

Totalberedskapskommisjonen
Att: Sekretariatsleder Øyvind Ytrestøl Follidal

23.03.22

Innspill til Totalberedskapskommisjonen

Samfunnsbedriftene brann og redning ønsker med dette innspillet å få satt lokal og regional beredskap og brann- og redningstjenesten posisjon og rolle i nasjonal, regional og lokal beredskap på Totalberedskapskommisjonens dagsorden. Vi mener at det er vanskelig å tenke seg god totalberedskap uten en plan for beredskap på lokalt nivå.

Om Samfunnsbedriftene

Vi er en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for samfunnsbedrifter over hele landet. Alle våre medlemmer har et klart samfunnsoppdrag, uavhengig av eierskap.

Samfunnsbedriftene er den ledende organisasjonen for bedrifter i kommunal sektor. Vi organiserer nær 560 kommunalt eide bedrifter i en rekke bransjer. I medlemsporteføljen finner man også stiftelser og ideelle bedrifter. Brann og redning, energibedrifter, havner og avfallsselskaper utgjør flertallet av våre medlemmer. Felles for all våre medlemmer er at de leverer grunnleggende og samfunnskritiske tjenester til innbyggere og næringsliv i sine lokalsamfunn

Evne til å håndtere kriser lokalt

Det er 20 år siden forrige gjennomgang av totalberedskapen i landet, og krigshandlingene i Ukraina viser oss dessverre med all tydelighet behovet for en ny gjennomgang av norsk beredskap. Norske lokalsamfunn står heldigvis ikke overfor den type utfordringer som mange lokale ledere møter i Ukraina. Men norske lokalsamfunn kan rammes av hendelser i hele krisespektret fra alvorlige ulykker og naturhendelser til i verste fall oppleve krig og væpnet konflikt.

Vi mener derfor at det lokale og regionale perspektivet bør løftes nå når kommisjonen skal i gang med å operasjonalisere og prioritere mandatet. I et lokalt og regionalt perspektiv er brann og redning en sentral ressurs både for å forebygge ulykker, men også operativ håndtering når ulykken først er ute. Derfor mente Samfunnsbedriftene at kommisjonen også burde utvides med brann- og redningskompetanse. Justis- og beredskapsdepartementet avsto dette.

Brann og redning i den nasjonale, regionale og lokale beredskapskjeden

I de fleste offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner mm, og ellers i det offentlige ordskiftet, omtales brann- og redningstjenesten som kommunalt eid beredskapsressurs med et lokalt ansvar for forebygging og håndtering av hendelser. Dette er formelt sett en riktig virkelighetsbeskrivelse. Likevel ser vi at det i for eksempel de siste samfunnssikkerhetsmeldingene og i praksis gjennom organiseringen av den norske redningstjenesten at det er forventet at brann og redning også skal spille en rolle i den regionale og nasjonale beredskapen. Med slike forventninger må man også foreta en gjennomgang av brann- og eksplosjonsvernloven for å sikre at ansvar, roller og hjemmelsgrunnlag er på plass. Med det som en forventning har tjenesten en del uløste utfordringer som vi håper kan komme på Totalberedskapskommisjonens sakskart.

Under er en gjennomgang av hvilke utfordringer som må løses for at brann og redning skal kunne være en ressurs i hele krisespektret i norske kommuner.



Roller, oppgaver og ansvar

Brann- og redningstjenesten får tilført stadig nye oppgaver og må også utføre og støtte andre beredskapsaktører som politiet og ambulansetjenesten i det daglige. Vi ser enn markant økning i oppgaver, særlig på bistand til ambulansetjenesten. Fra 2016 til 2019 var det en økning på antall helseoppdrag på 25% og denne trenden fortsetter. Det er derfor viktig å få en helhetlig gjennomgang av brann- og redningstjenesten med fokus på følgende problemstillinger:

- hvilken rolle tjenesten skal ha i organiseringen av norsk beredskap lokalt, regionalt og nasjonalt
- hvilke oppgaver, både innenfor kjerneoppgavene på forebyggings- og beredskapsområdet og hvilke oppgaver skal tjenesten utføre på vegne av de andre nødetatene i framtiden

Når oppgaver er definert må man se på hvilken kompetanse som er nødvendig for å utføre oppgavene og hvordan dette skal finansieres

Gjennomføre nødvendige strukturendringer

Mange av landets brann- og redningstjenester sliter allerede i dag med å levere tjenester som tilfredsstillende lover og forskrifter på forebygging og operativ beredskap. Brannstudien fra 2013 peker på en del utfordringer hvor de viktigste er gjengitt under.

Forebygging:

- Det er utfordringer knyttet til kompetanse på områder som er viktige for å løfte kvaliteten på det brannforebyggende området videre, for eksempel analyser, forvaltning og brannforløpsvurdering.
- Mange steder er det for små fagmiljøer, eller kompetansen finnes rett og slett ikke.
- Det er gjennomgående for lite systematikk knyttet til erfaringslæring.

Beredskap:

- Evnen til å håndtere store eller komplekse hendelser er varierende, og det er krevende for mindre deltidsbrann- og redningsvesen å opprettholde nødvendig spesialkompetanse knyttet til beredskap.
- Spesialkompetanse og -utstyr dekker ikke nødvendigvis alle geografiske områder i dag, og det mangler en overordnet struktur for hvor slik kompetanse er plassert.

Brannstudiens påpekning av utfordringer i beredskap og forebygging er dessverre like aktuelle i dag som for 10 år siden. Løsningen på mange av disse utfordringene er at kommunene i større grad samarbeider om brann og redning på tvers av kommunegrensene for å skape større kompetansemiljøer, få tilgang til mer oppdatert utstyr og teknologi og skape større utholdenhet ved større hendelser.

Et pålagt interkommunalt samarbeid etter modell fra IUA-samarbeidet (interkommunalt utvalg mot akutt forurensning) kan være en farbar vei for et slikt samarbeid på kommunal beredskap, brannvern mm. Dette vil styrke de mindre kommunenes evne til å forebygge og håndtere hendelser i hele krisespektret.

Manglende nasjonale og regionale styrings- og støttestrukturer

Det mangler nasjonale og regionale styrings- og støttestrukturer for brann og redning. Dettet ble nok engang ble aktualisert etter skredulykken i Gjerdrum.

Både politiet og helse med ambulansetjenesten har slike strukturer og styringslinjer på plass når de store ulykkene skjer. I politi og helse er det definerte funksjoner regionalt og nasjonalt, som kan koordinere og styre ressurser dit hvor behovet er størst.

For brann og redning er disse funksjonene mer eller mindre fraværende. Dette ble på nytt aktualisert i den tragiske skredulykken på Gjerdrum i nyttårshelgen 2020/21. I fraværet slike styrings- og støttesystemer må brann og redningstjenesten i mye større grad støtte seg på kjennskap, vennskap og dugnadsånd når de store og tunge ressursene skal identifiseres, utalmeres og koordineres. På dette området er utfordringene størst der hvor avstandene er store og samarbeidsrelasjonene få og dette er mest prekært i Nord-Norge selv om dette er en aktuell problemstilling for hele landet.

Eksempler på slike støttesystemer kan være en nasjonal koordinator, med fullmakt til å styre ressurser på tvers av kommuner og regioner, ved større og samtidige hendelser, som for eksempel skogbranner, ras og flom. Det bør vurderes om DSB bør fylle en slik rolle for brann og redning i Norge.



På Gjerdrum var USAR ressurser, det vil si «urban search and rescue» svært viktig i letingen av overlevende og etter hvert omkomne i skredgroppen. Dette er ressurser som med fordel kunne vært finansiert og koordinert i en nasjonal kontekst. I dag er dette et løft som de lokale brann- og redningstjenestene gjør selv basert på lokale risiko- og sårbarhetsanalyser. Tilsvarende på regionalt nivå er det et behov for koordinering og en mer hensiktsmessig finansiering av kostnads- og kompetansekrevene ressurser som droneberedskap og redningsdykking.

I dag er det litt tilfeldig hvilke brann og redningstjenester som utvikler slike spesialtjenester. Disse tjenestene bør sees i en regional sammenheng, hvor kostnadene med å utvikle og drifte disse i større grad må kunne deles mellom kommunene og staten.

Utvikling av nødmeldetjenesten

Nødmeldetjenesten er en kritisk funksjon i den beredskapsmessige verdikjeden. Uten en velfungerende nødmeldetjeneste er risikoen stor for at befolkningen ikke vil få hjelp i nødsituasjoner. Etableringen av dagens Nødnett er en av største løftene innen samfunnsikkerhet og beredskap de siste 20 årene. Nødetatene og andre beredskapsaktører har nå et sambandsvektøy som gjør at de kan kommunisere sømløst på tvers. Dette har styrket den enkelte nødetat og innsatsen på tvers av etatene sin evne til å håndtere hendelser i hele krisespekteret. Nødetatene har blitt bedre på samarbeid på tvers, men det er fortsatt et stort uforløst potensial her. Dette er bla utredet og påpekt i rapporten fra en arbeidsgruppe ledet av DSB med navnet «Felles satsingsområder for nød- og beredskapskommunikasjon mot 2030» <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/felles-satsingsomrader-for-nod-og-beredskapskommunikasjon-mot-2030/>

Rapporten har beskriver fire fellesområder for en bedre nødmeldetjeneste:

- *Rammebetingelser som muliggjør:* Vi har rammer som, i tråd med teknologiutviklingen, tilrettelegger for utøvelse av vårt felles samfunnsoppdrag.
- *Økt samordning:* Vi er samordnet, og arbeider helhetlig og koordinert. Utfordringer løses i fellesskap.
- *Felles løsninger:* Vi har systemer som snakker sammen, og vi utvikler fremtidige løsninger på tvers av sektorene.
- *Bedre bruk av data:* Vi håndterer hendelser bedre ved å hente, prosessere og dele data som gir oss felles og rikere situasjonsforståelse

Dagens Nødnett har likevel sine begrensninger mht evne til å overføre større mengder data. Derfor jobbes det nå med neste generasjon Nødnett, som slik det ser ut nå vil bli en integrert del av det kommende 5G-nettet. Våre nordiske naboland har valgt samme hovedstrategi men det ser ut til at det er ulike vurderinger knyttet til sikkerhet og eierskap av sentral infrastruktur i et nytt Nødnett. Digital sikkerhet har fått en fornyet aktualitet med den utfordrende sikkerhetssituasjonen globalt og spesielt i Europa etter invasjonen av Ukraina.

Nødmeldesentralene er også bedre rustet til å håndtere større og mer krevende hendelser i dag enn for 20 år siden. Det er likevel stor forskjell på hvordan sentralene opererer på tvers av de tre nødetatene. AMK (113) og politiets operasjonssentral (112) fungerer i stor grad som operasjonssentraler med myndighet til å styre ressurser på tvers mens brann (110) i mye mindre grad er tillagt en slik rolle og myndighet. Denne diskusjonen ble på ny tatt opp i etterkant av raset på Gjerdrum hvor koordinering på tvers kommunegrenser og brannvesen var nødvendig. Hvilken rolle nødmeldetjenesten og -sentralene skal spille framover bør også diskuteres i kommisjonen.

Vi ønsker et møte med utvalgte medlemmer av Totalberedskapskommisjonen

Dette skriftlige innspillet er en smakebit på de problemstillingene som vi gjerne ville diskutere med kommisjonens leder, Harald Sunde, sekretariatsleder Øyvind Ytrestøl Folldal, de to ordførerne Ida Stuber og Anne Rygh Pedersen, statsforvalter Elisabeth Aspåker og direktør Cecilie Daae. I et slikt møte kan vi tilby bred beredskaps- og brannfaglig kompetanse med bla brannsjefene fra Vestfold interkommunale brannvesen, Salten brann, Valdres brann og redning, Trøndelag brann og redningstjeneste, Kristiansandsregionen brann og redning, Brannvesenet Sør, Rogaland brann og redning, Oslo brann og redningsetat og Bergen brannvesen i tillegg til leder for Sør-Øst 110 sentral. Disse dekker både by og distrikt og kan gi en unik innsikt brann- og redningstjenestens rolle nasjonalt, regionalt og lokalt og ikke minst hvilke utfordringer tjenesten står overfor de kommende årene.



Vi håper at dere finner tid til et møte med oss i løpet av mai 2022 før mandatet er endelig operasjonalisert. Vi håper selvfølgelig på at vi kan møtes fysisk men vi er også åpne for digitale eller hybride løsninger

Med vennlig hilsen

Øistein Gjølberg Karlsen
Direktør Samfunnsbedriftene brann og redning.