte utredning fra 2004⁷ om felles brannvesen for Fredrikstad, Halden, Hvaler og Sarpsborg viser at kommunenes samlede besparelser vil utgjøre 2 770 000, mens samlede økte kostnader tilsvarer 2 750 000. I tillegg vil det påløpe engangskostnader i forbindelse med etablering av felles brannvesen. Utredningen viser også at overgang til felles brannvesen kan medføre at man i mindre grad trenger å kalle inn frimannskaper ved hendelser og at man i stedet kan benytte mannskaper fra nærliggende stasjoner. Besparelser ved redusert innkalling av frimannskaper er imidlertid ikke tatt med i beregningene.

Kommunalsjef informerer om at det på nasjonalt nivå har vært gjennomført en effektiviseringsprosess knyttet til beredskap og ressursbruk de siste 5-10 årene. Dette innebærer blant annet samarbeidsløsninger, som i flere tilfeller har gjort overtidsbruk tilnærmet unødvendig. Kommunalsjef mener at det kan være aktuelt å samarbeide med brannvesenet i Sarpsborg, ved eksempelvis benytte deres mannskap ved hendelser i stedet for å innkalle frimannskaper. I henhold til brannsjef vil dette kunne medføre at kravene til innsatstider til spesielle brannobjekter ikke overholdes.

Alarmsentralen Brann Øst viser til en sammenheng mellom antall innkallinger og grad av samarbeid. Kommuner som har formalisert samarbeid/IKS har færre innkallinger av frimannskaper. Tabellen nedenfor viser antall innkallinger av frimannskaper i Fredrikstad sammenlignet med andre brannvesen i Østfold.


Brannvesen	Tidsperiode	Antall innkallinger
Moss interkommunale brannvesen	2011	0
Sarpsborg brann- og feiervesen	9. mai.2011-10. juni 2012	76
Fredrikstad brann- og redningskorps	1.mai 2011-10. juni 2012	89
Halden brannvesen	10. oktober 2011-6. mai 2012	12

Moss interkommunale brannvesen er et brannvernssamarbeid mellom kommunene Moss, Rygge, Råde og Våler. De øvrige er selvstendige brannvesen uten utstrakt formalisert samarbeid. Sarpsborg og Halden brannvesen er på bakgrunn av innbyggertall dimensjonert til å ha et vaktlag av fem mannskaper på stasjonen. Halden brannvesen har inngått samarbeidsavtaler med blant annet brannvesenet i Sarpsborg, Strømstad og andre kommuner i Sverige, samt Norske Skog Saugbrugs bedriftsbrannvern. Avtalene innebærer at Halden benytter nabokommunene til å sikre beredskapen dersom de rykker ut til en hendelse. Innkalling av frimannskaper gjøres når det er behov for ytterligere mannskap til hendelsen. Brannsjef i Halden brannvesen informerer om at de før samarbeidsavtalene ble inngått benyttet innkalling av frimannskaper i større utstrekning.

Det fremgår også av overnevnte handlingsplan at kommunen skal prioritere brannforebygging og tilsyn. I Fredrikstad består forebyggende avdeling av åtte årsverk inkludert leder. Leder forebyggende er også varabrannsjef og fungerer for tiden som konstituert brannsjef. Han går tilbake til stillingen som leder forebyggende når ny brannsjef tiltrer. I tillegg er ett årsverk midlertidig ubesatt.

Brannsjef informerer om at de ikke har utarbeidet egen plan for forebyggende arbeid, men at følgende fremgår av virksomhetsplan:

- Forebyggende aksjoner innen brannsikring.



DSB beskriver forebyggende arbeid som den viktigste strategien for å hindre brann.

⁷ Utredningen er gjennomført av firmaet Brannvern- og beredskapsrådgiver 1.

- Motivere for brannsikringstiltak gjennom informasjonsarbeid.
- 100 % tilsyn.

I 2010 gjennomførte brannkorpset 55 % av lovpålagte tilsyn. Avviket skyldes vakante stillinger i avdelingen. Brannsjef informerer om at de heller ikke nådde 100 % tilsyn i 2011. Per 4. juni 2012 er det gjennomført 162 tilsyn av totalt 468 objekter. Brannsjef opplyser at de har som mål å klare 80 % i år, men at det ikke er realistisk å regne med en tilsynsprosent høyere 60. Brannsjef informerer videre om at avdelingen prioriterer andre typer forebyggende tiltak, herunder:

- Holde kurs for helsesektoren og bedrifter.
- Installering av 170 røykdetektorer hos eldre hjemmeboende. Disse er koblet til trygghetsalarmen som alarmerer 110-sentralen direkte.
- Prosjekt om brannvernopplæring og praktisk slokking for 6.klasser er igangsatt og gjennomføres høsten 2012 og våren 2013.
- En ansatt i avdelingen bistår i byggesaksavdelingen vedrørende oppføring av nye risikoobjekter. Dette bidrar til at svakheter knyttet til brannsikkerhet blir luket ut på et tidlig stadium.
- Kartlegging av leilighetsbygg hvor det skal gjennomføres tilsyn i henhold til lokal forskrift.
- Beredskapstroppen bidrar i noen grad med forebyggende oppgaver ved for eksempel å besøke barnehager og ta i mot besøk av skoleklasser.
- Innkjøp av skjæreslukker og sprinkling i Gamlebyen.
- Tilsyn av gassanlegg.
- Prøveprosjekt med vanntåkeanlegg i boliger.
- Brannvernarbeid i Gamlebyen.
- Aksjon boligbrann.
- Brannvernuka.
- Oppfølging av alarmer for beredskap.
- Kontroll av sambandsutstyret på beredskap (utføres av leder tilsyn).

7.3 Vurderinger

Revisjonen finner at Fredrikstad kommune har driftsutgifter på linje med sammenligningskommunene, samtidig er andel lønn til brann- og redningskorpset høyere i Fredrikstad. Revisjonen har ikke funnet noen klare årsaker til at det er slik. I positiv retning vil vi imidlertid bemerke at overtidskostnader er tilnærmet halvert i løpet av de siste tre årene, selv om effekten reduseres noe ved at en del av overtidskostnadene har gått inn i fast lønn gjennom et fast tillegg.

Kommunen har satt som mål i handlingsplan å øke effektiviteten gjennom samhandling. Videre viser kommunalsjef til effektiviseringsprosesser på nasjonalt nivå, herunder samarbeidsløsninger som gjør innkalling av frimannskaper tilnærmet overflødig. Dette bekreftes av alarmsentralen, som viser til en oversikt som tyder på at samarbeid/IKS gir færre innkallinger av frimannskaper. DSB informerer om at samarbeid på tvers av kommuner gir grunnlag for bedre og bredere kompetanse og større tilgjengelige innsatsressurser. Ca 25 % av landets kommuner samarbeider om brannvesenoppgaver og tallet er stigende. Brann- og redningskorpset viser selv til alternative måter å organisere beredskapen på, inkludert etablering av IKS, men anbefaler ikke endringer i dagens ordning.

DSB informerer om at samarbeid på tvers av kommuner vil ha positive innvirkninger på det forebyggende arbeidet og at forebyggende arbeid er den viktigste strategien for å hindre brann. Revisjonen finner det positivt at det er iverksatt flere forebyggende tiltak, men vi vil samtidig påpeke at det ikke er utarbeidet plan for forebyggende arbeid og at det heller ikke er gjennomført tilstrekkelig antall tilsyn. Vi viser her både til forskriftens krav om 100 % tilsyn i særskilte brannobjekter og brann- og redningskorpsets egne mål.

Sett i sammenheng med de positive virkningene samarbeid kan ha på den totale driften av brann- og redningskorpset, er det revisjonens oppfatning at det er rom for en mer effektiv utnyttelse av ressursene.

8 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Basert på rapportens første problemstilling finner revisjonen at Fredrikstad kommune har utarbeidet en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Analysen er imidlertid delvis utdatert, men bystyret har bevilget midler til dette arbeidet. Risiko- og sårbarhetsanalyse for brann- og redningskorpset er også delvis utdatert og vi mener begge bør revideres.

Videre finner revisjonen at Fredrikstad brann- og redningskorps i all hovedsak er dimensjonert i tråd med forskrift. Vi vil imidlertid bemerke at forutsetningen som lå til grunn for DSBs aksept av dimensjoneringen, ikke er dokumentert gjennomført.

Fredrikstad brann- og redningskorps har inngått flere avtaler om samarbeid. Revisjonen er imidlertid usikre på om de fullt ut utnytter det potensial som ligger i samarbeidsløsninger.

Revisjonen finner også at det er inngått avtale med nødalarmeringssentralen, samt at det er utarbeidet instruks for alarmering. Imidlertid er vi, basert på DSBs uttalelse, usikre på om innkallingspraksis ved samtidige hendelser er nødvendig.

Basert på rapportens siste problemstilling er det revisjonens oppfatning at brann- og redningskorpsets ressurser kan forvaltes på en mer kostnadseffektiv måte – gjennom samarbeid. Det har også vært en nasjonal utvikling mot samarbeid om brannvesenoppgaver på tvers av kommunegrenser. Samarbeidsløsninger gir grunnlag for bedre og bredere kompetanse og større tilgjengelige innsatsressurser. Videre kan det resultere i færre innkallinger av frimannskaper og dermed redusere overtidskostnadene ytterligere.

Brann- og redningskorpset har de siste årene ikke gjennomført tilstrekkelig tilsyn. De mangler også plan for forebyggende arbeid. På bakgrunn av dette ønsker revisjonen å fremheve at samarbeid også kan ha positiv innvirkning på forebyggende oppgaver.

På denne bakgrunn anbefaler revisjonen at kommunen bør:

- utarbeide ny overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse som planlagt
- oppdatere risiko- og sårbarhetsanalyse for brann- og redningskorpset
- vurdere sin dimensjonering av beredskap
- vurdere behovet for å etablere ytterligere samarbeid og klargjøre eksisterende avtaler
- vurdere behovet for innkalling av frimannskaper ved samtidige hendelser
- vurdere å benytte ressurser fra nabobrannvesen ved behov for mannskap utover beredskapsstyrken
- utarbeide plan for forebyggende arbeid og gjennomføre 100 % tilsyn
- vurdere hvordan samarbeidsløsninger kan effektivisere forebyggende og beredskapsmessige oppgaver

Rolvsøy, 24/8-2012

Elisabeth Iversen Faim
(sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
forvaltningsrevisor

Anders Svarholt (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

9 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannens kommentarer er oversendt per e-post 23.8.12 av kommunalsjef Roy H. Jakobsen:

Vedr. org.kartet i pkt 4.2; Organiseringen av Fredrikstad brann- og redningskorps;

Det er viktig at kommandolinjene i en beredskapsorganisasjon er entydige. Det bemerkes derfor at brannsjefen er direkte overordnet lederne for hhv. beredskapsavdelingen, forebyggende avdeling og feiertjenesten. Varabrannsjef er brannsjefens stedfortreder og ikke et eget nivå i organisasjonen.

Vedr. pkt 4.2 og 4.3; Dokumentasjon på klargjøring av samarbeidsavtalen med Sarpsborg brannvesen;

Av rapporten fremgår at gjeldende dokumentasjon av brannvesenet (brannordning) ble godkjent av DSB i 2002 under forutsetning av at samarbeidsavtalen med Sarpsborg brannvesen ble gjort klarere. Revisjonen skriver i rapporten at de ikke er forelagt dokumentasjon på at dette er gjennomført.

Det er inngått ny bistandsavtale med Sarpsborg brannvesen 14.09.2006. Denne avtalen ble 01.03.2009 erstattet av ny avtale inngått mellom Alarmsentral Brann Øst (ABØ) og brann- og redningsvesenene i Østfold i forbindelse med innføringen av nytt nødnett.

Etter DSB sitt tilsyn med Fredrikstad brannvesen 09.11.2006 ble det ikke gitt anmerkninger fra DSB på dette forholdet og vi anser det som et stilleteende samtykke på at nevnte forutsetning er overholdt.

Vedr. pkt 7; Kostnadseffektivitet - Fredrikstad brann- og redningskorps;

Tabellene vedr. driftsutgifter og brutto lønnsutgifter i pkt 7.2 hadde blitt mer relevante dersom de hadde vært mer konsekvente mht. hvilke kommuner Fredrikstad ble sammenlignet med. En sammenligning av både (netto) driftsutgifter pr innbygger og brutto lønnsutgifter for øvrige heltidsbrannvesen i Østfold ville også vært interessant.

Vedr. pkt 7.2 siste del; Manglende forebyggende arbeid;

Videre fremgår det av rapporten ”*manglende forebyggende arbeid*” med bakgrunn i de gjennomførte antall tilsyn i særskilte brannobjekt i hht. forebyggendeforskriften.

Det å erstatte tilsyn i særskilte brannobjekt med annet forebyggende arbeid (prosjekter, tiltak mv.) basert på en lokal risikovurdering er i tråd med intensjonene fra brannvesenet sitt faglige tilsynsorgan (DSB). Under DSB sitt tilsyn med Fredrikstad brannvesen i 2006 ble det ikke gitt avvik eller anmerkninger til hvordan det forebyggende arbeid i Fredrikstad brannvesen ble gjennomført. Det ble fra DSB sin side kommentert at det forebyggende arbeidet ble gjennomført på en grundig måte og at Fredrikstad kommune har et solid og godt brannvesen som kan utføre oppgavene på en god måte.

Generelt;

Rådmannen slutter seg for øvrig til revisjonsrapportens anbefalinger.

10 REVISJONENS BEMERKNINGER

Revisjonen viser til Rådmannens høringsuttalelse og har følgende bemerkninger:

Vedr. pkt 4.2 og 4.3; Dokumentasjon på klargjøring av samarbeidsavtalen med Sarpsborg brannvesen;

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen stiller krav til kommunen om å samarbeide med andre myndigheter og kommuner. Forskriften skiller mellom bistands- og samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtaler har som formål å sikre best mulig brannvern for kommunens innbyggere med hensyn til utnyttelse av ressurser, kompetanse, forebyggende arbeid og beredskap i regionen. Etter revisjonens oppfatning er avtalen mellom Alarmsentral brann øst og brann og redningsvesenene i Østfold ment å være en bistandsavtale i akutte brann og ulykkessituasjoner, regulert av forskriftens § 4-2 (se også §§ 4-5 og 4-6), og ikke en samarbeidsavtale i forskriftens forstand.

Vedr. pkt 7.2 siste del; Manglende forebyggende arbeid;

Revisjonen vil innledningsvis gjøre oppmerksom på at rapporten ikke er ment å gi et fullstendig bilde av kommunens forebyggende arbeid. Forebyggende arbeid er tatt med i rapporten for å gi et mer nyansert bilde av brann- og redningskorpsets bruk av ressurser.

Vår vurdering av det forebyggende arbeidet bygger på forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyns krav om 100 % tilsyn, samt krav om plan for forebyggende arbeid. Fakta viser at dette ikke ivaretas fullt ut.

Det er seks år siden DSB gjennomførte sitt tilsyn, og det er ikke gitt at de har samme oppfatning i dag. Revisjonen viser videre til at brann- og redningskorpset i egen handlingsplan har som mål å gjennomføre 80% tilsyn. Revisjonen stiller spørsmålsteget ved denne målfastsettelsen, dersom brann- og redningskorpset likevel mener at de forebyggende tiltakene de gjennomfører er tilstrekkelige.

For øvrig er revisjonen enig i at man kan erstatte tilsyn i særskilte brannobjekter med annet forebyggende arbeid. Forskriften viser imidlertid til enkelte forutsetninger som må være oppfylt for at alternative tilsynsformer, som for eksempel egenmelding eller satsningsområde, skal kunne erstatte tilsyn. Etter DSBs vurdering kan flere av de forebyggende aktivitetene kommunen selv viser til ikke erstatte kommunens tilsynsplikt. Som eksempel vises det til prosjekt om brannvernopplæring og praktisk sløkking for 6.klasser, aksjon boligbrann og brannvernuka. Ifølge DSB er alle de ovennevnte nasjonalt initierte oppgaver hvor det er forventet at Fredrikstad deltar. Videre vil innkjøp av skjæreslukker i Gamlebyen, oppfølging av alarmer og sambandsutstyr for beredskap ifølge DSB sannsynligvis sortere under beredskapsarbeid. I tillegg vil flere av de gjenstående aktivitetene kommunen påberoper seg være oppdrag som brann- og redningskorpset får betalt for, eksempelvis kurs, eller kan være finansiert av andre, som for eksempel prosjekter støttet av Gjensidige stiftelsen.

11 VEDLEGG

Utledning av revisjonskriterier

Kommunale brannvesen er regulert av brann og eksplosjonsvernloven. Med hjemmel i loven er det utarbeidet forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften). Forskriften skal sikre at kommunen har et brannvesen som er organisert og bemannet slik at lovpålagte oppgaver kan utføres tilfredsstillende, jf. forskriftens § 1-1. I tillegg til forskriften har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utarbeidet veileder til forskriften. Det foreligger også veileder til arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser.

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i prosjektets underproblemstillinger.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Det følger av brann- og eksplosjonsvernloven at kommunen skal utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver de kan bli stilt overfor, jf. lovens § 9 (2).

Det følger av forarbeidene⁸ til loven at kvalifiserte risikovurderinger i forhold til beredskapsmessige tiltak er en grunnleggende forutsetning for at virksomhetene skal kunne etablere de riktige tiltak på en kostnadseffektiv måte. Videre uttales det at risikoanalyser blir et stadig viktigere element i virksomhetenes sikkerhetsstyring og som dokumentasjonsgrunnlag i forhold til oppfyllelsen av lovgivningens krav til sikker drift.

Videre fremgår det av veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser at slike analyser ikke bør bli en ”engangsjobb”, men revideres ved nye opplysninger og forandringer i system eller omgivelser.

Dimensjonering av beredskap

I kommuner med mer enn 20.000 innbyggere skal brannvesenet ledes av en person i hel stilling, jf. dimensjoneringsforskriftens § 2-5. Videre følger det av bestemmelsen at brannsjefen skal ha en stedfortreder.

Det følger av § 2-5 at det i kommuner med mer enn 20.000 innbyggere skal være en beredskapsavdeling som ledes av en person i hel stilling. Leder for beredskapfunksjonen skal sikre god og enhetlig kvalitet på avdelingens tjenester.

I kommuner med tettsteder med mer enn 2000 innbyggere skal det være dreiende overordnet vakt, hvor både brannsjef og stedfortreder går inn i vaktordningen, jf. § 5-6. Overordnet vakt består av særskilt kvalifisert personell som har brannsjefens myndighet, jf. forskriftens § 1-4. Vedkommende skal ha den overordnede ledelse når brannvesenet er i innsats.

Det presiseres i lovens forarbeider at lederen av brannvesenet vil inngå i det ordinære linjesystemet i kommunen under administrasjonssjefen.

⁸ Ot.prp. 28 (2001-2002).

Kommunen plikter å delegere myndighet på en slik måte at brannsjefen kan utføre sine oppgaver tilfredsstillende i henhold til loven, jf. forskriftens § 2-2. Det vil være kommunestyrets og administrasjonssjefens ansvar å sørge for at lederen av brannvesenet får de nødvendige fullmakter for å kunne lede brannvesenets innsats på en forsvarlig måte.

Samlet innsatsstyrke skal være minst 16 personer, hvorav minst fire skal være kvalifiserte som utrykningsledere, jf. forskriftens § 5-1.

I tettsteder med over 20.000 innbyggere skal beredskapen være organisert i lag av heltidspersonell med kasernert vakt, jf. § 5-3 (4). Tettbebygget er områder med minst 200 bosatte, der avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter, jf. forskriftens § 1-4. Kasernert vakt vil si personell i vakt på brannstasjon, jf. forskriftens § 1-4.

I tettsted med mellom 50.000 og 100.000 innbyggere skal beredskapen bestå av to vaktlag og nødvendig støttestyrke, jf. forskriftens § 5-4.

Støttestyrken er et supplement til førsteinnsatslaget og skal bestå av stigebilfører og tankbilfører, jf. forskriftens § 5-2.

Et vaktlag skal bestå av minst en utrykningsleder og tre brannkonstabler/røykdykkere, jf. forskriftens § 5-2.

Kravene beskrevet ovenfor skal sikre at kommunen setter av et minimum av ressurser til å gjennomføre brannfaglige oppgaver og det administrative knyttet til dette.

Det følger av beskrivelsen ovenfor og forskriftens § 1-1 at dimensjoneringen skal gjøres på bakgrunn av kartlagt risiko- og sårbarhetsanalyse.

Kravene som følger av dimensjoneringsforskriften er minstekrav som den enkelte kommune må oppfylle. Kommunen skal videre kunne dokumentere at de forskriftsmessige kravene er oppfylt, jf. § 2-4. Det følger av veilederen at det er en forutsetning at internkontrollforskriftens⁹ prinsipper skal benyttes som et verktøy for å dokumentere dette. Dette innebærer blant annet at dokumentasjonen jevnlig må oppdateres og det skal foreligge rutiner for at avvik rettes opp slik at man kan forebygge gjentatte hendelser.

Samarbeid

Kommunen skal sørge for at det søkes samarbeid med andre myndigheter for å sikre best mulig brannvern, jf. dimensjoneringsforskriftens § 2-1. Videre er det presisert i § 4-1 at kommunen skal søke samarbeid med andre kommuner og beredskapsmessige organisasjoner for best mulig utnyttelse av samlede ressurser i regionen. Det følger av veileder at målet er å utnytte både faglige og økonomiske ressurser på best mulig måte.

Det fremheves i veilederen at det ofte vil være store ressurser å spare ved å inngå et brannvernsamarbeid.

Kommuner som har felles tettsted plikter å inngå samarbeid fordi førsteinnsats skal skje fra den brannstasjonen som har kortest innsatstid, jf. bestemmelsens annet ledd. Varsling, alarmering og sambandsrutiner må være tilrettelagt for slikt samarbeid, og det må være kjent for alle hvem som ivaretar den overordnede ledelse.

⁹ Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

Utover dette skal kommunen også inngå avtaler som legger til rette for å motta eller yte bistand i akutte situasjoner med blant annet nabobrannvesen, jf. § 4-2. For at brannvesenet skal kunne gjennomføre en mest mulig effektiv og slagkraftig innsats er det viktig at mulighetene for bistand er kartlagt.

Innkallingsrutiner

Nødalarmeringssentralen er ansvarlig for alarmering og utkalling av tilstrekkelig innsatsstyrke og overordnet vakt, jf. forskriftens § 4-6. De forskriftsmessige pliktene til å alarmere og utkalle er således lagt på sentralen. Kommunen har imidlertid ansvar for brannberedskapen, og dette innebærer at kommunen må bidra og legge til rette for at nødalarmeringssentralen kan utføre sine lovpålagte oppgaver. Det følger blant annet av veileder at sentralen må ha avklart forhold av betydning for valg av ressurser. Innsatspersonell alarmeres lagvis, eventuelt i større enheter. Det må utarbeides instruksjoner for alarmering, og det må inngås avtaler med berørte brannvesen som gir nødalarmeringssentralen fullmakt til å alarmere de innsatsstyrkene som er nødvendig i den enkelte situasjon. Sentralens rutiner må sikre at utalarmeringen er riktig dimensjonert og kvalifisert. Dette forutsetter at sentralen har full oversikt over hvordan det lokale brannvesenet er organisert og brannvesenets ressurstilgang.

Kostnadseffektivitet

Kommunen skal sørge for å etablere og drive et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv måte, jf. brann og eksplosjonsvernloven § 9.

Det er i hovedsak den enkelte kommune som skal bestemme hvilke ressurser brannvesenet skal disponere. Utover dette fremgår det av forskrift om brannforebygging § 5-2a at en tilstrekkelig del av brannvesenets samlede ressurser skal disponeres til forebyggende arbeid.

Brannvesenets forebyggende avdeling må bemannes slik at lovpålagte oppgaver kan oppfylles, jf. § 3-2 dimensjoneringsforskriften. Dette innebærer at brannvesenet må ha minst ett årsverk per 10 000 innbygger i kommunen. Andre oppgaver som brannvesenet påtar seg krever ytterligere ressurser. Kommunen må også sørge for at det utarbeides en plan over aktuelle brannverntiltak hvert år, jf. forskrift om brannforebygging § 5-2. Videre følger det av § 5-3 at kommunen må sørge for at brannvesenet gjennomfører motivasjons- og informasjonstiltak om faren for, og ved brann, om forebyggende brannverntiltak og opptreden i tilfelle brann. I henhold til forskriftens § 6-3 må kommunen også sørge for at det gjennomføres tilsyn i alle særskilte brannobjekter¹⁰, med mindre kommunen kompenserer med andre tiltak, herunder egenmelding eller satsningsområde, jf. § 6-2.

¹⁰ Objekter av type a og b: minst en gang årlig.
Objekter av type c: minst en gang hvert fjerde år.