



Haugaland brann og redning iks

Saksframlegg

Saksbehandler:	Dag Botnen, brannsjef	Arkivkode:	021
Arkivsaknr:	Repr 22/019	Dato:	12.10.2022

Behandlingsorgan:

Styret for Haugaland brann og redning iks	12.10.2022	tilråding
Styret for Haugaland brann og redning iks	13.10.2022	tilråding
Representantskapet for Haugaland brann og redning iks	11.11.2022	tilråding
Kommunestyrene i eierkommunene	ikke fastsett	vedtak

BEREDSKAPSANALYSE – DELANALYSE STASJONSSTRUKTUR

BEHANDLING:

Brannsjefen sin tilråding

1. Representantskapet anbefaler eierkommunene å opprettholde stasjonsstrukturen slik den er i dag med unntak av Tysværvåg stasjon som legges ned. Dette forutsetter at Raglamyr og Veia realiseres iht. selskapsavtalen og at Tysværvåg avvikles tidligst på det tidspunkt en hovedbrannstasjon tas i bruk. Det skal gjøres videre analyse av innholdet på stasjonene i form av tjenestenivå, bemanning, kompetanse, utstyr m.m.

Saksbehandling i styret 12.10.2022 og 13.10.2022

Saken ble først behandlet i styret 12.10.2022. Styret ga råd om hvordan saken kunne endres for at denne skulle bli tydelig for leseren. Endringene er gjort og saken ble behandlet på nytt 13.10.2022.

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Styret sin tilråding

1. Representantskapet anbefaler eierkommunene å opprettholde stasjonsstrukturen slik den er i dag med unntak av Tysværvåg stasjon som legges ned. Dette forutsetter at Raglamyr og Veia realiseres iht. selskapsavtalen og at Tysværvåg avvikles tidligst på det tidspunkt en hovedbrannstasjon tas i bruk. Det skal gjøres videre analyse av innholdet på stasjonene i form av tjenestenivå, bemanning, kompetanse, utstyr m.m.

SAKSOPPLYSNINGER:

Eierkommunene gjennomførte en utredning i 2015 hvor det ble konkludert med at den beste løsningen for leveranse av brannberedskap og brannforebyggende tjenester, den måtte gjøres i et samarbeid.

I 2017 ble det vedtatt i kommunestyrene for hver enkelt eier, en selskapsavtale som bygget på de anbefalinger som rapporten fra 2015 la frem, i alt 15 stk. Selskapsavtalen hadde noen føringer for stasjonsstrukturen som er av betydning for beredskapsanalysen slik den er lagt frem i sak 22/044:

1. Hovedbrannstasjonen skal erstatte brannstasjonene Bø og Vormedal (og Haugesund¹).
2. Ny brannstasjon i Vea-området skal erstatte brannstasjonene i Åkra og på Kopervik.

Utover dette vil stasjonsstrukturen være avhengig av en beredskapsanalyse. Krav om beredskapsanalyse kommer frem av brann- og redningsforskriften av 1.3.2022 samt de forutsetninger og krav som eierne av HBR fastsetter i sin eierstyring.

Det mandat som eierne har gitt HBR i sak 21/012 – revidering av beredskapsanalyse, er:

Eierkommunene ønsker et kosteffektivt og optimalt organisert HBR som kan levere den beredskapen som er nødvendig. HBR må dimensjoneres ut fra en beredskapsanalyse som sikrer at vi innfrir lov og forskrift og de mål som eierne har satt for HBR.

HBR må etablere en helhetlig beredskapsanalyse som tar for seg beredskapsnivå, organisering og geografisk struktur. Det er viktig at selskapet søker en optimal stasjonsstruktur uavhengig av kommunegrensene. Analysen skal være beslutningsgrunnlaget for fastsettelse av branndokument (brannordning) for Haugaland brann og redning iks.

Det skal opprettes en referansegruppe hvor eierkommunene er representert ved kommunedirektører/rådmenn. Det er viktig med tett dialog og medvirkning underveis slik at nødvendige valg og beslutninger i prosjektfasen optimaliseres og at det er kunnskap om -og eierskap til løsningene. Det er ønske om en 3. partsvurdering underveis i arbeidet. Budsjett og plan for arbeidet utarbeides.

Arbeidet må koordineres mot eiere, politisk og tillitsvalgte. Arbeidet med beredskapsanalyse skal ha følgende leveranser:

- Prosjektbeskrivelse og -plan for gjennomføring.
- Milepælsplan (inkl. hørings-/beslutningsplan).
- Gjennomgang av eksisterende ROS-analyse og rapport som inkluderer forebyggende tiltak.
- Synergieffekter med utfallsrom og tiltaksplaner.
- Beskrivelse av budsjettkonsekvenser for 2022 (kortsiktige tiltak som gir synergieffekt og/eller innsparing)
- Sluttrapport.
- Forslag til branndokument.

Haugaland brann- og redning iks har valgt å løse oppgaven ved å etablere en prosjektorganisasjon med en egen/intern prosjektleder, ref. representantskapsak 21/012.

Beredskapsanalysen er delt i delanalyser hvor vi nå ser på stasjonsstrukturen. Påfølgende analyser vil vurdere kompetanse og tjenester, kjøretøy og utstyr m.m. Dette arbeidet starter når stasjonsstrukturen er fastsett.

Innledningsvis har vi utført en kvantitativ tilnærming der alle målbare fakta legges til grunn. Det hentes ut fakta fra kartlagt risiko- og sårbarhet, krav sett i lov og forskrift, målbare data med mer. Denne informasjonen setter premissene for en dimensjonering ut fra grunnkravene i brannvesenforskriften og er det vi kan kalle beslutningsgrunnlaget.

For å ha et beslutningsgrunnlag til å gi faglig gode anbefalinger til eierne, vil vi gjennomføre en kvalitativ analyse der fagekspertise (internt og eksternt) benyttes. Basert på denne analysen legges det frem et forslag til stasjonsstruktur som styringsgruppa har samlet seg for og som legges frem for styret i HBR for videre behandling.

For metode, organisering og analyse vises det til vedlagt dokument. Det blir ikke under saksopplysninger gjengitt innhold som kan leses i hoveddokumentet.

Det er to forhold som trekkes frem i de møtene som vi har med ansatte og som må presiseres:

1. det er i rapport fra 2015 og som vedtakene i kommunene bygger på, sagt at stasjonsstrukturen ikke skal endres utover det som er vedtatt for hovedbrannstasjon og for Vea.
2. det er sagt at beredskapen ikke skal svekkes som følge av etablering av HBR iks.

¹ Når Haugesund trakk seg ut som eier, vil ikke dette punktet være gjeldende for Haugesund. Kravet til to vaktlag og behovet for en hovedstasjon er likevel uendret og er ikke endret som konsekvens av uttredelse.

Vi svarer ikke ut punkt 1, men det vises til de føringer som eierne gir oss til enhver tid. I dette tilfellet ber eierne oss om å se på stasjonsstrukturen for HBR for å se om denne er optimal ut fra et kost-/nytteperspektiv. Videre er vi etter ny forskrift av 1.3.2022, pålagt å gjennomføre en beredskapsanalyse.

Svar til punkt 2 er at vi ikke har som mål å svekke beredskapen, men optimalisere denne. For å gjøre dette må vi se på stasjonsstrukturen, innhold på stasjonene, type kompetanse m.m. Det er også viktig å si at vi skal se på beredskapen innenfor yttergrensene for HBR og ikke for hver enkelt kommune. Det er helheten som må vurderes i om beredskapen er samlet god eller ikke.

VURDERINGER:

For å innfri mandatet er det nødvendig å gjennomføre en tolkning av mandatet slik at den faglige anbefalingen kan leses i denne konteksten.

Det bes om et kosteffektivt og optimalt organisert brann- og redningsvesen som kan levere den beredskap som er nødvendig innenfor gjeldende krav i lov og forskrift samt eierne sine mål for selskapet. Hver for seg vil et kosteffektivt og optimalt organisert brann- og redningsvesen gi et resultat som ikke er i tråd med vår anbefaling, men det er heller ikke det mandatet ber om. Vår definisjon av begrepene er:

Kosteffektivt brannvesen: En måte å drifte brannvesenet på som er kostnadmessig lav sammenlignet med andre driftsformer som innfrir samme beredskapskrav.

Optimalt brannvesen: Et brannvesen som leverer kvalitet på tjeneste som er så god som det er mulig innenfor gitte rammer. Dette hensyntar lokal risiko- og sårbarhet.

Mandatet ber oss om å finne en fornuftig balanse mellom disse to kravene som gjør til at vi får det brann- og redningsvesenet som eierne, innbyggerne og selskapet fortjener.

Som det kommer frem av analysen, er det mulig å avvikle flere stasjoner uten at vi bryter lov eller forskrift, men dette gir ikke en beredskap som vi faglig sett vil anbefale ut fra de vurderinger som er gjort i analysen. For stasjoner og områder er det kartlagt mellom annet:

- Krav til utrykningstider opp mot risikoobjekt.
- Krav til vaktordninger opp mot innbyggertall.
- Vurderinger av kartlagt og fremtidig risiko- og sårbarhet.
- Muligheter for rekruttering (demografi, arbeidsplasser/pendlervirksomhet m.m.).
- Slagkraft (antall personer som skal håndtere en brann/hendelse og fordelingen av mannskap)

Kartlegging av grunnkrav gir oss et svar på de stasjonene som:

1. ikke kan vurderes videre i analysen som følge av at ingen andre stasjoner kan erstatte det geografiske beredskapsområdet de er plassert i, og
2. de stasjonene som kan vurderes videre da de har felles geografisk beredskapsområde som andre stasjoner innenfor gjeldende grunnkrav.

Brannstasjonsstruktur for stasjoner som omfattes av punkt 1 vurderes ikke videre. Der en eller flere stasjoner ligger innenfor samme geografiske beredskapsområde og en eller flere stasjoner innfrir grunnkrav for det samme området, da vurderes strukturen opp mot alternativene:

- Ingen endring fra dagens stasjonsstruktur.
- Etablering av nye stasjoner.
- Legge ned stasjoner.
- Sammenslåing av beredskapsfunksjonen på deltidstasjoner.
- Etablere kontinuerlig vaktberedskap uten heltidspersonell (også kalt vaktordning).
- Innføre kontinuerlig vaktberedskap med heltidspersonell på dagtid eller hele døgnet (dag-/døgnkasernering).
- Endre bemanning (antall mannskap tilknyttet en stasjon).
- Alternative beredskapsløsninger som fremskutt innsatspersonell (vakt uten stasjon), depot/lager, reservestyrke/støttestyrke, samarbeid.
- Forebyggende tiltak.

Områdene som vurderes ut fra kartlagte grunnkrav, ref. punkt 2, er:

- A. Området Sveio og Førde.
- B. Området Aksdal, Skjold, Tysværvåg og Bokn.
- C. Området Suldalsosen.

En oppsummering av vurderingene er (ref. kap 11 og 12 i beredskapsanalysen):

A Området Sveio og Førde

Det er stor overlapp (stasjonene dekker det samme området i stor grad) og begge stasjonene dekker hverandre sine grunnkrav.

Det er utfordrende med rekruttering av mannskap innenfor krav til utrykningstider. I dag er det flere som jobber eller bor utenfor området som innfrir dette grunnkravet og på denne måten vil det være en sårbarhet for oppmøte i førsteinnsatsen deler av døgnet/året.

Risiko i området er samlet sett vurdert til å være moderat med unntak av Bømlafjordtunnelen som ikke tilfredsstiller krav til sikkerhet og det er årlig hendelser som har et potensiale for alvorlig utfall. Det vil være 10 minutt ekstra utrykningstid fra Sveio til tunnelen sammenlignet med Førde.

Førsteinnsats og ressurspådrag må dekkes innad i kommunen som følge av avstand til øvrige stasjoner i Haugesund og HBR sitt eget beredskapsområde. Avvikling av en av stasjonene medfører at slagkraften må økes på den andre stasjonen. En kost-/nyttevurdering tilsier at dette gir en mindre økonomisk gevinst samtidig som risikoen inn mot Bømlafjordtunnelen øker.

Det anbefales å opprettholde dagens stasjonsstruktur i området under forutsetning av at stasjonene sees i sammenheng og tilpasses den reelle risiko, herunder tjenester, type kjøretøy, antall mannskap m.m.

B Området Aksdal, Skjold, Bokn og Tysværvåg

Det er stor overlapp (stasjonene dekker det samme området i stor grad) og flere stasjoner dekker sammen eller hver for seg de grunnkrav som er gjeldende for beredskapsområdet. Videre vil også nytt beredskapssenter på Raglamyr gi dekning i en større del av beredskapsområdet.

Det er utfordrende med rekruttering av mannskap innenfor krav til utrykningstider, spesielt gjelder dette for Bokn og Tysværvåg. I dag er det flere som jobber eller bor utenfor området som innfrir dette grunnkravet og på denne måten vil det være en sårbarhet for oppmøte i førsteinnsatsen deler av døgnet/året.

Risiko i området er samlet sett vurdert til å være høyt, både med tanke på dagens situasjon, men også med tanke på kommende risiko i Gismarvik, Rogfast og sekundære etableringer som følge av primæretableringene.

Førsteinnsats og ressurspådrag er god for regionen der også Kopervik (Vea) vil være en ressurs i deler av området. Aksdal stasjon ligger sentralt og brukes ofte når det er hendelser av større art som en del av ressurspådraget. Stasjonen har best rekrutteringsgrunnlag av disse fire stasjonene.

Ut fra den prinsipielle avklaringen som Direktoratet har gjort overfor Stureterminalen der terminalen sin egenberedskap tilsier at de ikke er avhengig av ekstern beredskapsressurs innenfor 10 minutter. Tilsvarende vil være gjeldende for Equinor.

Ut fra en totalvurdering vil Tysværvåg kunne avvikles på sikt under forutsetning av at totalberedskapen er ivaretatt med en ny hovedstasjon. Det vil gi en svekket beredskap i de områdene Tysværvåg i dag vil være første ressurs på stedet (eksempelvis Hervik, Slåttevik og Equinor), men samlet sett i regionen vurderes beredskapen å være bedre.

Det anbefales å opprettholde dagens stasjonsstruktur i området med unntak av Tysværvåg. Det må avklares med Equinor for å sikre at tiltaket ikke medfører konsekvenser for deres beredskap. Håndtering av ansatte sine rettigheter vil bli håndtert etter lov og avtaleverk.

C Området Sand og Suldalsosen

Suldal kommune vurderes inn i beredskapsanalysen ettersom de er eiere frem til 1.6.2023. Som beslutningsgrunnlag vil kommunen selv måtte bruke den informasjon som er i beredskapsanalysen for å fatte gode beslutninger for sin beredskap i veien videre. Vår vurdering er:

Stasjonen ligger i et område og en kommune med store geografiske avstander. Nærmeste nabostasjoner foruten Sand er Jelsa, Røldal, Sauda og Sandeid. Risikoen anses å være lav ut fra hendelsesbelastning, bebyggelse, risikoobjekt og demografi.

Suldalsosen stasjon dekker ikke direkte grunnkrav, foruten tettstedet Sand som også dekkes av Sand stasjon. Den dekker derimot Nesflaten og andreområder innenfor bør-kravet på 30 minutter. De samme områdene vil ligge langt over dette kravet om Suldalsosen ikke består.

Slagkraften i området generelt, og spesielt i området fra Suldalsosen og østover, anses å være lavere med å kun styrke Sand stasjon i forhold til å opprettholde beredskap på to stasjoner.

Det anbefales å opprettholde dagens stasjonsstruktur i området.

Med utgangspunkt i overnevnte og fremlagt beredskapsanalyse er vår faglige anbefaling:

1. Det anbefales å opprettholde stasjonsstrukturen slik den er i dag med unntak av Tysværvåg stasjon som legges ned. Dette forutsetter at Raglamyr og Vea realiseres iht. selskapsavtalen og at Tysværvåg avvikles tidligst på det tidspunkt en hovedbrannstasjon tas i bruk. Det må gjøres videre analyse av innholdet på stasjonene i form av tjenestenivå, bemanning, kompetanse, utstyr m.m.

Ved å gå for den stasjonsstrukturen som vi nå legger opp til, vil ikke handlingsrommet være til stede for å etablere andre vaktordninger som skissert i tidligere saker (fremskutt innsatspersonell). Dette er et veivalg som tas i forbindelse med stasjonsstruktur for selskapet i all den tid det per i dag ikke er rammer for å styrke selskapet med vaktordninger/fremskutte enheter og samtidig satse på samme stasjonsstruktur som i dag.

Hvis selskapet kommer i en situasjon hvor eierne ber om å redusere beredskapsnivået, har analysen pekt på de områdene som er mulig å gjennomføre innenfor gjeldende regelverk (Etne vurderes ikke, men Etne kommune kan vurdere mulighetene som kommer frem av analysen i sitt videre arbeid).

Avslutningsvis er vi innforstått med at de anbefalinger og påfølgende vedtak som gjøres i arbeidet med å etablere Haugaland brann og redning iks, påvirker mange direkte og indirekte. Det å endre stasjonsstrukturen der vi skal avvikle fem stasjoner, etablere to nye og samtidig se på hva hver enkelt stasjon skal ha av leveranse, det må defineres som en særdeles stor endring. Eierne sitt mål for selskapet er å skape et solid brannvesen som i sum er bedre enn det vi har i dag og vi skal på denne måten møte kommende utfordringer på en god og forutsigbar måte.

ØKONOMI:

For å kunne gjøre økonomiske vurderinger er det etablert noen nøkkeltall. Disse vil variere mellom de ulike stasjonene ut fra aktivitet/utrykninger, vaktberedskap, standard, kompetansekrav/funksjon m.m.

Nøkkeltallene som benyttes:

Lønnskostnad for per mannskap uten vakt inkl sos. utg.:	80-120 000,-
Lønnskostnad for per mannskap med vakt inkl sos. utg.:	240 000,-
Husleie for en standard stasjon (Nedstrand) + fdv:	1 000 000,-
Kjøretøy per stasjon inkl fdv og investeringer:	390 000,-
Annen drift og utstyr per stasjon	200 000,-

Ut fra nøkkeltallene er det ikke leie og drift av brannstasjonene som er de største driverne for kostnader tilknyttet brannstasjoner, men kostnader per ansatt.

Estimerte kostnader per 2022 og per stasjon av de som er vurdert er:

	Lønn ²	Husleie ³ inkl fdv	Estimert husleie inkl fdv (som Nedstrand)	Investerings- behov	Andre drifts- kostnader	Kostnad ved videreføring
Førde	2 111 000,-	60 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	3 671 000,-
Sveio	1 814 000,-	220 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	3 214 000,-
Bokn	1 290 000,-	206 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	2 704 000,-
Tysværvåg	1 872 000,-	100 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	3 392 000,-
Aksdal	4 255 000,-	140 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	5 735 000,-
Skjold	2 197 000,-	90 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	3 727 000,-
Suldalsosen	1 162 000,-	40 000,-	1 030 000,-	390 000,-	200 000,-	2 742 000,-

Tabellen må leses med forbehold utfra:

- Kostnadene er et overslag.
- Det er avhengigheter hvor en løsning «låser» andre løsninger (eksempelvis, avvikles stasjon A må stasjon B bestå).
- Kostnaden vil ikke for lønn utrykninger kunne reduseres ved en avvikling av en stasjon da utrykningen må håndteres av en annen stasjon.
- Kostnaden kan også påvirkes ved at en avvikling av en stasjon medfører at en annen stasjon må forsterkes.

Ut fra et kost-/nytteperspektiv, og signaliserte forventninger fra eiere, kan resultatet av vår anbefaling fremstå som relativt begrenset. Vi har en noe redusert beredskap i deler av beredskapsområdet samtidig som totalberedskapen i området økes ved etablering av en heltidsstasjon.

Dette resultatet må tilskrives at vi hadde en hypotese (teori) om at det var mer å hente gjennom en stasjonsstruktur enn det som beredskapsanalysen viser når vi har gjennomført kvantitative og kvalitative tilnærminger for å innfri mandatet.

Neste trinn i beredskapsanalysen vil være selve organiseringen på hver enkelt stasjon, kompetansekrav, kjøretøy og annen investering. Ut fra nøkkeltallene er det innenfor dette arbeidet mulig å optimalisere beredskapen ytterligere.

For å gi et bilde av den økonomiske konsekvensen av anbefalt løsning og løsninger som kan være resultat av beredskapsanalyse trinn 2:

Reduksjon i kostnad ved å avvike Tysværvåg:

Lønn 16 mannskap	1 600 000,-	⁴
Husleie inkl fdv (etter ombygging)	1 000 000,-	
Kjøretøy, utstyr, investeringer	390 000,-	
Annen drift	200 000,-	
Sum	3 190 000,-	

Med den faglige anbefaling som er lagt frem, må det være en forutsetning at vi får anledning til å se på stasjoner i sammenheng hvor vi definerer:

- Hvilke stasjoner som skal ha røykdykkerberedskap versus røykdykkertjeneste.
- Om stasjoner skal sees i sammenheng og dermed kunne reduseres med tanke på antall mannskap.
- Om stasjoner kan være sekundære stasjoner overfor standard stasjoner.
- Om stasjoner kan ha en bilpark som er tilpasset faktisk risiko og avstand til omkringliggende beredskap.

² Tatt utgangspunkt i lønn per 30.06 og estimert for resten av året

³ Det benyttes i denne oversikten de tall som er dagens kostnader (før ombygging).

⁴ Under lønnskostnader for utrykninger vil ikke dette reduseres da utrykningene må dekkes av en annen stasjon. Det reelle tallet er derfor noe lavere.

Uavhengig av beredskapsanalysen har eierne forventninger til økonomiske synergier ut fra det samarbeid som er inngått. Disse synergiene må sees uavhengig av beredskapsanalysen og vil være en konsekvens av «strammere tider». Som selskap må vi likevel bruke kartleggingen i beredskapsanalysen for å se hva handlingsrommet er.

Det er mulig for eierne, etter selskapsavtalen § 2-1, å ha en høyere beredskap enn det som selskapet legger opp til, men da under forutsetning av at denne kostnaden dekkes av hver enkelt.

Haugesund, 13.10.2022

Dag Botnen
Brannsjef

Vedlegg: Beredskapsanalyse – delanalyse stasjonsstruktur