



Innkalling til styremøte 08/22 -TBRKF den 24.08.2022

Møte:	Styremøte Tromsø brann og redning KF
Møtedato:	24.08.2022
Sted:	Brannstasjonen – Forsøket 9
Kopi:	
Til stede:	Eventuelle forfall meldes på epost til brann og redningssjef eller på mobil nr. 91365681
Utsendt dato:	Pr. epost

Sak nr. Saker

- 36/22 Godkjenning innkalling 08/22.
- 37/22 Organisering av beredskapsavdeling - fraværsreserve
- 38/22 Eventuelt
 - 1. Redningsdykkertjenesten
 - 2. Strategiplan – status
 - 3. Styreinstruks
 - 4. Økonomi

Sak 36/22 Godkjenning av innkalling

Bakgrunn for saken:

Møteinnkalling legges frem for styret til godkjenning.

Innstilling til vedtak:

Styret godkjenner møteinnkalling nr. 08/22.

Behandling:

Vedtak:



Sak 37/22 Organisering av beredskapsavdeling - fraværsreserve

Viser til sak 28/22 der styret gjorde følgende vedtak:

Vedtak, enstemmig

1. Styret vedtar at det opprettes en fraværsreserve på 8 årsverk bestående av fast ansatte brannkonstabler. Disse stillinger vil i stor grad finansieres gjennom redusert bruk av vikarer og overtid.
2. Styret godkjenner 1 (ett) nytt årsverk på dagtid i beredskapsavdelingen. Stillingen fullfinansieres gjennom salg av tjenester.
3. Tiltakene innarbeides i prognosen for tertialrapport I, 2022.

Saksutredning:

Med bakgrunn i styresak 28/22 vil administrasjonen nå effektivere vedtaket gjennom en rekrutteringsprosess.

Innstilling til vedtak:

Styret tar saken til orientering.

Behandling:

Vedtak:

Sak 38/22 Eventuelt

1. Redningsdykkertjenesten

Med bakgrunn i siste tids hendelser og medias fokus på tjenesten ønsker styret å ta en gjennomgang av tjenesten redningsdykking.

Saksutredning:

Administrasjonen viser til tidligere utredninger i saken. Vedlagt dokumentasjon på foretakets ROS ved nedskalering av drift, utarbeidet 2021.



Følgende vedtak i K-sak 208/21:

Kommunestyrets vedtak

1. Kommunestyret vedtar vedlagte reviderte brannordning for Tromsø kommune med følgende endringer:
 - A. Kommunestyret fastsetter at vaktlagene i TBR KF skal bestå av 11 faste stillinger, utfra at lovkravet i dag er 10. Besparelse: 10,2 millioner kroner
 - B. Kommunestyret vedtar å avvike ikke lovpålagt dykkertjenesten, mens overflateredning fra båt opprettholdes.
Besparelse: 3,0 millioner kroner
 - C. Kommunestyret gir ikke tilslutning til å opprette stillingene for koordinator kompetanse og koordinator drift, da de ikke ansees som nødvendige i dagens driftsituasjon og kan ivaretas av eksisterende stillinger.
Besparelse: 1,7 millioner kroner
 - D. Kommunestyret gir ikke tilslutning til økning i forebyggende arbeid fra 9,0 til 11 stillinger, utfra at lovkravet i dag er 9. Besparelse: 1,7 millioner kroner
 - E. Det innføres bostedsplikt for nyansatte på beredskap innen en radius på maks 20 minutters kjøretid
 - F. Det opprettes en reservestyrke på 12 mannskaper med avtale
 - G. Tilgjengelighetsavtalen skal brukes ved større eller samtidige hendelser
2. Vedlagte ROS- analyse tas til etterretning
3. Dersom ny brannordning krever det, gjøres nødvendige endringer i vedtektene til foretaket.
4. Kommunestyret ber styret for TBR KF tilpasse brannordningen HAP 2022-2025.
5. Brannordningen revideres hvert 4. år eller etter behov.

Vedlegg:

1. Rapport fra Kvale Advokatfirma DA, på bestilling fra Det Norske Maskinistforbund. "Utredning vedrørende vedtatte endringer i Tromsø brann og redning KF". Datert 01.februar 2022.
2. Notat fra Kvale Advokatfirma DA, datert 21.februar 2022. Gjelder kravet om at saken skal være forsvarlig utredet for kommunestyrets vedtak om nedleggelse av redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning KF?
3. Kommunedirektørens innstilling til K-sak 208/21. Forslag til budsjett og økonomiplan 2022-2025 - Tromsø brann og redning KF.

Innstilling til vedtak:

Uten innstilling.

Behandling:

Vedtak:



2. Strategiplan - prosess

Bakgrunn for saken

Styret har satt i gang arbeidet der målet er å utarbeide og vedta en strategiplan for hele foretaket. I første omgang har administrasjonen satt i gang en prosess med innspillsrunder fra alle avdelingene gjennom bruk av metoden SWOT.

Mandatet fra styret:

Interne faktorer

- Potensielle *interne styrker*. Sterke sider eller styrker innad i organisasjonsstrukturen hos Tromsø brann og redning. Hva er vi gode på?
- Potensielle *interne svakheter*. Svakheter innad i organisasjonsstrukturen hos Tromsø brann og redning. Hva kan forbedres?

Det er mulig å undersøke interne styrker / svakheter bl.a. ved å fokusere på:

Ressurser, økonomi, kompetanse, utstyr, personell, fag, arbeidsmetoder, tilgjengelighet, kommunikasjon, ledelse, endringsevne, arbeidsmiljø, læring, trivsel, verdiforankring, kvalitet, effektivitet og omdømme.

Eksterne faktorer

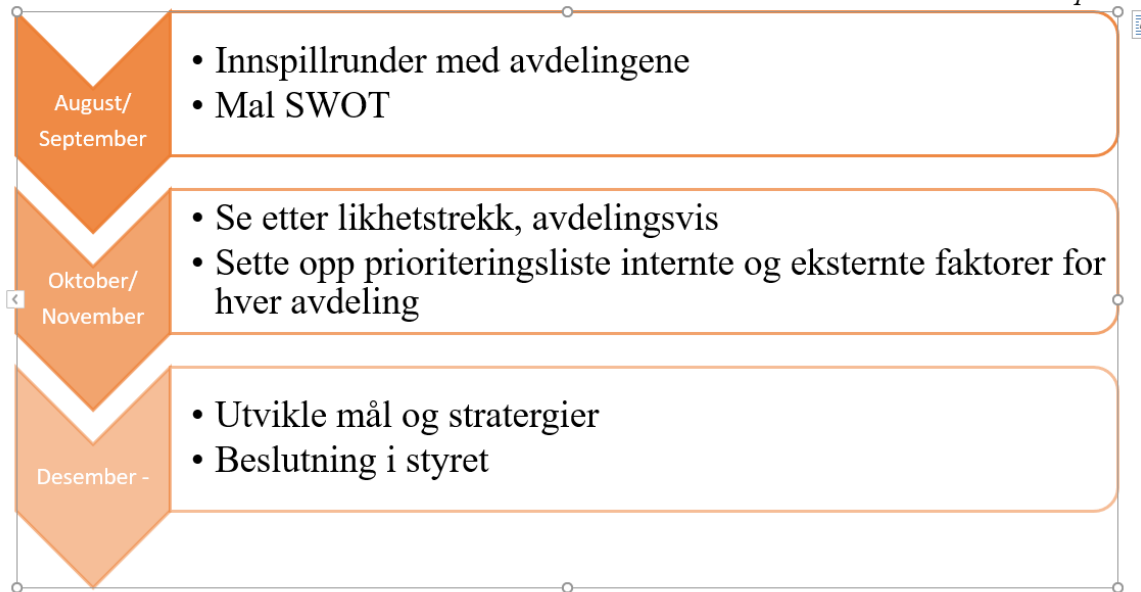
- Potensielle *eksterne muligheter* som bør ivaretas i framtiden. Hva fungerer godt utad? Fremtidsmuligheter med andre aktører?
- Potensielle *eksterne trusler eller hindringer* som organisasjonen kan støte på hvis man søker å realisere foreliggende muligheter. Hvilke hindringer møter Tromsø brann og redning fra andre aktører?

Det er mulig å undersøke eksterne muligheter / trusler bl.a. ved å fokusere på:

Politiske / lovmessige rammer og betingelser, økonomiske rammer, utviklingsmuligheter, samfunnsutvikling, trender, teknologi, samarbeidspartnere og befolkning.



SWOT: Aktivitetsplan



Basert på SWOT analysen utformes et forslag til strategi og handlingsplan. Det vil kunne svare på spørsmålene;

SWOT-analyse

Hvor står vi?

Hvor skal vi (ambisjoner og mål)?

Hvordan skal vi komme oss dit?

Hva er kritisk, og hva gjør vi med det?

Status

- Opplæring SWOT metodikk – 3.kvartal
- Innspillrunder med Mal for SWOT
- Kvalitetssikring av arbeidsmiljøundersøkelsen.
- Opplæring i Løft – 4 kvartal.
- Workshop GAT 13. september: kompetanse og arbeidsplaner i GAT
- Ledersamlinger
- Medarbeidersamtaler - gjennomgang
- Evaluering og etablere konsensus etter SWOT
- Utarbeide forslag til strategiplan

Innstilling til vedtak:

Styret tar saken til orientering.

Behandling:

Vedtak:



3. Styreinstruks

Styret skal utarbeide og vedta en instruks for Tromsø brann og redning KF.

I styresak 23/22 ble det gjort følgende vedtak:

Vedtak, enstemmig

Styret oppretter en arbeidsgruppe bestående av Gunhild (ansvarlig), Kurt og Inger, som utarbeider forslag til ny styreinstruks som fremlegges til styret for behandling.

Innstilling til vedtak:

Styret vedtar vedlagte forslag fra arbeidsgruppen på instruks for Tromsø brann og redning KF.

Behandling:

Vedtak:

4. Økonomi

Administrasjonen vil i møte orientere om status og estimert prognose for resten av året 2022.

NOTAT

Til: Det Norske Maskinistforbundet v/adm.dir. Hege-Merethe Bengtsson
Fra: Kvale Advokatfirma DA
Ansvarlig advokat: Jan-Erik Sverre
Dato: 21. februar 2022
Vedrørende: **Tromsø brann og redning KF**

1 GJELDER KRAVET OM AT SAKEN SKAL VÆRE FORSVARLIG UTREDET FOR KOMMUNESTYRETS VEDTAK OM NEDLEGGELSE AV REDNINGSDYKKERTJENESTEN I TROMSØ BRANN OG REDNING KF?

1.1 Problemstilling

Vi er informert om at personer i styret til Tromsø brann og redning KF mener at vår rapport datert 1. februar 2022 ikke har hensyntatt at kommunestyrets vedtak om nedleggelse av redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning gjelder en tjeneste som utføres av et kommunalt foretak (KF), og ikke av Tromsø kommune som sådan.

Dersom brann- og redningstjenesten ikke var organisert i et KF men som en intern etat i kommunen er det utvilsomt slik at kommunestyrets vedtak om nedleggelse av redningsdykkertjenesten må være basert på en forsvarlig saksforberedelse, jf. det ulovfestede prinsipp om at saken må være tilstrekkelig godt opplyst når vedtak fattes.

Konkret blir spørsmålet om kommunestyrets vedtak om nedleggelse av redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning ikke er omfattet av kravet om en forsvarlig saksforberedelse fordi vedtaket gjelder drift og organisering av virksomhet i et KF.

1.2 Rettslige utgangspunkter

Kommunale foretak er en del av kommunen som juridisk person og drives dermed som en del av kommunens virksomhet, jf. kommuneloven § 9-1. Dette i motsetning til om driften av brann- og redningsdykkertjenesten eksempelvis var utført gjennom et interkommunalt selskap eller aksjeselskap.

I forarbeidene til kommuneloven (Prop. 46 L 2017-2018 om lov om kommuner og fylkeskommuner) uttales blant annet følgende om dette i punkt 12.2.3:

"Kommunale foretak er tettere knyttet til kommunen enn interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Styret i et kommunalt foretak er videre direkte underlagt kommunestyret, mens styret i et interkommunalt selskap eller et aksjeselskap er underlagt henholdsvis representantskapet og generalforsamlingen. Kommunale foretak er således på en helt annen måte enn for eksempel aksjeselskaper og interkommunale selskaper en del av kommunen. Etter utvalgets vurdering er det viktigere at medlemmene av kommunestyret kan delta i behandlingen av saker hvor foretaket er part, enn i saker hvor for eksempel et selskap er part." (understrekninger tilføyet)

Det er videre slik at foretaket som en del av kommunen vil være omfattet av forvaltningsloven og offentlighetsloven, likevel slik at det gjelder unntak for visse krav til saksbehandlingen når saken utredes internt av et KF.

1.3 Tromsø kommunes reglement for saksbehandling

Spørsmålet er om Tromsø kommunes reglement for saksbehandling medfører at kravet om forsvarlig saksforberedelse i kommunestyret ikke gjelder ved avvikling av kommunale tjenester til borgerne som leveres gjennom et KF.

Det følger av kommuneloven § 11-3 at "*kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer.*"

Vi har mottatt Tromsø kommunes reglement for saksbehandling i folkevalgte organer som trådte i kraft 12. desember 2019.

Innledningsvis presiseres at utgangspunktet er at alle interne regler om saksbehandling i kommunen må tilfredsstillende de grunnleggende krav til forsvarlig saksbehandling, inkludert at saken må være tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. Kommunestyrets reglement for saksbehandling vil derfor normalt inneholde konkrete krav til hvilke organer som skal bidra for å sikre at saken er forsvarlig utredet når vedtak fattes.

I Tromsø kommunes reglement for saksbehandling er det i kapittel 3 inntatt en bestemmelse med overskriften "*Saksutredning*" som lyder:

"Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak, jfr. kommuneloven § 13-1. Dette med unntak av saker som fremmes direkte gjennom private forslag, jfr. pkt. 4.7 samt saker fra de kommunale foretakene og kontrollutvalget.

Før saker settes på sakslisten skal ordfører kontrollere at saker er forberedt i samsvar med lov, reglementer og andre bindende bestemmelser. Hvis ikke, skal ordfører sørge for ny forberedelse av saken.

Kommunedirektørens innstilling skal følge saken frem til endelig vedtak."

Bestemmelsen regulerer kommunedirektørens selvstendige plikt til å sørge for at saker som legges frem for folkevalgte organer, herunder kommunestyret, er forsvarlig utredet i tillegg til å fastslå at "*påse-plikten*" ikke gjelder for private forslag og saker fra de ulike KF'er og kontrollutvalget i kommunen. For saker fra blant annet et KF legger reglementet derfor opp til at saksforberedelsen fra det kommunale foretaket normalt er tilstrekkelig til å sikre at saken er tilstrekkelig godt opplyst når den fremlegges for de folkevalgte organer. Det kan stilles spørsmål om dette er en betryggende ordning for alle saker som fremlegges fra et kommunale foretak til de folkevalgte organer, men problemstillingen faller utenfor rammen for dette notatet.

Reglementet inneholder for alle typer saker som behandles av de folkevalgte organer en sikkerhetsventil som skal bidra til at saken er forsvarlig utredet før den settes på sakslisten. Ordføreren skal alltid kontrollere at saker er forberedt i samsvar med lov, reglementer og andre bindende bestemmelser. Dersom det gjennom denne kontrollen fremgår at saksforberedelsen ikke gir kommunestyret et grunnlag til å treffe vedtak i saken, skal ordføreren sørge for en ny forberedelse av saken. Vi har ikke mottatt informasjon som tilsier at ordføreren i Tromsø har gjort en slik lovlighetskontroll på saksforberedelsen før kommunestyret traff sitt vedtak om nedleggelse av redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning KF.

1.4 Konklusjon og oppsummering

Kravet om at saken skal være forsvarlig utredet på tidspunktet kommunestyret vedtok å nedlegge redningsdykkertjenesten i Tromsø- brann og redning gjelder uavhengig av om redningsdykkertjenesten er organisert i et KF eller som en intern enhet i kommunen.

Tromsø brann- og redning KF er en del av kommunens virksomhet, og nedleggelsen av redningsdykkertjenesten er en avgjørelse som kan ha stor betydning for borgerne i Tromsø og andre som havner i en ulykke i sjøområdene utenfor Tromsø.

Både sakens omfang, viktighet, og konsekvensene vedtaket kan få tilsier derfor at det må foretas forholdsvis strenge krav til saksforberedende utredninger for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst på vedtakstidspunktet.

I stedet for å foreta materielle vurderinger for å sikre at saken var godt opplyst på vedtakstidspunktet ble det i forkant av kommunestyrets vedtak kun fremlagt budsjettmessige vurderinger knyttet til nedleggelsen av redningsdykkertjenesten.

Samlet sett er det derfor mye som tilsier at det foreligger et brudd på den ulovfestede plikt til å sikre at sak var tilstrekkelig godt opplyst på tidspunktet kommunestyret traff sitt vedtak.

Det er også grunnlag for å stille spørsmål om det foreligger et brudd på Tromsø kommunes interne reglement for saksbehandling. Før saker settes på sakslisten har ordføreren en plikt til å kontrollere at saken er forberedt i samsvar med de krav som følger av lov, reglementer og andre bindende bestemmelser, og dersom det ikke er tilfellet skal ordføreren sørge for en ny forberedelse av saken. Vi har ikke mottatt informasjon som tilsier at ordføreren i Tromsø har gjort en kontroll av at saken var tilstrekkelig godt opplyst før kommunestyret traff sitt vedtak om nedleggelse av redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning KF. Ble en slik kontroll utført før saken ble satt på sakslisten, er det naturlig å be om å få utlevert eventuelle skriftlige vurderinger for at saken var tilstrekkelig godt forberedt.



Det norske maskinistforbund

Utredning vedrørende vedtatte
endringer i Tromsø brann og redning KF

1. februar 2022

KVALE

INNLEDNING

Kvale Advokatfirma DA er engasjert av Det norske maskinistforbund (**DNMF**), for å utrede det juridiske grunnlaget for vedtak fattet av kommunestyret i Tromsø 15. desember 2021 om endringer i Tromsø brann og redning KF (**TBR KF**).

Vedtakene som kommunestyret har fattet innebærer blant annet en avvikling av redningsdykkertjenesten i kommunen, reduksjon av antall brannmannskaper i beredskapsavdelingens fire vaktlag og en innføring av bostedsplikt for fremtidige nyansatte i beredskapsavdelingen.

Kvales arbeid har vært konsentrert rundt vurderinger av lovligheten av å redusere brann- og redningsberedskapen i Tromsø kommune i et beredskaps- og forvaltningsrettslig perspektiv. Videre har vi vurdert de arbeidsrettslige implikasjonene kommunestyrets vedtak kan få.

Kvale har utarbeidet nærværende rapport, som oppsummerer det arbeidet som er gjennomført og våre juridiske vurderinger basert på den informasjonen vi har fått oss forelagt.

Undersøkelsene våre ble påbegynt i desember 2021, og rapporten er utarbeidet i løpet av tre uker i januar 2022.

* * *

Oslo, 1. februar 2022

Jan-Erik Sverre
Advokat (H)

Yngve Bustnesli
Advokat

Pernille Brusdal
Advokat

Innhold

INNLEDNING.....	2
1 BAKGRUNN OG OPPDRAG.....	5
1.1 Kort om utredningens struktur.....	5
2 OPPSUMMERING OG HOVEDKONKLUSJONER.....	7
2.1 Lovligheten av å redusere brann- og redningsberedskapen i Tromsø kommune.....	7
2.2 Lovligheten av de vedtatte endringene i et arbeidsrettslig perspektiv.....	9
3 NÆRMERE BESKRIVELSE AV SAKENS SENTRALE FAKTUM.....	11
3.1 Kort om viktigheten av en forsvarlig beredskapsstyrke i Tromsø kommune.....	11
3.2 Overordnet om Tromsø brann og redning som kommunalt foretak.....	12
3.3 Tromsø brann og rednings organisering og dimensjonering av beredskapsavdelingen.....	14
3.3.1 Nærmere om ansattes fravær i beredskapsavdelingen ved Tromsø brann og redning.....	15
3.4 Tromsø brann og rednings vedtektsfestede ansvarsområder.....	17
3.4.1 Nærmere om redningsdykkertjenesten.....	17
3.4.2 Nærmere om avtalen om redningsinnsats til sjøs (RITS).....	18
3.5 Nærmere om Tromsø brann og redning KFs brannordning og tidligere vurderinger av beredskap mv.....	20
3.6 Tromsø kommunes behandling av Tromsø brann og redning KFs brannordning 2021 og budsjett- og økonomiplan for 2022.....	20
3.6.1 Sak 205/21 Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram 2022-2025.....	21
3.6.2 Sak 208/21 Revidert Brannordning – Tromsø brann og redning KF.....	21
3.6.3 Sak 209/21 Forslag til budsjett og økonomiplan 2022-2025 – Tromsø brann og redning KF.....	22
3.7 Konsekvenser av Tromsø kommunestyres vedtak.....	22
3.8 Redningsdykkertjenesten i Tromsø som del av grunnlag for plassering av redningshelikopterbase i Tromsø.....	23
4 LOVLIGHETEN AV Å REDUSERE BRANN- OG REDNINGSBEREDSKAPEN I TROMSØ KOMMUNE.....	24
4.1 Problemstillingene.....	24
4.2 Er kommunestyrets vedtak i tråd med formelle saksbehandlingsregler?.....	25
4.2.1 En sak skal være så godt opplyst som mulig.....	25
4.2.2 Kommunedirektørens utredningsplikt.....	25
4.2.3 Møtebok.....	26
4.2.4 Var de relevante sakene som omhandlet Tromsø brann og redning KF i kommunestyrevedtaket 15. desember 2021 tilstrekkelig godt opplyst?.....	27
4.3 Er kommunestyrets vedtak i tråd med materielle krav i regelverket?.....	30
4.3.1 Dimensjonering av brannvesenet baseres på lovverk og analysemateriell.....	30
4.3.2 Brannvesenets lovpålagte oppgaver – Kort introduksjon.....	30
4.3.3 Krav i forskrift til organisering og dimensjonering av brannvesenet.....	31
4.3.4 Risiko- og sårbarhetsanalyse.....	32
4.3.5 Beredskapsplan (/analyse).....	36
4.3.6 Avsluttende vurdering: Er kommunestyrets kutt i TBR KFs brannberedskap forsvarlig?.....	37

5	ARBEIDSRETTSLIGE PERSPEKTIVER	40
5.1	Innledning og overordnede kommentarer	40
5.2	Arbeidsmiljø, helse, miljø og sikkerhet i Tromsø brann og redning	40
5.3	Involvering og drøfting med de ansattes representanter.....	41
5.4	Bruk av vikarer i midlertidige stillinger i Tromsø brann og redning	43
5.5	Overtidsarbeid i Tromsø brann og redning.....	45
5.5.1	Lovligheten av overtidarbeidet ved Tromsø brann og redning KF	45
5.5.2	Plikt til å drøfte overtid med tillitsvalgte	47
5.6	Nedbemanning som konsekvens av kommunestyrets vedtak	47
5.6.1	Saksbehandlingsreglene for Tromsø brann og redning.....	48
5.6.2	Foreligger det saklig grunn for nedbemanning?	48
5.7	Bostedsplikt for nyansatte i beredskapsavdelingen.....	49

1 BAKGRUNN OG OPPDRAG

Det er fra DNMFs side reist to hovedproblemstillinger i forbindelse med vedtaket fattet av kommunestyret i Tromsø kommune den 15. desember 2021 om endringer i TBR KF; lovligheten av vedtakene i et forvaltningsrettslig og samfunnsmessig perspektiv sett opp mot kommunens plikt til å drifte kommunens brann- og redningsberedskap, og lovligheten av å gjøre endringer i beredskapsavdelingen i et arbeidsrettslig perspektiv.

I tillegg til disse to hovedproblemstillingene, er det særlig reist spørsmål ved lovligheten av å avslutte redningsdykkertjenesten i Tromsø kommune, sett opp mot både hvilke forpliktelser kommunen har overfor egne innbyggere og avtalen om Redningsinnsats til sjøs (RITS), samt Regjeringens beslutning om tildeling av helikopterbase til Tromsø.

Det er videre bedt om at vi ved vurderingene hensyntar den nåværende og fremtidige utviklingen i Tromsø, med forventet stor utvikling av den maritime næringen i regionen, med de implikasjoner dette kan ha for behovet for økt beredskap ved kysten og til sjøs.

Oppdraget DNMF har gitt Kvale innebærer en grundig gjennomgang av kommunens saksbehandling og vedtak, samt å vurdere konsekvensene av dette fra flere ulike perspektiv. Oppdraget er svært vidt, og med den tiden vi har hatt til rådighet har vi særlig valgt å fokusere på vedtaksprosessen i kommunen, lovligheten av vedtakets innhold og de beredskapsmessige konsekvensene av dette, samt de overordnede arbeidsrettslige konsekvensene av vedtaket.

Det har til dels vært utfordrende å få tilstrekkelig oversikt over sakens faktum og relevant historikk med den tiden vi har hatt til rådighet. Det har vært tidkrevende å avvente svar på innsynsbegjæringer fra Tromsø kommune, og vi har på enkelte punkter for lite detaljert informasjon om hva som skjedde når i forbindelse med kommunedirektørens innstilling til budsjett og kommunestyrets endelige vedtak. På flere punkter vil det være mulig å gå grundigere inn i problemstillingene som utredes dersom det er ønskelig, gitt at vi får tilført ytterligere relevant informasjon om sakens faktum.

1.1 Kort om utredningens struktur

I det følgende er det i utredningens kapittel 2 inntatt en oppsummering med utredningens hovedkonklusjoner, før det i kapittel 3 er gitt en oversikt over sakens faktum. Ettersom saken er sammensatt og med et bredt spekter av kilder, har det vært nødvendig å redegjøre forholdsvist detaljert for deler av faktum. I tillegg til redegjørelsen i punkt 3 er det derfor utarbeidet en dokumentsamling hvor vi har søkt å samle de dokumentene som omtales i utredningen. Det er gjort henvisninger til dokumentsamlingen i fotnotene i utredningen, og disse henvisningene er merket "FU" (faktisk utdrag).

Tromsø kommunestyres vedtak 15. desember 2021 må være i tråd med krav i lov og forskrift, både når det kommer til formelle saksbehandlingsregler og vedtakets materielle innhold. I utredningens kapittel 4 er dette behandlet nærmere.

Kommunestyret har lagt til grunn at kutt i antall mannskaper per vaktlag og avvikling av redningsdykkertjenesten i Tromsø kommune er i tråd med de krav som følger av regelverket, herunder at det ikke er et krav i lov eller forskrift om en egen redningsdykkertjeneste i norske kommuner. Det er riktig at det ikke er et konkret krav i regelverket om en egen redningsdykkertjeneste i norske kommuner, og at kommunestyrets vedtak formelt sett tilfredsstillt krav om minimumsbemanning av personell per vaktlag.

Selv om det ikke er krav om en egen redningsdykkertjeneste i norske kommuner, er det slik at avviklingen av redningsdykkertjenesten kan medvirke til at kommunestyrets vedtak innebærer at det foreligger brudd på andre krav i regelverket. En gjennomgang av krav i de mest sentrale lover og forskrifter for sikker drift av brann- og redningstjenesten er inntatt i kapittel 4.3, mens

det i kapittel 5 drøftes om en tilfredsstillende av et formelt minimumskrav til mannskaper per vaktlag likevel kan være i strid med krav i arbeidsmiljølovgivningen mv.

Det er også utarbeidet en dokumentsamling med de sentrale juridiske kildene som er benyttet i utredningen.

2 OPPSUMMERING OG HOVEDKONKLUSJONER

2.1 Lovligheten av å redusere brann- og redningsberedskapen i Tromsø kommune

Er kommunestyrets vedtak i tråd med kravet om forsvarlig saksbehandling?

Det er et generelt prinsipp, at når et forvaltningsorgan treffer avgjørelser med rettsvirkninger skal saken være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Dette for å sikre at avgjørelsen er basert på en forsvarlig saksbehandling.

Kommunestyret er kommunens øverste forvaltningsorgan. Spørsmålet er om saken på tidspunktet for vedtak 15. desember 2021, som blant annet medførte kutt i antall mannskaper per vaktlag og avvikling av redningsdykkertjenesten for TBR KF, var tilstrekkelig opplyst til å sikre en forsvarlig saksbehandling.

Før kommunestyret treffer vedtak i en sak, skal saken utredes av kommunedirektøren, som leder kommunestyrets administrasjon.¹ Kommunedirektøren innstiller så til vedtak til kommunestyret, basert på utredningen som er foretatt i den enkelte sak.

Saksbehandlingen forut for vedtakene i kommunestyret er i henhold til de saksdokumenter vi har fått tilgang til, basert på et tilleggsnotat utarbeidet av TBR KFs styre² og kommunedirektørens innstilling til vedtak.³ I opprinnelig innstilling fra TBR KFs styre er det innstilt på at brann- og redningstjenesten skal ha et samlet budsjett på ca. 80 millioner kroner, som forutsetter et økt driftstilskudd på 6,4 millioner kroner. I mangel av tilleggsbevilgning på 6,4 millioner kroner, legger TBR KFs styre til grunn at det ikke er mulig å opprettholde redningsdykkertjenesten i kommunen, i tillegg til at andre budsjettposter må kuttes.

Tilleggsnotatet fra TBR KFs styre er derfor utarbeidet for det tilfellet at kommunestyret ikke vedtar en tilleggsbevilgning på 6,4 millioner kroner, og har kun som siktemål å oppnå en budsjettbalanse i et slikt scenario.

Det er i tilleggsnotatet fra TBR KFs styre og i kommunedirektørens innstilling til vedtak i kommunestyret kun foretatt drøftelser av budsjettmessige konsekvenser av et vedtak om en nedleggelse av redningsdykkertjenesten og reduksjon i mannskaper per vaktlag. Saksforberedelsen mangler derfor vurderinger av hvilke konsekvenser en nedleggelse av redningsdykkertjenesten og reduksjon i mannskaper per vaktlag vil kunne få for beredskapen i kommunen generelt, og den konkrete evnen til å redde liv ved ulykker til sjøs som fordrer innsats fra redningsdykkere.

Etter vår vurdering bidrar derfor verken tilleggsnotatet, kommunedirektørens innstilling til vedtak eller øvrige saksdokumenter, til at saken var tilstrekkelig opplyst på tidspunktet for kommunestyrets vedtak om reduksjon i bemanning per vaktlag og avvikling av redningsdykkertjenesten.

Kommunestyret burde utvilsomt, som en del av saksforberedelsene, ha sikret at kommunedirektøren eller andre saksforberedende organer gjennomførte konkrete vurderinger av konsekvensene av avvikling av redningsdykkerberedskapen og reduksjon i bemanningen til TBR KF.

En grundigere kost-nytte vurdering skulle særlig vært foretatt for avviklingen av redningsdykkertjenesten. Dette er en viktig tjeneste som kan bidra til å redde liv ved akutte hendelser med mennesker under vannoverflaten, noe som illustreres på en god måte i

¹ Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 13-1 første ledd.

² Tromsø brann og redning KF: *Tilleggsnotat jf. styrevedtak 34/12 og muntlig spørsmål i formannskapsmøte 5. november 2021 om konsekvenser ved kutt i beredskap.* Tilleggsnotatet er udatert. FU s. 505.

³ Kommunedirektørens innstilling til vedtak. Innstillingen er udatert. FU s. 79.

prognoser for å overleve under vann, utarbeidet i en DSB rapport fra juni 2016 om redningsdykkerberedskap.⁴ På side 23 i rapporten uttales blant annet følgende, om hvor tidskritisk det er med en kort utrykningstid ved potensielle drukningsulykker:

"Selv med helikopter er det store deler av landet fra Trøndelagsfylkene og nordover som ikke er dekket av redningsdykkerberedskap. Her er det verdt å være oppmerksom på at 20 minutters utrykningstid, som for eksempel illustreres både for bil og helikopter her, som oftest vil være for sent for å redde mennesker som er kommet under vannoverflaten."

Ved en potensiell drukningsulykke i Tromsø kommune med behov for å tilkalle redningsdykkere fra enten Bodø eller Alta, er derfor sannsynligheten for overlevelse gjennomgående lavere enn dersom en utrykning kunne ha vært foretatt av redningsdykkertjenesten i Tromsø.

Etter en samlet vurdering av tilgjengelige saksdokumenter, er vår konklusjon at kommunestyrets vedtatte endringer i brann- og redningsberedskapen til TBR KF 15. desember 2021, kan være i strid med kravet om en forsvarlig saksbehandling ved at saken synes å være for dårlig opplyst på vedtakstidspunktet.⁵ Det er under enhver omstendighet sterkt kritikkverdig at en prinsipielt viktig sak som berører og engasjerer lokalt ikke har vært gjenstand for en grundig saksbehandling i forkant av kommunestyrets vedtak.

Er kommunestyrets vedtatte brannvernordning i tråd med formelle krav i regelverket?

Som en følge av kommunestyrevedtaket 15. desember 2021, vil beredskapsavdelingen til TBR KF i fremtiden være dimensjonert med 11 mannskaper per vaktlag. Minimumskravet fastsatt i lov og forskrift for en kommune av Tromsøs størrelse er 10 mannskaper per vaktlag. Beredskapsavdelingen til TBR KF er følgelig dimensjonert i tråd med krav i lov og forskrift.

Det er i henhold til regelverket ikke krav om å ha en egen redningsdykkertjeneste i norske kommuner, og en avvikling av redningsdykkertjenesten er derfor ikke i seg selv i strid med de minimumskrav som følger av lov og forskrift.

Kommunen har imidlertid en lovpålagt plikt til å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), og en ROS-analyse som er spesifikk for brann- og redningsvesenet. Analysene skal supplere minimumskravene i lov og forskrift om organisering og dimensjonering av det lokale brann- og redningsvesenet. Bakgrunnen for dette er at minimumskravene er generelle, og ikke tar hensyn til kommunenes størrelse, plassering eller avstand til nabokommuner. Som utredningen går nærmere inn på i punkt 3.1 skiller Tromsø seg ut fra andre kystkommuner med sammenlignbart innbyggertall, både ved at kystområdene som skal dekkes er betydelig større i Tromsø, og at det grunnet store geografiske avstander er vanskelig å basere seg på bistand fra nabokommunene i en nødsituasjon.

Med utgangspunkt i ROS-analysene skal det utarbeides en beredskapsanalyse. Analysen skal bidra til å dimensjonere beredskapen i henhold til avdekket risikobilde i kommunen gjennom ROS-analysene. Det samlede analyse materialet identifiserer følgelig risiko- og sårbarhetsområder i kommunen som kan nødvendiggjøre utrustning av det lokale brannvesenet, utover de lovpålagte oppgavene som er tillagt alle brann- og redningsvesen.

ROS-analysene og beredskapsplanen vil ha en tung faglig vekt på hva som er et forsvarlig brann- og redningsberedskap innen det geografiske ansvarsområdet til Tromsø kommune. Dersom kommunen ønsker å fravike sterke anbefalinger i ROS-analyse og krav i beredskapsplanen om økt beredskap utover regelverkets minimumskrav, vil kommunen ved å fravike anbefalingene i praksis få bevisbyrden for at kommunen etter reduksjoner i brann- og redningsetatens organisering og dimensjonering likevel har en forsvarlig redningsberedskap. Kommunen vil

⁴ <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/rapport-redningsdykkerberedskap.pdf>

⁵ Jf. fvl. § 17, som gjelder som et generelt prinsipp for alle forvaltningsavgjørelser.

derfor ha et sterkt incitament til å følge de anbefalinger som ROS-analysen gir om organisering og dimensjonering av brann- og redningstjenesten.

Både ROS-analyse utarbeidet av TBR KF fra 2021 og beredskapsanalyse utarbeidet av Norconsult i 2019, identifiserer og dokumenterer et behov for å øke beredskapen hos TBR KF. Analysene identifiserer et konkret behov for å øke beredskapen per vaktlag til 14 mannskaper. I tillegg klarlegges det et behov for å ha minst 5 redningsdykkere per vaktlag.

Dagens bemanning av beredskapsavdelingen til TBR KF tilfredsstillende de formelle minimumskravene i lov og forskrift, men er ikke i tråd med anbefalingene i de lovpålagte analysene utarbeidet i ROS-analyser mv. av kommunen og eksterne aktører.

Det er samlet sett meget usikkert om Tromsø kommune etter kommunestyrets vedtak 15. desember 2021 har et brann- og redningsvesen som organisert og dimensjoner slik at kravet til en forsvarlig brann- og redningsberedskap innenfor det geografiske ansvarsområdet er oppfylt.

Betydning av etablering av ny maritim næring og helikopterbase i Tromsø kommune

Det er forventet at det vil bli økt maritim aktivitet i farvann rundt Tromsø i årene som kommer. Dette gjelder blant annet prognoser om økt skipsfart langs kysten, og om nye etableringer innen havbruk, havvind og andre maritime næringer. Både norske myndigheter og aktørene i disse maritime næringene har et sterkt fokus på at det skal være en god beredskap med tanke på eventuelle akutte ulykker som inntreffer, og en operativ redningsdykkertjeneste i Tromsø kommune kan derfor bli en premisse for etablering av ny maritim næring i kommunen.

Vi har gjort en rekke søk for å finne relevante kilder om at dimensjoneringen av brann- og redningsberedskapen og redningsdykkertjenesten i Tromsø har betydning for etableringen av slike næringer.

Vi har funnet holdepunkter for, at ved etablering av ny helikopterbase for Troms var redningsdykkertjenesten i Tromsø ett av flere momenter som ble vektlagt når Regjeringen Solberg valgte Tromsø som lokasjon for helikopterbasen. Vi har derimot foreløpig ikke funnet annen dokumentasjon som kan støtte opp under saken knyttet til fremtidig etablering av ny næring i og utenfor Tromsø.

2.2 Lovligheten av de vedtatte endringene i et arbeidsrettslig perspektiv

Når det gjelder de arbeidsrettslige konsekvensene som kommunestyrets vedtak vil innebære, har vi i utredningens punkt 5 identifisert flere problemstillinger som kan innebære at kommunestyrets vedtak av 15. desember 2021, og styret i TBR KFs vedtak av 5. januar 2022, samt de forestående endringene i mannskapet i beredskapsavdelingen, kan innebære at det foreligger brudd på arbeidsmiljøloven og tariffavtalte forpliktelser. Hvorvidt det foreligger brudd på disse reglene i arbeidsmiljøloven på individuelt nivå, har ikke vært vurdert med henvisning til vårt mandat.

Det er for det første identifisert, at det er grunn til å stille spørsmål ved om de ansatte ved TBR KFs beredskapsavdeling fremover vil ha et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø som følge av den samlede belastning de forespeilede endringene vil innebære, herunder manglende redningsdykkertjeneste, reduksjon i vaktlagenes størrelse, forespeilet risiko for økt bruk av vikarer med mindre erfaring og kompetanse, og økt bruk av overtidsarbeid blant de faste ansatte.

Det er videre grunn til å stille spørsmål ved om den forholdsvis utstrakte bruken av vikarer og overtidsarbeid i beredskapsavdelingen er lovlig. Basert på informasjonen vi har fått forelagt fra TBR KF, er vi kritiske til om TBR KF har rettslig grunnlag for å avvike fra lovens klare hovedregel om fast ansettelse i det omfanget som gjøres, ettersom bruken av vikarer tilsynelatende ser ut til, i alle fall delvis, å dekke opp et mer fast og forutsigbart behov for arbeidskraft.

Det samme gjelder overtidsbruken, som ut fra oversiktene vi har fått oss forelagt ser ut til å være av et omfang som vanskelig kan tilfredsstille lovens vilkår om at overtid kun kan benyttes når det foreligger et *"tidsavgrenset og særlig behov"*.

Også i forbindelse med en mulig nedbemanning av flere årsverk innen beredskapsavdelingen, for å dimensjonere denne til kommunestyrets vedtak om at vaktlagene skal bestå av 11 mannskaper, kan det stilles spørsmål ved om oppsigelser på dette grunnlag vil være lovlige. I utredningen har vi sett nærmere på hvordan bruken av vikarer og overtid påvirker muligheten TBR KF har til å hevde at det ikke foreligger *"annet passende arbeid"* for ansatte som risikerer oppsigelse.

Slik vi vurderer saken, gitt den oversikten vi har fått oss forelagt om fraværsmengde sett opp mot bruken av vikariater og overtidsarbeid, er det vår vurdering at det vil være vanskelig for TBR KF å saklig begrunne oppsigelser på grunn av virksomhetens forhold i tråd med arbeidsmiljølovens krav.

Vi har i utredningen også på generelt nivå problematisert involveringen av de ansattes representanter (herunder tillitsvalgte, arbeidsmiljøutvalget og verneombudet) med informasjon og drøftelser så tidlig som mulig i prosessen. Det er vår vurdering at det kan stilles spørsmål ved om Tromsø kommune og TBR KF har latt de ansatte bli involvert i prosessen på et tidlig nok tidspunkt, og om drøftelsene det er lagt opp til fremover vil være tilstrekkelige til å sikre en god prosess.

Avslutningsvis i utredningens kapittel 5 har vi vurdert om TBR KF lovlig kan innføre et krav om bostedsplikt innen 20 minutters reisevei fra brannstasjonen for nyansatte. Vi har i denne vurderingen særlig lagt vekt på en avgjørelse fra Arbeidsretten vedrørende en liknende problemstilling i Arendal kommune. Vår vurdering er at bostedskravet kan besluttes for nyansatte i kraft av arbeidsgivers styringsrett, så fremt kravet er saklig begrunnet i foretakets behov, herunder TBR KFs beredskapsbehov.

3 NÆRMERE BESKRIVELSE AV SAKENS SENTRALE FAKTUM

3.1 Kort om viktigheten av en forsvarlig beredskapsstyrke i Tromsø kommune

Tromsø er den niende største kommunen i Norge, med et areal på 2.521 km² (inkludert både land- og vannareal). Med sitt innbyggertall på i overkant av 77.000 er Tromsø Nord-Norges mest folkerike kommune.⁶ Kommunen ligger langs kysten og består av en rekke øyer, hvilket innebærer at kommunen er omkranset av vann på alle kanter. Brannvesenet i Tromsø kommune, TBR KF, sitt ansvarsområde dekker hele kommunen. TBR KF er derfor Nord-Norges største brann- og redningsvesen.

Til sammenlikning dekker brann- og redningstjenesten i Bergen og Fredrikstad et areal på hhv. 465 km² og 293 km². Brannvesenet i Bergen og Fredrikstad har etablerte redningsdykkertjenester. Redningsdykkertjenesten i Bergen har helikoptertjeneste med fast transportstøtteavtale, mens det i Fredrikstad er helikoptertjeneste uten fast transportstøtteavtale.⁷ Som kartet over redningsdykkertjenester i Norge viser, har de fleste større kystkommunene i Norge en redningsdykkertjeneste. I Tromsø ble redningsdykkertjenesten etablert i 2005.⁸

Statistikk viser at det i Norge de 10 siste årene i gjennomsnitt har omkommet ca. 90 personer som følge av drukning. Til sammenligning har det i samme periode gjennomsnittlig pr. år omkommet vel 50 personer i brann.⁹ Statistikken viser at redningsdykkertjenesten har vært en viktig ressurs for å sikre muligheten for å redde liv. I DSB rapport fra juni 2016 om redningsdykkerberedskap, opplyses på side 34 følgende om antallet personer som årlig reddes av redningsdykkertjenesten i Norge.¹⁰

"Det er liten tvil om at redningsdykkere redder liv. Statistikk fra dykkerutdanningen ved Høgskolen i Bergen viser at i perioden 2006–2014 er gjennomsnittlig ca. 25 personer reddet per år av de 18 redningsdykkertjenestene."

Etter kommunestyrets vedtak om å nedlegge redningsdykkertjeneste for Tromsø (jf. nærmere nedenfor i punkt 3.6), er Bodø og Alta de nærmeste steder for denne tjenesten. Avstand i luftlinje fra Alta til Tromsø er ca. 467 km, mens samme avstand fra Bodø til Tromsø er ca. 322 km. Redningsdykkertjenesten i Fredrikstad og Bergen har derfor et mindre geografisk dekningsområde, og kan dessuten i større grad enn i Tromsø basere seg på å utnytte ressurser fra nabokommuner i akutte krisesituasjoner. Nedleggelse av redningsdykkertjenesten i Tromsø vil derfor kunne ha store beredskapsmessige konsekvenser.

Tromsø kommunes store geografiske utstrekning med relativt lange avstander til nabokommuner med tilgjengelige brann- og beredskapsressurser, gjør at det bør foretas en grundig faglig vurdering av om det er behov for å bemanne beredskapsavdelingen til brann- og redningsvesenet, utover fastsatte krav til minimumsbemanning i lov og forskrift. Minimumsreglene er satt ut ifra innbyggertall i kommunen, og tar følgelig ikke hensyn til kommunens størrelse, plassering og avstand til nabokommuner. For en kommune av Tromsøs størrelse og plassering, vil en bemanning tilsvarende minimumskravene medføre behov for bruk av vikarer og overtidarbeid for å få utført de redningsoperasjoner som er tillagt brann- og redningsvesen.

⁶ https://no.wikipedia.org/wiki/Norges_kommuner.

⁷ <https://www.norskredningsdykkerforbund.no/informasjon/nyheter/vis/?T=Kart%20over%20redningsdykkertjenester%20i%20Norge&ID=20478&af=1>.

⁸ Mer om dette i punkt 3.4.1.

⁹ DSB: *Redningsdykkerberedskap*, juni 2016, på s. 14. FU s. 880.

¹⁰ <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/rapport-redningsdykkerberedskap.pdf>

3.2 Overordnet om Tromsø brann og redning som kommunalt foretak

TBR KF var opprinnelig en seksjon under avdelingen bymiljø i Tromsø kommune. Den 26. februar 2020 vedtok kommunestyret i Tromsø å omorganisere TBR KF til et kommunalt foretak (KF).¹¹ Fra samme dato ble foretakets vedtekter vedtatt av kommunestyret.¹² Foretaket er ikke et eget rettssubjekt og er direkte underlagt Tromsø kommunestyre, jf. også foretakets vedtekter § 1.

TBR KFs formålsparagraf er inntatt i vedtektene § 2, og lyder som følger:

Foretakets formål er å ivareta kommunen sine oppgaver og plikter etter Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver av 14.06.2002, og tilhørende forskrifter.

Foretaket skal støtte opp under kommunen sine overordnede strategier og planer. Foretaket skal bidra til en sunn og stabil økonomi, og derigjennom en sunn kommuneøkonomi.

Foretaket skal ha en klar klima-, energi- og miljøprofil, tilpasset den strategien som til enhver tid er gjeldende for kommunen innen dette området.¹³

Organisasjonsformen kommunalt foretak skal gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn hva virksomheten ville hatt som en integrert del av kommunen. Organisasjonsformen er imidlertid likevel tett knyttet til kommunen som sådan, og beskrives på følgende måte i forarbeidene til ny kommunelov:

Organisasjonsformen kommunale foretak er beregnet for de deler av kommunens virksomhet som har et forretningsmessig preg, men som skal drives som en del av kommunen. Organisasjonsformen er beregnet på tilfeller hvor kommunen ønsker å gi virksomhetens ledelse noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for innen kommunen som juridisk person, men hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet som aksjeselskapsformen innebærer.¹⁴

TBR KF er med andre ord ikke et selvstendig rettssubjekt, men er underlagt kommunestyret som øverste myndighet. Den politiske styringen av foretaket skjer gjennom kommunestyrets generelle instruksjonsmyndighet.¹⁵ Kommunens ansvar som eier av foretaket er også beskrevet i TBR KFs vedtekter § 4:

§ 4 Eiers ansvar

Tromsø kommune som eierkommune, hefter for foretakets samlede forpliktelser. Kommunestyret selv velger foretakets styre og fastsetter vedtekter for foretaket. Eier vedtar selv overordnede rammer for foretaket. Dette innebærer at det er eier som gjennom eierskapsmelding, vedtekter, delegasjonsreglement, kommunens økonomiplan, årsbudsjett og andre regelverk, instruksjoner eller vedtak, bestemmer foretakets ansvars- og myndighetsområde.

¹¹ Tromsø kommune v/Kommunestyret: Møteprotokoll kommunestyret 26.02.2020 sak 16/20 Opprettelse av Tromsø brann og redning som kommunalt foretak (KF), på side 18 punkt 1. FU s. 9.

¹² Tromsø kommune v/Kommunestyret: Møteprotokoll kommunestyret 26.02.2020 sak 16/20 Opprettelse av Tromsø brann og redning som kommunalt foretak (KF), på side 19 punkt 3. FU s. 10.
Vedtektene er inntatt i FU s. 732. Vi er ikke kjent med at vedtektene er endret etter dette tidspunktet.

¹³ Tromsø kommune v/Kommunestyret: Vedtekter for Tromsø brann og redning KF, vedtatt i kommunestyret 26.02.2020. FU s. 732.

¹⁴ NOU 2016:4 s. 130.

¹⁵ Prop. 46 L (2017-2018) kap. 12.4.2 s. 98.

Om kommunale foretaks økonomiforvaltning, uttales følgende i forarbeidene til ny kommunelov:

Kommunelovens regler om økonomiforvaltning gjelder for foretaket. Foretaket er som nevnt en del av kommunen som juridisk person. Dette innebærer blant annet at det ikke er noe egentlig skille mellom foretakets og kommunens økonomi. Foretakets fordringer og forpliktelser vil være å anse som kommunens eiendeler og gjeld. Foretak er likevel skilt ut i en egen regnskapsenhet innenfor kommunen.

Foretakets budsjetttrammer skal innarbeides i kommunens årsbudsjett. Innenfor dette vedtar foretaket sitt særbudsjett. Foretaket skal avlegge et særregnskap som vedtas endelig av kommunestyret. Dersom et foretak har regnskapsunderskudd som foretaket ikke dekker inn selv, har kommunestyret plikt til å overføre midler til foretaket for å dekke inn underskuddet.

Kommunale foretak skal i utgangspunktet følge det samme budsjett- og regnskapssystem som gjelder for den øvrige kommunale virksomheten. Foretak som driver næringsvirksomhet, har anledning til å følge regnskapslovens regler.¹⁶

Tromsø brann og redning KF er på denne bakgrunn forpliktet til å følge kommunestyrets vedtak om budsjett og økonomi for foretaket, med de medfølgende endringene som vedtas. Det er videre kommunestyret som fastsetter foretakets vedtekter, og som på den måten angir den ytre rammen for foretakets virksomhet og således begrenser styrets myndighetsområde.¹⁷

Allerede ved opprettelsen av TBR KF som kommunalt foretak, ble det fra kommunedirektøren pekt på behovet for tilførsel av økonomiske midler til foretakets drift. I kommunedirektørens utredning med tittel "Etablering av seksjon for brann og redning som kommunalt foretak" fra februar 2020, ble det oppsummeringsvis fremhevet følgende:

Kommunedirektøren har tatt utgangspunkt i at kommunestyret i des. 2019, k-sak 213/19 har tatt beslutning om å etablere TBR som et kommunalt foretak. Selv om kommunedirektøren ikke finner dekning for å finansiere etableringskostnader og eventuelt vedtatt brannordning i lys av den økonomiske situasjonen kommunen befinner seg i.

[...]

TBR drifter i dag betydelig over bevilget budsjetttramme, da de økonomiske konsekvensene av vedtatt brannordning ikke er innarbeidet i budsjettet. For å finansiere opp driften i henhold til brannordningen må foretaket tilføres midler i størrelsesorden 9,4 millioner kroner. Etableringskostnader på om lag 1,3 millioner kroner vil komme i tillegg til dette. Gitt kommunens økonomiske situasjon, finner ikke kommunedirektøren inndekning for en slik tilføring på nåværende tidspunkt. Styrets hovedoppgave vil i så måte være ta ned driften og bemanningen i foretaket slik at en opererer i samsvar med kommunelovens § 14-4 om realisme i budsjett / økonomiplaner.¹⁸

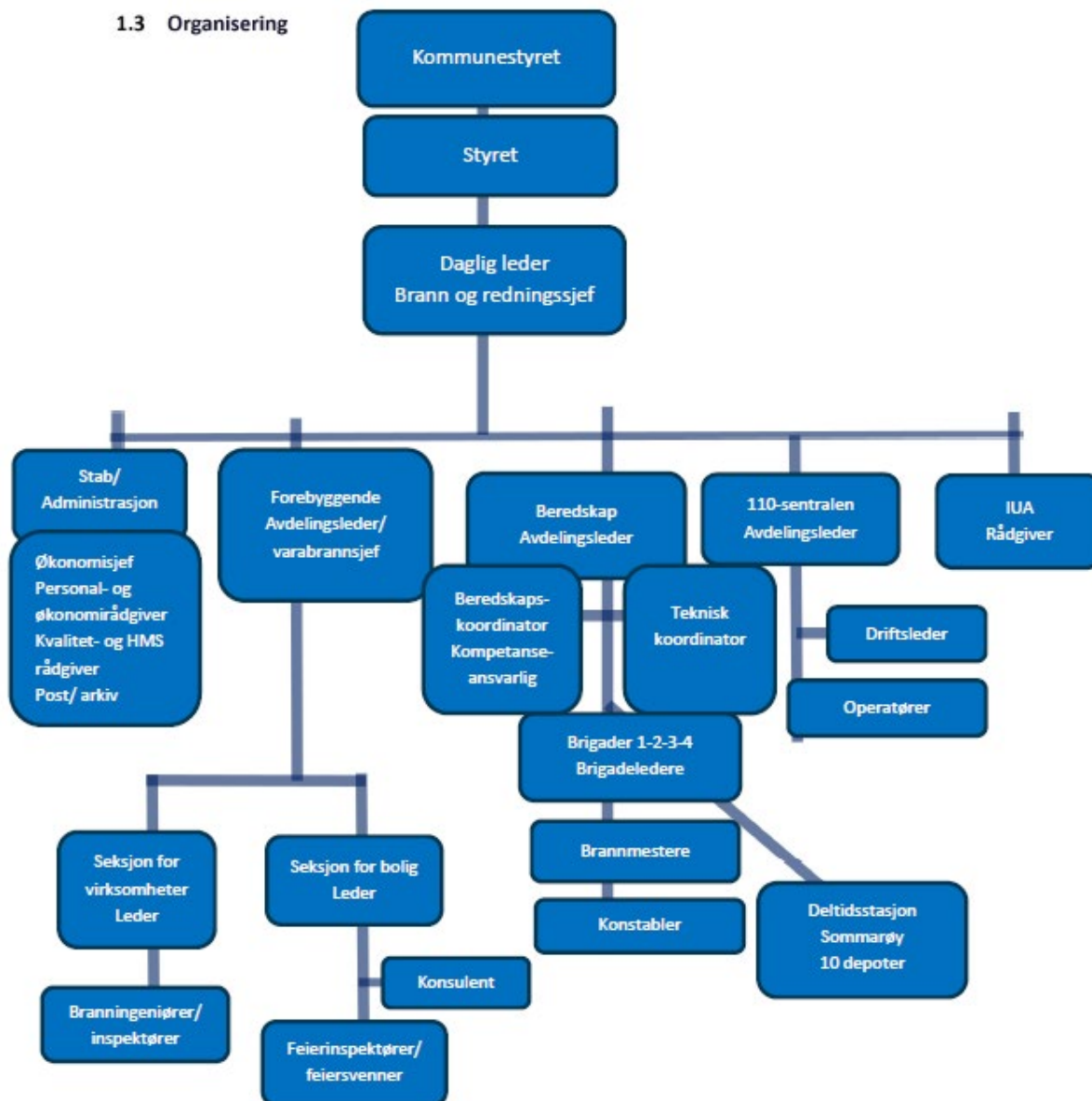
¹⁶ NOU 2016:4 s. 130.

¹⁷ Prop. 46 L (2017-2018) kap. 12.1.1 s. 94.

¹⁸ Tromsø kommune v/Kommunedirektøren: Etablering av seksjon for brann og redning som kommunalt foretak, februar 2020, punkt 5 s. 23. FU s. 41.

3.3 Tromsø brann og rednings organisering og dimensjonering av beredskapsavdelingen

I følge TBR KFs budsjett og økonomiplan, som ble styrebehandlet 23. november 2021¹⁹, bestod beredskapsavdelingen i TBR KF av totalt 125 hel- og deltidsansatte. For oversiktens skyld inntas organisasjonskartet for TBR KF, slik det ble presentert per november 2021²⁰:



Ettersom det er avdeling for beredskap som er mest sentral i forbindelse med de varslede endringene i TBR KF, begrenses den videre omtalen til denne avdelingen. Avdelingen har som

¹⁹ Budsjett 2022. Økonomi- og investeringsplan for 2022 og betalingsregulativ 2022, Tromsø brann og redning KF, organisering punkt 3.4 på side 10, FU s. 714.

²⁰ Budsjett 2022. Økonomi- og investeringsplan for 2022 og betalingsregulativ 2022, Tromsø brann og redning KF, organisering punkt 1.3 på side 4, FU s. 490.

oppdrag å oppfylle krav til kommunal beredskapsplikt og innsatsplikt innen brann, redning og akutt forurensning (miljøberedskap) for Tromsø kommune.

Ett årsverk med innsatsmannskaper i døgnturnus dekker etter det opplyste²¹ 81,6 døgnvakter per år, dersom den ansatte ikke har noe fravær utover lovpålagt ferie. En minstebemanning på 10 innsatsmannskaper i 1 år gir dermed behov for totalt 3 650 døgnvakter. Dersom det ikke er noe fravær på arbeidsplassen kreves det derfor 44,7 årsverk for å opprettholde en minstebemanning på 10 innsatsmannskaper.

Etter det vi har fått opplyst fra TBR KF, var det ved utgangen av 2021 48 faste årsverk ved beredskapsavdelingen, med tillegg av leder beredskap og teknisk ansvarlig. Videre er det opplyst at det i 2021 var 3 ansatte som var ute i permisjon hele året, hvorav to ansatte ble erstattet med vikariat, og en stilling var vakant hele året. Det har i tillegg vært flere korte permisjoner, slik at TBR KF beregner at det i 2021 i gjennomsnitt var 46 årsverk fast ansatte i beredskapsavdelingen.

Vi har videre fått fremlagt²² følgende oversikt, som viser antall årsverk med faste ansatte i turnus ved beredskapsavdelingen per årsskiftet de siste fem årene²³:

	Årsverk	Årsverk per vaktlag
31.12.2017	45	11,25
31.12.2018	44	11
31.12.2019	44	11
31.12.2020	45	11,25
31.12.2021	46	11,5

3.3.1 Nærmere om ansattes fravær i beredskapsavdelingen ved Tromsø brann og redning

Det er flere forhold som krever personellressurser for å drifte et brannvesen enn kun årsverk for å dekke minstebemanning, hvor noen av disse forholdene er bransjespesifikke. De kjente forholdene som TBR KF²⁴ har pekt på er:

- Sykefravær, egenmeldinger, sykt barn;
- Permisjoner (tariffmessige velferdspermisjoner, fødselspermisjoner, foreldrepermisjoner, tillitsverv o.l.);
- Fravær som følger av tariffavtaler, slik som kompensasjonsdager;
- Utdanningspermisjoner: Brannvesenets utdanningssystem er per i dag en etatsutdanning, noe som medfører at personell først blir tilsatt og deretter får utdanning dekket av arbeidsgiver gjennom Norges brannskole. Dette er grunnkurs for brannkonstabler, lederkurs for røykdykkerledere, lederkurs for utrykningsledere, lederkurs for overbefal, og tekniske kurs som kurs i overflateredning, akutt

²¹ Tromsø brann og redning KF: *Utkast til Notat om minstebemanning og vaktlagets grunnbemanning*, datert 18. januar 2022. FU s. 862.

²² Oversikten er inntatt i e-post fra leder for beredskap Joakim Pedersen til tillitsvalgt Christian Andreassen den 25. januar 2022.

²³ Tabellen tar ikke høyde for variasjoner i løpet av året, for eksempel ved permisjoner o.l.

²⁴ Informasjonen inntatt i dette punktet er hentet fra *Utkast til Notat om minstebemanning og vaktlagets grunnbemanning* mottatt fra TBR KF, datert 18. januar 2022. FU s. 862 flg.

forurensing m.m. Det er også kurs-krav til noe redningsteknisk utstyr, vedlikehold av utstyr m.m.;

- Innkalling av ekstrapersonell ved brann og større ulykker;
- Interne og eksterne øvelser, samt evalueringer av hendelser utenfor turnus; og
- Driftsmøter utenfor turnus.

Oversikten under viser historisk fravær for beredskapsavdelingen i 2020 og 2021.

Fraværstype	2021		2020	
	Døgnvakter (antall)	Årsverk	Døgnvakter (antall)	Årsverk
Ferie	435	5,33	346	4,24
Sykemelding	285	3,49	196	2,4
Egenmelding	149	1,82	121	1,48
Utdanningspermisjon	28	0,34	30	0,32
Fravær relatert til barn	48	0,58	100	1,23
Velferdspermisjon m/lønn	7	0,085	25	0,30
Kompensasjonsfri	75	0,92	15	0,18
Avspasering etter overtid	53	0,65	29	0,3
Totalt	1080	13,22	862	10,45

Det er etter det opplyste benyttet vikarer og overtid gjennom 2021 for å dekke opp for fraværet. Totalt skal det være benyttet følgende vikarer/midlertidige ansettelse:

- 2 tilkallingsvikarer i perioden januar-juni
- 16 ferievikarer i perioden juni-august
- 9 tilkallingsvikarer i perioden august-desember

I tillegg var det i hele 2021 to personer i navngitt vikariat. Disse to vikarene har etter det opplyste hatt fast stilling ved en annen avdeling i samme foretak, og er ikke midlertidig ansatt. Det er opplyst at beredskapsavdelingen i 2021 hadde en kostnad på MNOK 2,55 eks. sosiale kostnader knyttet til vikarbruken.

Det er videre opplyst at beredskapsavdelingen hadde en kostnad på MNOK 2,093 eks. sosiale kostnader knyttet til 5 481 timer arbeidet overtid i 2021.

Oversikten nedenfor viser antall timer overtid og antall timer vikarbruk i beredskapsavdelingen de siste tre årene.

	Overtid, antall timer	Vikar/ekstrahjelp, antall timer	Vikar/ekstrahjelp, i årsverk
2021	5 481	13 600	6,95
2020	5 590	14 836	7,57
2019	6 620	17 083	8,72

3.4 Tromsø brann og rednings vedtektsfestede ansvarsområder

Vedtektene til TBR KF beskriver i § 3 foretakets ansvarsområde og oppgaver forholdsvis detaljert. Bestemmelsen inntas i sin helhet her for oversiktens skyld:

§ 3 Ansvarsområde / oppgaver

Foretaket skal ivareta kommunen sitt ansvar for oppgaver innen kjerneområdene:

Brannforebyggende arbeid.

- a) Sørge for lovbestemt tilsyn i særskilte risikoobjekt*
- b) Feiing og tilsyn av fyringsanlegg.*
- c) Gjennomføre informasjons- og motivasjons tiltak i kommunen om fare for brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle brann og andre ulykker.*
- d) Gjennomføre tilsyns- og ulykkesforebyggende oppgaver i sammenheng med lagring og håndtering av farlig stoff og transport av farlig gods.*
- e) Forebyggende arbeid sett i forhold til enhver tids gjeldende lokale forskrifter.*

Beredskap-, alarm- og utrykningsoppgaver

- a) Være innsatsstyrke ved brann og andre akutte ulykker.*
- b) Yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder, inkludert redningsdykking og redningsinnsats til sjøs (RITS).*
- c) Drifte nødalarmeringssentral for mottak av meldinger om branner og andre ulykker innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner.*
- d) Sørge for tilfredsstillende beredskap mot akutt forurensing og at Tromsø er vertskommune for denne beredskapen i Nord- og Midt Troms.*
- e) Utføre forebyggende og beredskapsoppgaver i krigs- og krisesituasjoner.*

Andre brann- og sikkerhetsrelaterte tjenester som markedet etterspør.

- a) Sørge for drift av brannvernet i nabobrannvesen i samsvar med inngåtte samarbeidsavtaler.*
 - b) Utføre service og vedlikehold på røykvernustyr.*
 - c) Følge opp driftsavtaler tilknyttet nødalarmsentralen.*
 - d) Sørge for drift av restverdirendning i samsvar med avtale med skadeforsikringsselskapene og utføre andre brann- og sikkerhetsrelaterte oppgaver.*
- (vår understrekning)

3.4.1 Nærmere om redningsdykkertjenesten

Som det fremgår av de vedtektsfestede ansvarsområdene til TBR KF, er redningsdykkertjenesten en vedtektsfestet oppgave for TBR KF, jf. vedtektene § 3 om beredskap-, alarm og utrykningsoppgaver bokstav b).

Redningsdykkertjenesten ble opprinnelig finansiert gjennom en innsamlingsaksjon i regi av brannvesenet i Tromsø i 2003. Sluttfinansieringen til oppstarten stod Tromsø kommune og Troms fylkeskommune for.²⁵ Nødvendig kursing og opplæring av personellet ble fullført i juni 2005, og fra dette tidspunktet har Tromsø og daværende Troms fylke hatt redningsdykkerberedskap.

De ansatte som har inngått i dykkerberedskapen har iht. en særavtale²⁶ inngått mellom TBR KF v/kommunalsjef Per Limstrand på den ene siden, og fagforeningene Delta og Fagforbundet på den andre siden, på nærmere vilkår hatt rett på et årlig funksjonstillegg for redningsdykkere og dykkerassistenter. Avtalen som er fremlagt gjaldt for perioden 1. januar til 31. desember 2010, men har etter det opplyste vært videreført.

Styret i TBR KF har fulgt opp kommunestyrets vedtak om avvikling av redningsdykkertjenesten i styremøtet den 5. januar 2022. Det ble samme dag sendt ut pressemelding om at redningsdykkertjenesten ble nedlagt fra midnatt samme dag, med henvisning til kommunestyrevedtak i sak 208/21 og styremøtesak 01/22.

Avviklingen av redningsdykkertjenesten er også fulgt opp gjennom TBR KFs oppsigelse av dykkeravtalen (avtale om funksjonstillegg for redningsdykkere og dykkerassistenter, sak 6650/10) per e-post fra leder for beredskap Joakim Pedersen den 25. januar 2022.

TBR KF har selv pekt på følgende konsekvenser ved å fjerne redningsdykkertjenesten fra TBR KF²⁷:

- *Tap av liv og helse.*
- *Vil måtte si nei til oppdrag som krever redningsdykkere.*
- *Vil ikke kunne bistå med søk etter antatt omkomne. Økte samfunnskostnader.*
- *Redningstjenesten generelt vil reduseres.*
- *Tap av kompetanse som det vil ta lang tid å bygge opp igjen.*

Dette er viktige konsekvenser, som burde ha vært vurdert nærmere og inkorporert som en del av analysen i saksforberedelse og innstilling til kommunestyrets vedtak om avvikling av redningsdykkertjenesten 15. desember 2021.

3.4.2 Nærmere om avtalen om redningsinnsats til sjøs (RITS)

TBR KF har også vedtektsfestet ansvar for å yte redningsinnsats til sjøs, jf. vedtektene § 3 om beredskap-, alarm og utrykningsoppgaver bokstav b).

TBR KF har inngått RITS-avtale med Direktoratet for samfunnssikkerhet (DSB), senest ved avtale med virkning fra 1. januar 2021.²⁸ Avtalen er etter det opplyste p.t. ikke sagt opp eller reforhandlet, og TBR KF avventer tilbakemelding fra Tromsø kommune om hvorvidt avtalen skal kuttes som følge av rammene for budsjettet til TBR KF.

Formålet med RITS-avtalen er beskrevet som følger i avtalens punkt 2:

²⁵ <https://brannredning.com/vannredning/tromso-far-redningsdykkerberedskap/>.

²⁶ *Avtale. Funksjonstillegg – dykkere og dykkerassistenter.* FU s. 736.

²⁷ *Styreinnkalling 09-2021 TBRKF den 06.okt, sak 34/21 Revidert Brannordning TBR KF*, på side 13. FU s. 704.

²⁸ *Kontrakt for redningsinnsats til sjøs (RITS-avtale)*, FU s. 738.

Brann- og redningsvesenets oppgaver reguleres i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 11. I henhold til § 11 bokstav g skal brann- og redningsvesenet etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen. Bistandsplikten etter § 11 bokstav g er generell og omfatter det utstyr og mannskap som brann- og redningsvesenet besitter.

Formålet med denne avtalen er å styrke redningsinnsatsene i sjøområder utover den lovpålagte plikten. Tromsø brann og redning skal være bedre i stand til å bistå med innsats for å redde mennesker fra død eller skade ved brann- og ulykkesituasjoner til sjøs, og bistå med redningsinnsats til sjøs utenfor egen kommunes sjøområde.²⁹ (vår understrekning)

Det følger av RITS-avtalen punkt 4 at TBR KF har følgende mer konkrete plikter iht. avtalen:

Tromsø brann og redning KF forplikter seg til å stille minst 6 branntjenestemenn og nødvendig utstyr til rådighet ved redningsaksjoner. Ved anmodning om bistand bør brannsjefen eller dennes stedfortreder, i likhet med landbaserte innsatser, foreta en helhetsvurdering av om innsats kan gjennomføres på en betryggende måte. Dersom brannsjefen finner innsats forsvarlig, skal brann- og redningsvesenet bistå.³⁰ (vår understrekning)

Videre er det i avtalens punkt 5 inntatt følgende bestemmelse om opplæring, øvelser og utstyr:

Brann- og redningsvesenet plikter å sørge for at mannskaper har nødvendig kompetanse og utstyr for å ivareta beredskap for RITS. Dette innebærer gjennomføring av opplæring, øvelser og supplering/vedlikehold av utstyr.³¹

Hva som mer konkret ligger i disse pliktene er ikke nærmere definert i avtalen.

RITS-avtalen har en varighet på ett år, men blir automatisk forlenget med ett år av gangen dersom den ikke ble sagt opp skriftlig med tre måneders varsel, jf. avtalens punkt 6.

Det fremgår videre av avtalens punkt 11 at den kan *reforhandles i kontraktperioden dersom partene er enige om det eller dersom rammebetingelsene endres vesentlig. DSB har rett til oppsigelse dersom det på grunn av endringer i de årlige sentrale budsjettbevilgningene ikke lenger foreligger budsjettmessig dekning for å opprettholde kontraktsforholdet.*

TBR KF har selv pekt på følgende konsekvenser ved å fjerne redningsdykkertjenesten fra TBR KF³²:

- *Tap av kompetanse og omdømme*
- *Kan ikke bistå større skip til sjøs ved brann om bord*
- *Økende cruisebesøk av store skip vil ikke få bistand; og*
- *Redusert kapasitet ved større branner i skip/trålere.*

Som en konsekvens av avviklingen av redningsdykkertjenesten vil TBR KF ikke kunne yte like omfattende bistand under RITS-avtalen som tidligere. Hvilke potensielle konsekvenser det har at TBR KF ikke kan levere redningsdykkertjenester under RITS-avtalen mens den fortsatt løper, faller utenfor rammen av denne utredning å vurdere. Det påpekes likevel at DSB i det minste bør

²⁹ Kontrakt for redningsinnsats til sjøs (RITS-avtale), FU s. 739.

³⁰ Kontrakt for redningsinnsats til sjøs (RITS-avtale), FU s. 739.

³¹ Kontrakt for redningsinnsats til sjøs (RITS-avtale), FU s. 740.

³² *Styreinnkalling 09-2021 TBRKF den 06.okt, sak 34/21 Revidert Brannordning TBR KF* på side 13. FU s. 704.

orienteres skriftlig om at TBR KF ikke lenger har en redningsdykkertjeneste å tilby under RITS-avtalen.

3.5 Nærmere om Tromsø brann og redning KFs brannordning og tidligere vurderinger av beredskap mv.

Brann- og redningstjenesteordningen skal sikre at TBR KF med beredskap og forebyggende tjenester er bemannet, organisert og utstyrt på en slik måte at de oppgaver som følger av lov, forskrift og analysert risiko i kommunen, til enhver tid kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte.³³

For avdeling for beredskapsarbeid anbefalte brann- og redningssjefen følgende til styret i TBR KF:

- *Avdeling for beredskapsarbeid tilføres 4 nye årsverk. Avdelingen beholder minimum 10 på vakt døgntilgjengelig, men har behov for å styrke sin buffer for å unngå store kostnader gjennom bruk av overtid, bruk av vikarer, avvikle ferie, permisjoner, dekke inn sykefravær og kurs/undervisning. Videre er det behov for å styrke støttestyrken til driften av vårt høyde-materiell. Det forventes at dette reduserer vikar og overtidbruk.*
- *Avdeling for beredskapsarbeid styrkes med 1 årsverk som øvings- og kompetanseansvarlig. Stillingen er nødvendig for å imøtekomme kompetansekrav i brann- og redningsforskriften kapittel 5 som trer i kraft 1. mars 2022. Stillingen skal delvis finansieres ved salg av interne og eksterne kurs. Det er nødvendig å gi budsjetttrammer til å tilsette beredskapskoordinator som i dag er en vakant stilling.³⁴*

I brannordningen ble det bl.a. pekt på behov for å øke vaktlagene i beredskapsstyrken til 14 faste innsatsmannskaper.³⁵ Videre nevnes redningsdykkertjenesten som en av innsatspliktene til brann- og redningsvesenet.

For å oppfylle den reviderte brannordningen, la styret 23. november 2021 frem en budsjett- og økonomiplan for 2022. Her vedtok styret et årlig budsjett på MNOK 73,662 med økt driftstilskudd på MNOK 6,4 for foretaket. Forslag til samlet budsjett var derfor på totalt ca. MNOK 80.

3.6 Tromsø kommunes behandling av Tromsø brann og redning KFs brannordning 2021 og budsjett- og økonomiplan for 2022

Før kommunestyret treffer vedtak i en sak, skal saken utredes av kommunedirektøren. Kommunedirektøren innstiller så til vedtak til kommunestyret, basert på utredningen som er foretatt i den enkelte sak. Kommunedirektøren innstilte på TBR KFs brannordning 2021 og budsjett- og økonomiplan for 2022, slik dette var foreslått fra styret i TBR KF.

Det presiseres for ordens skyld at det er en noe mangelfull dokumentasjon på tidskronologi for de ulike innstillinger og vedtak fattet av hhv. TBR KF og kommunedirektøren frem til endelig vedtak i kommunestyret 15. desember 2021, men det er likevel slik at dette ikke påvirker de vurderinger og konklusjoner som er inntatt i vår utredning.

Kommunestyret i Tromsø traff 15. desember 2021 vedtak om å bemanne hvert av de fire vaktlagene i beredskapsavdelingen til TBR KF med 11 mannskaper. Siden vaktlagene forut for kommunestyrevedtaket besto av 12 mannskaper per lag, medførte vedtaket et kutt i ett mannskap per vaktlag, til sammen fire årsverk. I samme vedtak besluttet kommunestyret også å

³³ *Brannordning for Tromsø kommune – Tromsø brann og redning KF*, datert 6. oktober 2021. FU s. 421.

³⁴ *Styreinnkalling 09-2021 TBRKF den 06.okt, sak 34/21 Revidert Brannordning TBR KF*, på side 14. FU s. 705.

³⁵ Se også Tromsø kommune v/TBR KF: *Sammendrag risikoanalyse, 2021*, på s. 3. FU s. 452.

avvikle redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning KF. Kommunestyret fulgte ikke kommunedirektørens innstilling til vedtak omhandlende TBR KF.

I det følgende gjennomgås de tre sakene som gjaldt Tromsø brann og redning KF i kommunestyrets vedtak 15. desember 2021. Både kommunedirektørens innstilling til vedtak i sakene, og kommunestyrets endelige vedtak, presenteres.

3.6.1 Sak 205/21 Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram 2022-2025

Sak 205/21 gjaldt handlingsprogram for Tromsø kommune for perioden 2022-2025. I handlingsplanen skal kommunens samlede budsjett inngå, og det skal vedtas et årlig budsjett for hver post som inngår som en del av kommunen.

Kommunedirektøren fremla en innstilling til kommunestyret om en overføring til TBR KF på MNOK 73,662 årlig for perioden 2022-2025.³⁶

Kommunestyret vedtok en overføring til TBR KF på MNOK 63,4 årlig for 2022-2025,³⁷ en reduksjon på i overkant av MNOK 10 i forhold til kommunedirektørens innstilling. Årlig budsjett for TBR KF ble vedtatt med 37 mot 6 stemmer.³⁸

3.6.2 Sak 208/21 Revidert Brannordning – Tromsø brann og redning KF

Sak 208/21 gjaldt revidert brannordning for Tromsø brann og redning KF. Siste brannordning for brannvesenet i Tromsø var fra 2018. Styret i TBR KF utarbeidet en ny brannordning for 2021, og ba kommunestyret vedta "*reviderte brannordning for Tromsø kommune*" og be kommunedirektøren "*innarbeide revidert brannordning inn i budsjett- og økonomiplanen*". Kommunedirektøren fremla styret i TBR KFs reviderte brannordning som innstilling til kommunestyret.³⁹

Kommunestyret vedtok revidert brannordning fra TBR KF, med noen endringer. Endringene medførte bl.a. kutt i TBR KFs beredskapsavdeling og tjenester, og fulgte en kuttliste i form av et tilleggsnotat⁴⁰ som var vedlagt styret i TBR KFs interne vedtak.

Kommunestyret fastsatte at vaktlagene i TBR KF skal bestå av 11 faste stillinger, basert på at lovkravet i dag er 10. Dette medfører som nevnt over i punkt 3.6 en reduksjon på én fast stilling per vaktlag, som innebærer en samlet reduksjon på fire årsverk fra vaktlagene.⁴¹ Kommunestyret anslår en besparelse på MNOK 10,2 som følge av reduksjonen i årsverk knyttet til vaktlagene. Kuttene i beredskapsavdelingen ble vedtatt med 39 mot 4 stemmer.

Videre vedtok kommunestyret å avvikle redningsdykkertjenesten i Tromsø brann og redning. Tjenesten er ikke lovpålagt, men det er som omtalt nedenfor i punkt 4.3.3 et krav om at kommunen vurderer om beredskapen til sjøs er forsvarlig uten en slik tjeneste. Overflateredning

³⁶ Tromsø kommune v/Kommunedirektøren: *Innstilling til sak 205/21 Kommunedirektørens forslag til handlingsprogram 2022-2025*, punkt 9. FU s. 61.

³⁷ Tromsø kommune v/Kommunestyret, *Protokoll kommunestyremøte 15.-16.12 med vedtak i sak 205/21*, punkt 9. FU s. 72.

³⁸ Tromsø kommune v/Kommunestyret, *Protokoll kommunestyremøte 15.-16.12 med vedtak i sak 205/21*. FU s. 64.

³⁹ Tromsø kommune v/Kommunedirektøren, *Innstilling til sak 208/21 Revidert Brannordning – Tromsø brann og redning KF*. FU s. 77.

⁴⁰ Tromsø brann og redning KF: *Tilleggsnotat jf. styrevedtak 34/12 og muntlig spørsmål i formannskapsmøte 5. november 2021 om konsekvenser ved kutt i beredskap*, udatert, FU s. 505.

⁴¹ Tromsø kommune v/Kommunestyret, *Protokoll kommunestyremøte 15.-16.12 med vedtak i sak 208/21*, punkt 1A. FU s. 78. Dette som en følge av at TBR KFs beredskapsavdeling var dimensjonert med 48 faste årsverk forut for kommunestyrevedtaket 15. desember 2021, se omtale om dette i punkt 3.3.

fra båt ble opprettholdt.⁴² Kommunestyret anslår en besparelse på MNOK 3,0 som følge av avviklingen.⁴³ Avviklingen av redningsdykkertjenesten ble vedtatt med 37 mot 6 stemmer.

En ytterligere endring i brannordningen var bostedsplikt for nyansatte på beredskap, innen en radius på maks 20 minutters kjøretid.⁴⁴ Bostedsplikt ble vedtatt med 39 mot 4 stemmer.

3.6.3 Sak 209/21 Forslag til budsjett og økonomiplan 2022-2025 – Tromsø brann og redning KF

Sak 209/21 gjaldt TBR KFs interne budsjett- og økonomiplan for perioden 2022-2025. Foretaksstyrets budsjett- og økonomiplan 2022-2025 baseres på utarbeidet brannordning for 2021. Styret ba kommunestyret finansiere revidert brannordning og tilføre foretaket en total ramme på MNOK 73,662.

I tillegg ba styret om at driftstilskuddet ble økt med MNOK 6,4, dersom revidert brannordning ble vedtatt, for å ivareta samfunnsansvaret og den reviderte brannordningen for 2021. Dersom slik økt driftstilskudd på MNOK 6,4 ikke ble innvilget, ble det presisert at kommunestyret måtte vedta kutt, totalt MNOK 8,9 i hht. vedlagte kuttliste⁴⁵.

Kommunedirektøren fremla styret i TBR KFs budsjett- og økonomiplan 2022 som innstilling til kommunestyret.⁴⁶

Kommunestyret ba TBR KF tilpasse driftsbudsjettet til vedtatt brannordning 2021 (sak 208/21), tilsvarende overføringer fra Tromsø kommune beløpende til MNOK 63.4 i HAP 2022-2025.⁴⁷ Vedtaket ble vedtatt med 39 mot 4 stemmer.

3.7 Konsekvenser av Tromsø kommunestyres vedtak

I TBR KFs protokoll fra styremøte 01/22 den 5. januar 2022 er TBR KFs kommentarer til kommunestyrevedtakene protokollert.⁴⁸ Om reduksjon av vaktlag til 11 mannskaper per vaktlag og minstebemanning på 10 ansatte, fremgår blant annet følgende:

Ved å redusere bufferen i faste ansatte vil det medføre økt bruk av vikarer og overtid for å dekke en minstebemanning på 10 mannskaper pr vakt. I tillegg vil dette høyst sannsynlig medføre økt slitasje og påvirke arbeidsmiljøet negativt, ref Norconsult-rapporten 2018.

[...]

Administrasjonen vurderer at det vil medføre mer bruk av midlertidige stillinger, vikarer og overtidsbruk ved å redusere fra 48 årsverk til 44 årsverk for å dekke en grunnturnus med minstebemanning på 10 ansatte pr vaktlag. Dette gir en buffer på kun 1, som igjen vil øke bruk av vikarer og overtid.

⁴² Tromsø kommune v/Kommunestyret, Protokoll kommunestyremøte 15.-16.12 med vedtak i sak 208/21, punkt 1B. FU s. 78.

⁴³ Brannsjefen har i Protokoll styremøte 01/22 den 5. januar 2022 lagt til grunn at besparelsen er på ca. MNOK 1,7. FU s. 725.

⁴⁴ Tromsø kommune v/Kommunestyret, Protokoll kommunestyremøte 15.-16.12 med vedtak i sak 208/21, punkt 1E. FU s. 78.

⁴⁵ Tromsø brann og redning KF: Tilleggsnotat jf. styrevedtak 34/12 og muntlig spørsmål i formannskapsmøte 5. november 2021 om konsekvenser ved kutt i beredskap, udatert. FU s. 505.

⁴⁶ Tromsø kommune v/Kommunedirektøren, Innstilling til sak 209/21 Forslag til budsjett og økonomiplan 2022-2025 – Tromsø brann og redning KF. FU s. 79.

⁴⁷ Tromsø kommune v/Kommunestyret, Protokoll kommunestyremøte 15.-16.12 med vedtak i sak 209/21, punkt 1. FU s. 80.

⁴⁸ Protokoll styremøte 01/22 – TBR KF den 05.01.2022, sak 02/22 på s. 4 flg. FU s. 724.

[...] Dersom rammen til beredskapsavdelingen skal være 44 årsverk, så må vikarbruk utenfor ferieavvikling opphøre, for å unngå å måtte ansatte vikarer fast. All erfaring viser at foretaket har behov for ramme tilstrekkelig til å dekke en minstebemanning på 10 pr vaktlag. De siste 10 år har brann og redning ansatt 8 vikarer i faste stillinger etter krav om fast ansettelse ihht AML § 14-9.

Det normale i brann og redningsvesen i Norge, jfr. Norconsult 2018 og AML, er å ha en tilstrekkelig buffer slik at man kan ivareta avvikling av ferier, permisjoner, kurs/undervisning, sykefravær og avspaseringer. Dette i tillegg til å ivareta de ansatte slik at belastningen ikke blir for stor.

(våre understrekninger)

Det er fra styret i TBR KF også pekt på at administrasjonen har estimert økt bruk av vikarer/overtid til MNOK 3,5.⁴⁹

Den direkte konsekvensen av kommunestyrevedtaket om å redusere antall faste mannskaper per vaktlag til 11, er ifølge "Plan for personalomstilling ved Tromsø brann og redning KF" at beredskapsavdelingen skal redusere antall årsverk til totalt 46.⁵⁰

Det bemerkes for ordens skyld, at i protokoll fra styremøtet i TBR KF den 5. januar 2022 drøftes reduksjon av antall årsverk i beredskapsavdelingen fra 48 til 44, i tråd med brannsjefens liste over mulige kostnadsreduksjoner, hvor det er tale om fire årsverk. Vi har forstått det slik, at ulikheten i antall årsverk som omtales skyldes hvorvidt man omtaler hele beredskapsavdelingen eller kun de ansatte som er en del av vaktlagene. Differansen har uansett ingen betydning for drøftelsene i det følgende.

3.8 Redningsdykkertjenesten i Tromsø som del av grunnlag for plassering av redningshelikopterbase i Tromsø

I september 2019 lanserte Regjeringen Solberg planer om å opprette en ny redningshelikopterbase i Troms. Valget sto mellom plassering i Tromsø eller Bardufoss. Valget falt på Tromsø. Daværende samfunnssikkerhetsminister Ingvil Smines Tybring-Gjedde begrunnet valget med at det er

*"enklere å trekke på andre beredskapsressurser i området som redningsdykkere, brannberedskap ved ulykker på sjø, Alpin redningsgruppe, Norske redningshunder, politiets beredskapsgruppe og medisinsk infrastruktur. Dette er helt avgjørende i kritiske situasjoner der tid er en viktig faktor."*⁵¹ (vår understrekning)

Tromsøs redningsdykkerberedskap var altså ett av flere momenter som ble vektlagt i vurderingen som lå til grunn for vedtak om å etablere redningshelikopterbasen i Tromsø, i stedet for Bardufoss.

⁴⁹ Protokoll styremøte 01/22 – TBRKF den 05.01.2022, sak 02/22 på s. 3. FU s. 723.

⁵⁰ Plan for personalomstilling ved Tromsø brann og redning KF 2022 på side 2, jf. FU s. 858.

⁵¹ Regjeringen v/Justis- og beredskapsdepartementet: Statsbudsjettet 2020 Regjeringen styrker beredskapen i nord. FU s. 912.

4 LOVLIGHETEN AV Å REDUSERE BRANN- OG REDNINGSBEREDSKAPEN I TROMSØ KOMMUNE

4.1 Problemstillingene

Vi er, som påpekt i kapittel 1, blitt anmodet om å vurdere om Tromsø kommunestyres vedtak 15. desember 2021, om kutt i bemanningen per vaktlag og avvikling av redningsdykkertjenesten i kommunen, er i strid med krav i lov og forskrift. Vi vil i det følgende også vurdere om saksbehandlingen knyttet til kommunestyrets vedtak og vedtakets innhold er i tråd med lovpålagte krav til forsvarlig saksbehandling og kommunens interne retningslinjer og utarbeidede analyser.

Innledningsvis bemerkes at kommunene er utpekt som "*bærebjelkene i norsk beredskapsarbeid*". Innen det samlede samfunnsikkerhetsarbeidet i den enkelte kommune utgjør det kommunale brannvesenet en "*svært viktig ressurs*".⁵² Det er med andre ord viktig å operere med et brannvesen som er dimensjonert ut ifra kommunens risiko- og sårbarhetsbilde.

Vurderingen vi skal gjøre er todelt. Det skal først vurderes hvorvidt Tromsø kommunestyre overholdt saksbehandlingsreglene frem mot og ved gjennomføringen av vedtaket 15. desember 2021. Spørsmålet er om de aktuelle saker om kutt i brannberedskapen og avvikling av redningsdykkertjenesten var så godt opplyst som mulig før vedtak ble fattet. Denne problemstillingen behandles i punkt 4.2.

Vi vil også vurdere om vedtaket fattet 15. desember 2021 innholdsmessig kan være i strid med krav i regelverket. Problemstillingen knytter seg til om de foretatte kuttene i Tromsø brann og redning KFs beredskapsavdeling er forsvarlige i henhold til krav i regelverket, og arbeidsrettslig lovlig. Dette behandles i punkt 4.3.

Brudd på saksbehandlingsreglene og materielle brudd på lov og forskrift er tilblivelsesmangler, som kan føre til at et vedtak er ugyldig. Vedtaket er likevel gyldig når det er "*grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold*", jf. forvaltningsloven § 41. Bestemmelsen gjelder i utgangspunktet kun for enkeltvedtak, men vil kunne brukes analogisk på andre forvaltningsavgjørelser.⁵³

Et vedtak blir derfor ikke automatisk ugyldig selv om det er konstatert innholdsmessige brudd på krav i regelverket eller brudd på regler om saksbehandling.⁵⁴ En ugyldighetsvurdering av kommunestyrets vedtak 15. desember 2021 faller utenfor rammene for denne utredning, og blir ikke vurdert nærmere.

Vi nevner for ordens skyld at dersom det er tvil om kommunestyrets vedtak er i strid med krav i lov og forskrift, er det mulig å forsøke å få overprøvd vedtaket ved å begjære lovlighetskontroll. Hjemmelen er kommuneloven § 27-1 annet ledd. Det er departementet⁵⁵ som på eget initiativ kontrollerer om et vedtak er lovlig, og for at en slik kontroll skal bli iverksatt må det foreligge "*særlige grunner*" som tilsier at vedtaket er ulovlig. At en eventuell lovlighetskontroll skjer på departementets eget initiativ, innebærer at de selv avgjør om det foreligger "*særlige grunner*" som gjør at de ønsker å foreta en kontroll av vedtakets lovlighet. I forarbeidene til bestemmelsen presiseres at regelen er ment som en sikkerhetsventil, og at departementet har hatt en "*forholdsvis høy terskel for å ta opp vedtak til lovlighetskontroll*". Det avgjørende for å ta opp et vedtak til lovlighetskontroll bemerkes å være om "*det hefter en usikkerhet om vedtakets gyldighet*". For øvrig er relevante momenter

⁵² St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brann sikkerhet: Forebygging og brannvesenets oppgaver, s. 11.

⁵³ Jan Fridthjof Bernt, Norsk lovkommentar til forvaltningsloven § 41, Note 1039, 06.12.2017, Rettsdata.

⁵⁴ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, Universitetsforlaget 2018, 11. utg., s. 256.

⁵⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet.

"[...] vedtakets karakter, sakens viktighet, hvem som eventuelt ber om lovlighetskontroll og tidsaspektet. [...] Det kan for eksempel være aktuelt å ta opp et vedtak til lovlighetskontroll i tilfeller hvor saken har skapt mye spenning internt i kommunen eller fylkeskommunen, og hvor lovlighetskontroll kan bidra til å skape ro i saken. Lovlighetskontroll kan da avklare den eventuelle uklarheten om vedtaket er lovlig eller ikke."⁵⁶

4.2 Er kommunestyrets vedtak i tråd med formelle saksbehandlingsregler?

4.2.1 En sak skal være så godt opplyst som mulig

Forvaltningsloven⁵⁷ inneholder regler om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Loven gjelder for "den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov"⁵⁸. Som forvaltningsorgan regnes etter loven "et hvert organ for stat og kommune".⁵⁹ Loven gjelder følgelig for Tromsø kommunestyre.

I § 17 første ledd stadfestes at forvaltningsorganet skal "påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes". Konkret gjelder bestemmelsen for enkeltvedtak. Det er imidlertid bred enighet i juridisk teori om at bestemmelsen er et uttrykk for et generelt prinsipp, som gjelder for alle forvaltningsavgjørelser. Woxholth uttaler blant annet at det må

"[...] antas at prinsippet langt på vei må finne anvendelse i forbindelse må forretningsdrift og internforvaltning. Det kan også vises til Lovavdelingens uttalelse 25. april 1975, der det sies at bestemmelsen gir uttrykk for et generelt prinsipp som må gjelde selv om loven ikke kom til anvendelse."⁶⁰ (vår understrekning)

En mangelfull opplysning av saken før vedtak treffes vil normalt også anses som et brudd på kravet om en forsvarlig saksbehandling.

Kommunestyrets vedtak fattet 15. desember 2021 er ikke et enkeltvedtak. Det stilles likevel krav til at sakene som avgjøres av kommunestyret er tilstrekkelig godt opplyst. I en sak som har stor betydning for mange av kommunens borgere blir naturlig nok kravet til forutgående utredninger strengere, enn i en sak som har liten betydning for de som kan berøres.⁶¹

4.2.2 Kommunedirektørens utredningsplikt

Regelverket

Kommuneloven⁶² har egne regler om saksbehandling i folkevalgte organer. Det er bl.a. stadfestet at kommunestyret selv fastsetter "et reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer".⁶³ Tromsø kommune har ett reglement for kommunestyret, og ett reglement for saksbehandling i folkevalgte organer.⁶⁴

I Tromsø kommunestyres reglement følger det av kapittel 3:

⁵⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 414.

⁵⁷ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.).

⁵⁸ Fvl. § 1 første punktum.

⁵⁹ Fvl. § 1 annet punktum.

⁶⁰ Geir Woxholth, Forvaltningsloven med kommentarer, Gyldendal 2011, s. 354.

⁶¹ Se eksempelvis Woxholth (2011) s. 258.

⁶² Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

⁶³ Kommuneloven § 11-12.

⁶⁴ Tromsø kommune: *Reglement for saksbehandling i folkevalgte organer*, FU s. 512, og *Reglement for Tromsø kommunestyre*, FU s. 523 (begge reglementene trådte i kraft 12.12.2019).

"Kommunedirektøren skal sørge for at alle saker som legges fram for kommunestyret er forsvarlig utredet og i samsvar med de regler som lov, reglementer og vedtak fastsetter. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunedirektøren skal samtidig komme med tilråding i saken. Tilrådingen skal gjøre rede for det saken gjelder, og gi forslag til vedtak.

I saker til kommunestyret skal det foreligge innstilling fra formannskapet, utvalg, kommunale foretak, eller annet organ med innstillingsrett, jfr. kommuneloven § 5-14. Kommunedirektørens forslag til vedtak og saksfremstilling skal følge saken frem til endelig vedtak." (vår understrekning)

Av det generelle reglementet for saksbehandling i folkevalgte organer følger det samme av kapittel 3. Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er "forsvarlig utredet" og gir et "faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak". Kommunedirektørens utredningsplikt sikrer altså at saken opplyses så godt som mulig.

Kommunedirektøren er leder av kommunestyrets administrasjon.⁶⁵ Utredningsplikten til kommunedirektøren inneholder et forsvarlighetskrav, som både går på den faktiske og den rettslige siden av saken. Det er derfor viktig at vedtaksorganet⁶⁶ blir forelagt de sentrale faktiske og rettslige opplysninger i saken før vedtak treffes, enten i innstillingen fra kommunedirektøren eller på annen måte.

Kommunedirektørens utredninger i forkant av kommunestyremøtet 15. desember 2021

Som nevnt innledningsvis i punkt 3.6 innstilte kommunedirektøren til TBR KFs vedtak om brannordning 2021 (sak 208/21) og budsjett- og økonomiplan for 2022 (sak 209/21). Vedtaket redegjorde for et behov for økt budsjett og beredskapsbemanning i TBR KF. Forut for TBR KFs vedtak har styret i foretaket foretatt grundige vurderinger basert på krav i regelverk og interne analyser, som grunngir behovet for økt budsjett og beredskapsbemanning. Dette underlagsmaterialet gjennomgås i kapittel 4.3. Når kommunedirektøren innstiller til foretaksstyrets vedtak, stiller kommunedirektøren seg bak styrets utredning.

I tillegg foretok kommunedirektøren en omfattende utredning av sak 205/21, om handlingsplanen for 2022-2025, der det innstilles til et årlig budsjett til TBR KF på MNOK 73,662.⁶⁷

Kommunedirektørens utredningsplikt i henhold til egen innstilling til vedtak er etter alt å dømme innfridd, men det sentrale spørsmålet i saken er om utredningsplikten er oppfylt i forhold til kommunestyrets endelige vedtak, jf. nærmere i punkt 4.2.4. Som vi skal komme tilbake til i punkt 4.2.4, ble ikke kommunedirektøren anmodet om å utrede konsekvenser av et vedtak om reduksjon i bemanning per vaktlag eller avvikling av redningsdykkertjenesten.

4.2.3 Møtebok

Det skal føres møtebok for møter i alle folkevalgte organer, og møteboken skal være tilgjengelig for allmennheten.⁶⁸ I møteboken skal det føres opplysninger om:

- a) tid og sted for møtet*
- b) hvem som møtte, og hvem som var fraværende*
- c) hvilke saker som ble behandlet*

⁶⁵ Kommuneloven § 13-1 første ledd.

⁶⁶ Som i denne saken er kommunestyret i Tromsø kommune.

⁶⁷ Tromsø kommune v/kommunedirektøren: *Utredning av sak 205/21 om handlingsplan for 2022-2025*, FU s. 90 flg.

⁶⁸ Kommuneloven § 11-4 første ledd.

d) hvilke vedtak som ble truffet

e) avstemningsresultat."⁶⁹

En tilsvarende liste er inntatt i Tromsø kommunes interne reglement for saksbehandling i folkevalgte organer.⁷⁰

Opplistingen er kun et minimumskrav for hva som kan føres i en møtebok, og er ikke uttømmende. Som man ser av opplistingen, er det ikke et krav om at vedtakene som fattes begrunnes. For å sikre at allmennheten kan etterprøve at saksbehandlingen har vært forsvarlig, burde likevel møteboken inneholde en begrunnelse for kommunestyrets vedtak. Dette anses som særlig viktig når kommunestyret fraviker kommunedirektørens innstilling, og dermed også kommunedirektørens utredning. Dette var tilfellet i kommunestyrets vedtak 15. desember 2021.

4.2.4 Var de relevante sakene som omhandlet Tromsø brann og redning KF i kommunestyrevedtaket 15. desember 2021 tilstrekkelig godt opplyst?

Kommunestyret har truffet vedtak som ikke er omfattet av kommunedirektørens utredning med innstilling til vedtak

Kommunestyret traff 15. desember 2021 vedtak som ikke samsvarte med kommunedirektørens innstilling til vedtak. Når kommunestyret ikke vedtar direktørens innstilling, men i stedet treffer et vedtak som ikke er omfattet av utredninger i saksfremleggelsen, ligger ikke direktørens utredning til grunn for kommunestyrevedtaket.

I innsynsbegjæring datert 14. januar 2021⁷¹ anmodet vi om at Tromsø kommune fremla relevante saksdokumenter for vedtak om endret vaktordning og avvikling av redningsdykkertjenesten i TBR KF. I svar samme dag fikk vi opplyst at kommunedirektøren ikke utredet disse forholdene. Saksforberedelsen besto i at TBR KF selv utredet forslag til kutt i tjenesten, i form av et tilleggsnotat til opprinnelig utarbeidet budsjett- og økonomiplan for 2022.⁷²

I det følgende vurderes om tilleggsnotatet utarbeidet av foretaksstyret utredet de faktiske og rettslige konsekvensene ved å kutte i brannvesenets beredskap, slik at sakene var tilstrekkelig opplyst før vedtaket ble truffet 15. desember 2021.

TBR KFs tilleggsnotat til budsjett- og økonomiplan 2022

Tilleggsnotatet ble av foretaksstyret utarbeidet etter anmodning fra kommunestyret, for å oppnå budsjettbalanse tilsvarende MNOK 63,4. I notatet tilrådet brannsjefen i TBR KF ingen kutt fra dagjeldende brannordning og forslag til brannordning 2021, siden brannordningen bygger på kartlagt risiko- og sårbarhet i kommunen.

For å oppnå budsjettbalansen på MNOK 63,4 foreslo brannsjefen likevel bl.a. følgende kutt i beredskapen:

"- 4 årsverk fra beredskap, netto besparelse MNOK 1,9.

- Redningsdykkertjeneste, netto besparelse MNOK 1,7."⁷³

⁶⁹ Kommuneloven § 11-4 annet ledd.

⁷⁰ Tromsø kommune: *Reglement for saksbehandling i folkevalgte organer* på side 7. FU s. 519.

⁷¹ E-post: Svar fra Trond Eliassen på innsynsbegjæring knyttet til kommunestyrets saksdokumenter forut for vedtak fattet 15. desember 2021. FU s. 914.

⁷² Tromsø brann og redning KF: *Tilleggsnotat jf. styrevedtak 34/12 og muntlig spørsmål i formannskapsmøte 5. november 2021 om konsekvenser ved kutt i beredskap*, udatert, FU s. 505.

⁷³ Tromsø brann og redning KF: *Tilleggsnotat jf. styrevedtak 34/12 og muntlig spørsmål i formannskapsmøte 5. november 2021 om konsekvenser ved kutt i beredskap*, udatert, FU s. 506.

Brannsjefen poengterer i tilleggsnotatet at flere av de foreslåtte kuttene er i strid med vedtektene for TBR KF. Dette gjelder bl.a. avvikling av redningsdykkertjenesten, som er vedtektsfestet.⁷⁴

I en vurdering av hvilke tjenester som kan kuttes, må det foretas en kost-nytte-vurdering. Foretaksstyret redegjorde for henholdsvis driftskonsekvensen og den beredskapsmessige konsekvensen for de foreslått kuttene i tilleggsdokumentet. Her siteres et utdrag fra tilleggsnotatet, som gjelder for kutt i beredskapen og avvikling av redningsdykkertjenesten:

	Driftskonsekvens	Beredskapsmessig konsekvens
Kutt i redningsdykkerberedskapen	Redningsdykkerberedskapen er den mest krevende beredskapen TBR utfører. Kutt av redningsdykkertjenesten vil gi bedre kapasitet til trening og øvelser av andre kapasiteter som brannslukking og redning. Tiltaket reduserer vikarbehov og gjør vaktturnes enklere. Krever vedtektsendring for TBRKF.	Kutt av redningsdykker-tjenesten medfører at nærmeste redningsdykkere er Bodø eller Alta. Tromsø kommune er omringet av sjø, og risiko- og sårbarhetsanalysen trekker frem redningsdykkerberedskap som et tiltak. Ved kutt i redningsdykkertjenesten vil brannvesenet kun utføre overflateredning ved ulykker i sjø/vann.
Reduksjon fra vaktlag på 13 til 12 ansatte (4 årsverk)	Tiltaket vil medføre driftsmessig behov for flere vikarer og bruk av overtid for å opprettholde krav til minstebemanning på 10 stk. i døgnkontinuerlig turnus. Ved å øke til 13 ansatte pr vaktlag vil det være en buffer på 3 fravær før det er behov for vikar/overtid.	Tiltaket vil medføre at det ikke blir tilført flere redningsdykkere, noe som vil gi behov for bruk av overtid ved fravær. Bruk av tilkallingsvikarer kan reduseres brannvesenets slagkraft. ⁷⁵

Ut over dette ble det ikke utredet ytterligere om faktiske og rettslige konsekvenser ved kutt i TBR KFs beredskapsavdeling, herunder bemanningsreduksjon per vaktlag og avvikling av redningsdykkertjenesten.

Gir tilleggsnotatet en god nok saksforberedelse til å fastslå at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak ble fattet?

Utredningen utført av TBR KF viste et behov for å øke antall mannskaper per vaktlag i beredskapsavdelingen. Kommunedirektøren ga sin tilslutning til utredningen fra TBR KF. I stedet for å følge de saksforberedende organers hovedforslag om å øke bevillingen, valgte kommunestyret å redusere de samlede bevillinger. Kommunestyrets vedtak om å kutte i beredskapen, ved blant annet å redusere antall mannskaper per vaktlag og avvikle

⁷⁴ Tromsø kommune v/Kommunestyret: Vedtekter for Tromsø brann og redning KF, vedtatt i kommunestyret 26.02.2020. FU s. 732.

⁷⁵ Tromsø brann og redning KF: Tilleggsnotat jf. styrevedtak 34/12 og muntlig spørsmål i formannskapsmøte 5. november 2021 om konsekvenser ved kutt i beredskap, udatert, FU s. 507-508.

redningsdykkertjenesten, vil kunne medføre at brannvesenet ikke kan gjennomføre sine lovpålagte og øvrige oppgaver på en forsvarlig måte. Forsvarlighetsvurderingen går både på brannvesenets utføring av de lovpålagte oppgavene i hele kommunen, samt den arbeidsrettslige dimensjoneringen av brannvesenet. Hvorvidt det er forsvarlig å kutte i brann- og redningsberedskapen basert på disse aspektene er ikke utredet i tilleggsnotatet. Tilleggsnotatet beskriver derimot behovet for flere vikarer og bruk av overtid ved kutt i vaktlagene. Kommunestyret har, når de valgte å treffe et vedtak som ikke økte, men reduserte antall mannskaper per vaktlag, ikke innhentet forutgående vurderinger av om bruk av flere vikarer og mer overtid utgjør en forsvarlig dimensjonering av brannvesenets beredskapsavdeling.

ROS- og beredskapsanalysene, som var gjeldende under saksforberedelsene til kommunestyrets vedtak, konkluderte med et kvalifisert behov for redningsdykkertjenesten i Tromsø. En analyse som nettopp tar hensyn til, at selv om kommuner ikke har et lovpålagt krav om en redningsdykkertjeneste vil forhold som stort geografisk ansvarsområde, lang avstand til andre kommuner med slike tjenester mv. kunne tilsa et behov for tjenesten, for å sikre en forsvarlig beredskap.

At analyse materialet dokumenterer et behov for redningsdykkertjenesten presiseres også i tilleggsnotatet. Ut over at en avvikling av tjenesten medfører at nærmeste redningsdykkertjeneste er i Alta eller Bodø, og at overflateredning består, ble det ikke foretatt en utredning av konsekvensene av å avvike tjenesten. Hvilke konsekvenser det kan ha ved alvorlige sjøulykker i Tromsø at det tar mye lengre tid å få assistanse av redningshelikopter fra henholdsvis Alta og Bodø enn ved utrykning av redningsdykkere fra Tromsø, er eksempelvis ikke utredet.

Etter vår vurdering bidrar ikke tilleggsnotatet til at saken var tilstrekkelig opplyst på tidspunktet for kommunestyrets vedtak 15. desember 2021. Det burde ha vært foretatt grundigere og mer konkrete vurderinger av konsekvensene av kutt i brannberedskapen til TBR KF. En grundigere kost-nytte vurdering skulle særlig vært foretatt for avviklingen av redningsdykkertjenesten.

Det er ingen øvrig dokumentasjon, som tilsier at det i forkant av kommunestyremøtet 15. desember 2021 ble foretatt en forsvarlig saksbehandling av vedtaket om avvikling av kommunens redningsdykkertjeneste, herunder ved å foreta en vurdering av hvilke konsekvenser en avvikling av redningsdykkertjenesten vil kunne ha for kommunens evne til å opprettholde livreddende beredskap til sjøs i tiden fremover.

Konklusjon:

På bakgrunn av den informasjon vi har hatt tilgang til, har kommunestyret fattet vedtak om reduksjon i bemanningen per vaktlag og avvikling av redningsdykkertjenesten uten forutgående forsvarlige utredninger av hvilke potensielle konsekvenser dette kan medføre. Dette innebærer i så fall at saken sannsynligvis ikke var tilstrekkelig godt opplyst da vedtak ble fattet,⁷⁶ og at vedtaket derfor kan være i strid med formelle saksbehandlingsregler.

Det er under enhver omstendighet sterkt kritikkverdig, at en prinsipielt viktig sak som berører og engasjerer lokalt ikke har vært gjenstand for en grundig saksbehandling i forkant av kommunestyrets vedtak.

⁷⁶ Jf. fvl. § 17, som gjelder som et generelt prinsipp for alle forvaltningsavgjørelser.

4.3 Er kommunestyrets vedtak i tråd med materielle krav i regelverket?

4.3.1 Dimensjonering av brannvesenet baseres på lovverk og analysematerieill

Lov om brann- og eksplosjonsvern (Brann- og eksplosjonsvernloven)⁷⁷ og forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen⁷⁸ oppstiller overordnede regler om hvordan brannvesenet skal organiseres og dimensjoneres.

Kommunen plikter å sørge for etablering og drift av brannvesenet, som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en sikker og effektiv måte.⁷⁹ For å oppfylle denne plikten, skal kommunen gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse for kommunen, som brannvesenet organiseres og dimensjoneres på bakgrunn av.⁸⁰

Det sentrale bakgrunns materialet for organisering og dimensjonering av et brannvesen er derfor krav til oppgaver og minimumsbemanning i regelverket, samt analyser utredet av og for den enkelte kommune.

I det følgende gjennomgås regelverkets bestemmelser om brannvesenets oppgaver og dimensjonering (punkt 4.3.2 og 4.3.3). Deretter ser vi på analysenes konklusjoner om hvordan TBR KFs beredskapsavdeling bør dimensjoneres, for best å sikre kommunens sårbarhetsområder (punkt 4.3.4 og 4.3.5).

4.3.2 Brannvesenets lovpålagte oppgaver – Kort introduksjon

Brann- og eksplosjonsvernloven inneholder regler om brannvesenet. Lovens formål er å "verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon [...] samt uønskede tilsiktede hendelser".⁸¹

Loven gjelder ikke kun ved brann, men også ved "krav til beredskap og innsats overfor akutte ulykker der brannvesenet har innsatsplikt".⁸² Dette er beskrevet slik:

*"Loven regulerer også beredskap og innsats mot andre akutte ulykkessituasjoner enn brann. Dette vil være ulykkessituasjoner der det er naturlig å bruke brannvesenet som en innsatsenhet på bakgrunn av den kompetanse og utrustning det har. Disse vil kunne variere fra kommune til kommune, avhengig av hva som fremkommer gjennom kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse etter § 9."*⁸³

En risiko- og sårbarhetsanalyse er derfor helt sentral for å identifisere øvrige ulykkessituasjoner som kan oppstå i kommunen, og dermed danner grunnlag for å utvide brannvesenets tjenesteområde.

Brannvesenets lovpålagte oppgaver er nedfelt i brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd. Redningsdykkertjeneste inngår ikke som en lovpålagt oppgave for brannvesenet etter bestemmelsen. Det er presisert i forarbeidene til loven, at kystkommunene ofte har ulykker til sjøs innarbeidet som et element i deres lokale risiko- og sårbarhetsanalyse.⁸⁴ Selv om kommunen som nevnt ikke er pliktig til å etablere særskilte ordninger for redning til sjøs (slik

⁷⁷ Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann og eksplosjonsvernloven).

⁷⁸ Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften).

⁷⁹ Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 første ledd; dimensjoneringsforskriften § 1-1 første punktum.

⁸⁰ Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 annet ledd; dimensjoneringsforskriften § 1-1 annet punktum.

⁸¹ Brann- og eksplosjonsvernloven § 1.

⁸² Brann- og eksplosjonsvernloven § 2

⁸³ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 40.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 32.

som en redningsdykkertjeneste), vil kommunens ROS-analyse indikere om det er behov for en slik tjeneste.

En av brannvesenets lovpålagte oppgaver er å være "innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse".⁸⁵ Angivelse av hvilke ulykkesituasjoner dette inkluderer skal fremkomme gjennom kommunens ROS-analyse,⁸⁶ og analysen vil derfor være helt sentral for å foreslå nødvendige tilpasninger i brannvesenets organisering og dimensjonering.

Kommunen kan legge andre oppgaver enn de som er listet opp i § 11 til brannvesenet, så langt dette ikke svekker brannvesenets gjennomføring av de lovpålagte oppgavene.⁸⁷ Slike andre oppgaver må dokumenteres.⁸⁸

4.3.3 Krav i forskrift til organisering og dimensjonering av brannvesenet

For at brannvesenet skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver, oppstiller regelverket minimumskrav til dimensjoneringen av brannvesenet. Minimumskravene til dimensjonering av brannvesenet er å finne i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesenet.

Målsetningen er at brann- og redningsvesenet i norske kommuner organiseres og dimensjoneres slik at kommunen gjennom egne ressurser og samarbeid med nabokommuner samlet kan tilby en forsvarlig brann- og redningsberedskap innenfor dens geografiske ansvarsområde.

Det bemerkes at minimumskravene som hovedregel baseres på antall innbyggere i et tettsted, men ellers er generelt utformet. Reglene tar derfor ikke høyde for beliggenhet, størrelse på kommunen inkludert sjøområder, tettstedet, eller andre særegne forhold ved et område. Dette er imidlertid forhold som kan medføre et behov for endret organisering og økt dimensjonering av et brannvesen. Dette aspektet er understreket i en offisiell veileder til forskriften:

"Minstekravene/standardkravene i forskriften er satt på basis av generell risiko i forhold til tettsteder, innbyggertall og objekter med krav om innsatstid. Alle kommuner må vurdere om minstekravene til organisering og dimensjonering av brannvesenet er tilstrekkelige i forhold til kartlagt risiko og sårbarhet."⁸⁹ (vår understrekning)

Tromsø kommune må derfor etter å ha innhentet en risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeidet en konkret beredskapsanalyse for kommunen, jf. nærmere nedenfor i hhv. punkt 4.3.4 og 4.3.5, vurdere om det er nødvendig å stille strengere krav enn minstekravene i regelverket for å sikre at TBR KF sammen med potensielle innsatsstyrker fra Bodø eller Alta⁹⁰ skal være i stand til å yte en bistand som sikrer at Tromsø kommune har en forsvarlig brann- og redningstjeneste, for alle deler av ansvarsområdet.

ROS-analysene og beredskapsplanen vil ha en tung faglig vekt ved vurdering av hva som er et forsvarlig beredskapsnivå for brann- og redningstjenesten i Tromsø kommune. Kommunen vil derfor normalt følge anbefalingene i ROS-analysen og beredskapsplanen ved å implementere de nødvendige tilpasninger i organisering og dimensjonering som sikrer at brann- og redningstjenesten kan håndtere potensielle hendelser på en forsvarlig måte i samsvar med kartlagt risiko og sårbarhet. Med et geografisk dekningsområde som er mer enn 5 til 6 ganger

⁸⁵ Brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav f.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 44.

⁸⁷ Brann- og eksplosjonsvernloven § 11 annet ledd; dimensjoneringsforskriften § 2-6.

⁸⁸ Brann- og eksplosjonsvernloven § 10 første ledd; dimensjoneringsforskriften § 2-6.

⁸⁹ DSB: *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*, s. 1.

⁹⁰ Uten en egen redningsdykkertjeneste er Tromsø kommune avhengig av bistand fra redningshelikoptertjenesten i Tromsø eller Alta ved akutte ulykker som involverer mennesker under vann.

større enn sammenlignbare kommuner⁹¹ i Norge, blir behovet for en mer omfattende dimensjonering enn minstekravet naturlig nok mer fremtredende for Tromsø kommune.

I ROS-analysen for Tromsø kommune, som omtales nærmere nedenfor i punkt 4.3.4, ble det anbefalt å ha en operasjonell sterk redningsdykkertjeneste og øke antall mannskaper per vaktlag, en løsning som nettopp går utover regelverkets minstekrav og som tar hensyn til geografisk utstrekning og andre forhold som gjør at minstekravene ikke er tilstrekkelig til å sikre en forsvarlig brann- og redningstjeneste i kommunen. Vi har, som vi kommer tilbake til, ikke sett dokumentasjon på at Tromsø kommune før kommunestyret traff sitt vedtak om redusert bemanning for vaktlagene og avvikling av redningsdykkertjenesten har utført en særskilt vurdering av om det var forsvarlig å fravike de klare anbefalinger i ROS-analysen om videreføring av redningsdykkertjenesten og økt bemanning. Det er derfor meget usikkert om TBR KF har en organisering og dimensjonering som er forsvarlig i forhold til særlig risiko og sårbarhet ved akutte ulykker til sjøs. Se nærmere om ROS-analyser nedenfor i punkt 4.3.4, og krav til kommunens beredskapsplan i punkt 4.3.5.

Brann- og redningsberedskapen til brann- og redningsvesenet organiseres i flere vaktlag. Et vaktlag skal minst bestå av en utrykningsleder og tre brannkonstabler/røykdykkere. Dersom det er behov, skal et vaktlag suppleres av en støttestyrke, bestående av fører for tankbil og/eller fører for snorkel-/stigebil.⁹² Det er dokumentert at TBR KF har behov for støttestyrke.⁹³

Det bor i overkant av 77.000 innbyggere i Tromsø kommune.⁹⁴ Det stilles derfor krav til minst to vaktlag og nødvendig støttestyrke i kommunen.⁹⁵ Minimumsbemanning per vaktlag for Tromsø brann og redning KFs beredskapsstyrke er ti mannskaper.

Ny brann- og redningsvesenforskrift trer i kraft 1. mars 2022.⁹⁶ Minstekravene om dimensjonering av brannvesen er tilsvarende som for nåværende dimensjoneringsforskrift. Det skal imidlertid gjelde strengere krav for utdanning av personell. Dette kan vanskeliggjøre bruken av vikarer, som grunnet mindre kontinuitet på arbeidssted og trening vil kunne ha dårligere kompetanse enn heltidsansatte.

4.3.4 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Som nevnt i punkt 4.3.1-4.3.3 skal organisering og dimensjonering av brannvesenet også baseres på utarbeidet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for kommunen. Tromsø kommune har utarbeidet en helhetlig ROS-analyse for kommunen⁹⁷, mens Tromsø brann og redning KF har utarbeidet en ROS-analyse for virksomheten⁹⁸. Brannvesenets ROS-analyse er utledet fra Tromsø kommunes hovedanalyse.

⁹¹ Se eksempelvis Fredrikstad og Bergen kommune som i tillegg kan trekke på redningsressurser fra nabokommuner som er lokalisert i nærheten.

⁹² Dimensjoneringsforskriften § 5-2 første og annet ledd.

⁹³ Tromsø kommune v/Norconsult: *Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning*, 2019, på s. 27. FU s. 572.

⁹⁴ <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso>.

⁹⁵ Dimensjoneringsforskriften § 5-4 annet ledd første punktum.

⁹⁶ Forsrift 15. september 2021 nr. 2755 om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften).

⁹⁷ Tromsø kommune v/Safetec: *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse – hovedrapport*, 2014. FU s. 633.

⁹⁸ Tromsø kommune v/TBR KF: *Sammendrag risikoanalyse*, 2021. FU s. 449.

Kommunens plikt til å utarbeide ROS-analyser

Kommunens plikt til å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse er inntatt i flere lov- og forskriftsbestemmelser.⁹⁹ Etter sivilbeskyttelsesloven¹⁰⁰ plikter kommunen å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse på følgende måte:

*"Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen."*¹⁰¹

I forarbeidene presiseres at analysen skal omfatte hele risikobildet innenfor kommunens geografiske område, og følgelig ikke er "begrenset til ansvarsområder tillagt kommunen etter øvrig lovgivning".¹⁰² At brann- og redningsvesenet ikke har en generell lovpålagte plikt til å etabellere en egen redningsdykkertjeneste i kommunen, er derfor ikke et argument for å unnlate å innta en vurdering av risiko for drukning i kommunens ROS-analyse.

ROS-analysen skal videre "legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap".¹⁰³ Bestemmelsen medfører imidlertid ingen generell plikt for kommunen til å iverksette tiltak av forebyggende karakter spesifikt knyttet til identifiserte risikoområder. Slike plikter forutsettes primært regulert gjennom særlovgivningen.¹⁰⁴

Forskrift om kommunal beredskapsplikt utfyller sivilbeskyttelsesloven, og inneholder en egen bestemmelse om kommunens plikt til å utarbeide en helhetlig ROS-analyse. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har utarbeidet en veiledning til forskriften, som blant annet stadfester at målet med analysen er å identifisere uønskede hendelser med sikte på å "identifisere forebyggende og skadebegrensende tiltak".¹⁰⁵

Som nevnt innledningsvis i punkt 4.3.1, og nærmere beskrevet i punkt 4.3.3, baserer minimumskravene til dimensjonering av brannvesenene seg på generelt fastsatte kriterier, og at kommunen må vurdere om geografi og andre forhold gjør det forsvarlig å legge seg på de minimumskrav som følger av lov og forskrift. I tillegg til det som allerede er påpekt i punkt 4.3.3 illustrerer veilederen for forskrift om kommunal beredskapsplikt hvordan analysen også bør vurdere om kommunens turister, studenter, og andre som ikke er registrert som fastboende i kommunen, tilsier en økt dimensjonering av et brannvesen ut over minstekravene i regelverket:

"Den tradisjonelle definisjonen er å se på kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område. Kommunen har et ansvar for alle som til enhver tid oppholder seg i kommunen. Dette gjelder ikke bare de som har fast bopel i kommunen, men også de som oppholder seg der for kortere perioder. Kommunen må i sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap ta høyde for også denne gruppen mennesker. Dette gir spesielle utfordringer for kommuner med mange fritidsboliger. Enkelte kommuner får mangedoblet sin befolkning i ferier. Videre kan kommunen ha store arrangementer som festivaler, idrettsarrangementer, politiske møter, stor studentmasse i semestrene, etablering av

⁹⁹ Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 annet ledd; Sivilbeskyttelsesloven § 14 første ledd; Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.

¹⁰⁰ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

¹⁰¹ Sivilbeskyttelsesloven § 14 første ledd. Lovens § 3 bokstav a definerer "uønskede hendelser" som "hendelser som avviker fra det normale, og som har medført eller kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier eller kritisk infrastruktur".

¹⁰² Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) kap. 4.4.3 s. 8.

¹⁰³ Sivilbeskyttelsesloven § 14 annet ledd.

¹⁰⁴ Prop. 91 L (2009-2010) s. 84.

¹⁰⁵ DSB: *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, februar 2012, s. 11.

asylmottak, trafikknutepunkter og lignende. Dette må gjenspeiles i kommunens samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid." (vår understrekning)

Brann- og eksplosjonsvernloven inneholder regler om utarbeidelse av spesifikk risiko- og sårbarhetsanalyse for brannvesenet. Målet er at "brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor".¹⁰⁶

I lovens forarbeider fremgår følgende om viktigheten av utførlig utarbeidede ROS-analyser og oppfølging av rådene:

"Kvalifiserte risikovurderinger i forhold til forebyggende og beredskapsmessige tiltak er en grunnleggende forutsetning for at virksomhetene skal kunne etablere de riktige tiltak på en kostnadseffektiv måte. Risikoanalyser blir et stadig viktigere element i virksomhetenes sikkerhetsstyring og som dokumentasjonsgrunnlag i forhold til oppfyllelsen av lovgivningens krav til sikker drift. Dersom myndighetenes begrensede tilsynsressurser skal utnyttes mest mulig effektivt må disse settes inn på de områder hvor risikoen er størst, og hvor tilsynet kan føre til en størst mulig reduksjon i risikonivået innen realistiske økonomiske rammer. Departementet støtter derfor utvalget i at regulering og tilsyn på brann- og eksplosjonsvernområdet i fremtiden i større grad må baseres på risikobetraktninger."¹⁰⁷ (vår understrekning)

I forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven § 9 annet ledd, er det videre presisert at brannvesenet skal organiseres og dimensjoneres med grunnlag i en analyse av kommunens risiko- og sårbarhetsbilde.¹⁰⁸ Det uttales også, at brannvesenet skal være en innsatsenhet for alle akutte ulykkessituasjoner som fremkommer gjennom kommunens samlede ROS-analyse hvor de ut fra organisering, kompetanse og kort responstid kan utgjøre en innsats i en akutt fase.¹⁰⁹

De gjennomgåtte lov- og forskriftsbestemmelsene med tilhørende forarbeids- og veiledningsuttalelser viser at regelverket legger stor vekt på kyndige utarbeidede ROS-analyser for den enkelte kommune, som skal sikre en forsvarlig organisering og dimensjonering av det lokale brannvesenet. At kommunens plikt til å utarbeide ROS-analyser er så godt forankret i flere lov- og forskriftsbestemmelser understreker viktigheten av innholdet i analysene. I forlengelsen av dette anses ROS-analysens identifisering av behov for endringer i organisering og dimensjonering av det enkelte brannvesen, som avgjørende bakgrunnsmateriale ved utrustningen av brannvesenene.

I det følgende gjennomgås TBR KFs utarbeidede ROS-analyse for Tromsø brann- og redningsvesen fra 2021. Her ser vi på de punktene i analysen som har betydning for de sakene denne utredningen omhandler.

Sammendrag ROS-analyse TBR KF, 2021

I sammendraget til brann- og redningsvesenets utarbeidede ROS-analyse påpekes at "for flere av de dimensjonerende hendelsene som er vurdert i denne analysen, fremkommer et behov for å øke den samlede mannskapsstyrken på vakt til 14 personer".¹¹⁰

I analysen er det utarbeidet en basisliste over uønskede hendelser. Hendelsene gis så en risikograd basert på hvor sannsynlig det er at hendelsen inntreffer, og hvilken konsekvens

¹⁰⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven § 9 annet ledd.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) kap 5.3.3 s. 15.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 31.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) s. 43.

¹¹⁰ Tromsø kommune v/TBR KF: *Sammendrag risikoanalyse, 2021*, på s. 3. FU s. 452.

hendelsen vil kunne få. I tabellen nedenfor har vi inntatt fra analysen for hendelsene "bemanning" og "innsats ved brann og ulykker i sjøområder"¹¹¹:

Sannsynlighet	Konsekvens			
	K1 = Liten (UFARLIG)	K2 = Middels (EN VISS FARE)	K3 = Stor (FARLIG)	K4 = Svært Stor (KRITISK)
S4 = Svært stor				
S3 = Stor				• Bemanning
S2 = Middels				• Innsats ved brann og ulykker i sjøområder
S1 = Liten				

Hver hendelse rangeres så etter faktorene (a) mennesker, (b) miljø og (c) omdømme/økonomi/materiell, der mennesker alltid rangeres først.¹¹² Videre i analysen gjennomgås de uønskede hendelsene med faregrad for de ulike faktorene. Faregrad rød sammenfattes på følgende måte:

"Rød: De hendelsene som faller inn i dette området er ikke akseptable og krever omgående risikoreduserende tiltak."¹¹³

Akutt brist på mannskaper og kompetanse (bemanning) vurderes til grad 12 (rød) for mennesker. Det skrives følgende om hendelser innen faregrad rød:

*"Konsekvensene av bemanningsproblemer (lav bemanning på alle nivå, tilgjengelighet, manglende heltidsutdanning, manglende spesialkompetanse f.eks. redningsdykkere, redningsinnsats til sjøs, røyk og kjemikaliedykkere m.m.) vil kunne bli alvorlig. Den akutte bristen som oppleves ved hendelser, er belastende for de ansatte som skal håndtere denne, og vil i gitte tilfeller også kunne gi et alvorlig utfall for mennesker og samfunn. Bruk av mye overtid sliter ut de ansatte, og gir en særlig «slitasje»."*¹¹⁴ (vår understrekning)

Videre presiseres det i analysen, at et risikoreduserende tiltak for området vil være å etablere en "større buffer gjennom flere faste ansatte", for å redusere foretakets sårbarhet.¹¹⁵

Dykking og overflateredning gis grad 8 (rød) for mennesker i analysen. I beskrivelsen står det at

"[p]å dette delobjektet er det en rekke utfordringer. Det fremkommer en del mangler av beredskapsplaner og øvelser samt noe utstyr. Dette ble særlig synlig i forbindelse med trålerbrannen i Breivika. Det er viktig at man kan øve på slike større hendelser, både organisatorisk og praktisk gjennom samvirke og samhandling med øvrige nødetater og andre. Tromsø er en stor fiskerihavn og sannsynligheten for en ny «trålebrann» er tilstede.

TBR KF driver også med utstrakt redningsbåttjeneste, ikke bare rundt Tromsøya, kaiene i nærområdet og bruene, men også utaskjærs. Dette påvirker selvsagt beredskapen ved hovedstasjonen, ettersom vi ofte er langt unna ved en innsats utenfor indre havn. Ved en samtidig hendelse i kommunen vil kreve ytterligere ressurser gjennom bruk av overtid eller vikarer. Foretaket må utrede tjenesten i forhold til behovet og det geografiske område. Det definerte geografiske område vil gi føringer for hvilke typer utstyr og båt som er mest hensiktsmessig.

¹¹¹ Tromsø kommune v/TBR KF: Sammen drag risikoanalyse, 2021, på s. 6. FU s. 455.

¹¹² Tromsø kommune v/TBR KF: Sammen drag risikoanalyse, 2021, på s. 7. FU s. 456.

¹¹³ Tromsø kommune v/TBR KF: Sammen drag risikoanalyse, 2021, på s. 9. FU s. 458.

¹¹⁴ Tromsø kommune v/TBR KF: Sammen drag risikoanalyse, 2021, på s. 8. FU s. 457.

¹¹⁵ Tromsø kommune v/TBR KF: Sammen drag risikoanalyse, 2021, på s. 19. FU s. 468.

Arbeidet er risikofyllt og krever stor grad av kompetanse hos de ansatte. Det vil være et stort behov innen redningsdykkertjenesten for økt rekruttering, da mange som i dag er redningsdykkere begynner å nærme seg en alder som gjør at de snart tas ut av tjenesten. Mange av de unge ønsker seg denne kompetansen. Tjenesten har til tider ikke kunne opprettholdes på bakgrunn i manglende personell, spesielt ofte skjer dette i ferietiden."¹¹⁶ (vår understrekning)

For området innsats ved brann og ulykker i sjøområder dokumenterer analysen behov for å "oppdatere dykkerutstyret, og øke kompetansen hos våre dykkere", samt å "utdanne og rekruttere flere redningsdykkere, line-menn og dykkerledere".¹¹⁷

Kort oppsummert synliggjør ROS-analysen for TBR KF (2021) et sterkt behov for styrket beredskap hos TBR KF, både når det gjelder bemanning per vaktlag og redningsdykkertjenesten.

4.3.5 Beredskapsplan (/analyse)

Basert på utarbeidet ROS-analyse, er kommunen pliktig til å utarbeide en beredskapsplan.¹¹⁸ Planen skal bl.a. inneholde en "oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser".¹¹⁹

Beredskapsanalyse 2019, Norconsult

Formålet med beredskapsanalysen er at Tromsø brann og redning skal komme frem til en "riktig dimensjonert beredskap som står i forhold til det avdekkede risikobildet for brannvernregionen". Beredskapsanalysen skal videre benyttes til å "identifisere behov for fremtidig kompetanse, bemanning og materiell/utstyr".¹²⁰

Om samspillet mellom utarbeidet ROS-analysene og beredskapsanalysen statueres følgende:

"En beredskapsanalyse vil i sammenheng med ROS-analysene, for både forebyggende- og beredskapsavdelingen, danne et beslutningsgrunnlag for hvilken beredskap og robusthet TBR skal kunne stille med i årene fremover.

Beredskapsanalysen skal sikre en sammenheng mellom ROS-analysen og plan for organisering og dimensjonering av beredskapen. Beredskapsanalysen skal vurdere behov for ulike alternative tiltak for å styrke beredskapen og således bidra med risikoreduserende tiltak (beredskap). Dette vil være både organisatoriske tiltak, samt tiltak i form av beredskapsmateriell og bemanning."¹²¹ (vår understrekning)

Uttalelsene illustrerer, at den enkelte kommunes ROS- og beredskapsanalyser er et meget viktig underlagsmateriell ved organisering og dimensjonering av brannvesenet i kommunen.

I rapporten blir det også knyttet kommentarer til forholdet mellom de lovpålagte minimumskravene og ROS-analysen:

"Kommunen er pliktig til å oppfylle minimumskravene i lov og forskrift, mens ROS-analysen skal vurdere om dette er tilstrekkelig, eller om forhold i kommunen tilsier at beredskapen må styrkes ut over minimumskravene."¹²²

¹¹⁶ Tromsø kommune v/TBR KF: Sammendrag risikoanalyse, 2021, på s. 15. FU s. 464.

¹¹⁷ Tromsø kommune v/TBR KF: Sammendrag risikoanalyse, 2021, på s. 23. FU s. 472.

¹¹⁸ Sivilbeskyttelsesloven § 15 første ledd; Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4

¹¹⁹ Sivilbeskyttelsesloven § 15 annet ledd.

¹²⁰ Norconsult: Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning, 2019, på s. 3. FU s. 548.

¹²¹ Norconsult: Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning, 2019, på s. 7. FU s. 552.

¹²² Norconsult: Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning, 2019, på s. 15. FU s. 560.

For den konkrete vurderingen av brannberedskapen hos TBR KF vurderer Norconsult at å gå ytterligere ned på bemanning vil "medføre brudd på gjeldende forskriftskrav". Det konkluderes videre, i likhet med konklusjonen i ROS-analysen, med at flere av de dimensjonerende hendelsene som er vurdert i analysen tilsier et behov for å "øke den samlede mannskapsstyrken på vakt til 14 personer".¹²³

I forbindelse med gjennomgang av TBR KFs oppgaver skrives følgende:

*"Bakgrunnen for at styrken hvert fall ikke bør reduseres i forhold til i dag og heller økes er det store geografiske dekningsområdet TBR har, den samlede befolkningsstørrelsen i de tre største tettstedene i kommunen, samt kompleksiteten i ulike oppdrag TBR vil kunne bli satt til å løse."*¹²⁴

Om den konkrete dimensjoneringen av TBR KF skriver Norconsult at

"[d]agens organisering og bemanning av TBR tilfredsstiller gjeldende krav og de forhold som er avdekket i ROS-analysen. Likevel er det identifisert behov i forhold til hvordan en skal klare å dekke opp hele det geografiske dekningsområdet, håndtere flere hendelser samtidig og sikre stor nok slagkraft og riktig utstyr ved førsteinnsats på hendelser.

*- Etablere en ordning med 14 mann på vakt fordelt på to vaktlag: 12 mann + vakt sjef og 01 på vakt."*¹²⁵

Basert på identifiserte behov for ytterligere bemanning ved TBR KF, utarbeidet Norconsult en oppfølgingsplan. I oppfølgingsplanen konkluderer Norconsult med følgende identifiserte behov knyttet til beredskapen:

- (1) Etablere en ordning med 14 mann på vakt fordelt på to vaktlag: 12 mann + vakt sjef og 01 på vakt.
- (2) Minimum 5 redningsdykkere per vaktlag.¹²⁶

Oppsummering ROS-analyse og beredskapsanalyse for TBR KF

Beredskapsanalysen viser, i likhet med ROS-analysen gjennomgått i punkt 4.3.4, et identifisert kvalifisert behov for å beholde redningsdykkertjenesten og øke beredskapen per vaktlag.

4.3.6 Avsluttende vurdering: Er kommunestyrets kutt i TBR KFs brannberedskap forsvarlig?

Brann- og redningsvesenet skal organiseres og dimensjoneres i tråd med minimumskrav fastsatt i lov og forskrift, men likevel slik at ROS-analysen og beredskapsanalysen kan medføre et behov for strengere krav for å opprettholde en forsvarlig redningsberedskap. Minimumskravet per vaktlag for brannvesenet i Tromsø kommune er 10 mannskaper. Etter kommunestyrevedtaket 15. desember 2021 skal TBR KF ha fire vaktlag med 11 mannskaper per vaktlag. Minimumskravet til beredskapsbemanning er følgelig formelt oppfylt.

Kommunen har en lovpålagt plikt til å utarbeide en helhetlig ROS-analyse og en ROS-analyse som er spesifikk for brannvesenet. Med utgangspunkt i ROS-analysene, utarbeides det en beredskapsanalyse. Analysen skal bidra til å dimensjonere beredskapen i henhold til avdekket risikobilde i kommunen.

¹²³ Norconsult: *Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning*, 2019, på s. 27. FU s. 572.

¹²⁴ Norconsult: *Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning*, 2019, på s. 28. FU s. 573.

¹²⁵ Norconsult: *Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning*, 2019, på s. 34. FU s. 579.

¹²⁶ Norconsult: *Beredskapsanalyse for Tromsø brann og redning*, 2019, på s. 77. FU s. 622.

Det samlede analyse materialet skal supplere minimumskravene i lov og forskrift for organisering og dimensjonering av det lokale brann- og redningsvesenet. Bakgrunnen for dette er todelt. For det første er minimumskravene generelle, og tar ikke hensyn til kommunenes størrelse, plassering eller avstand til nabokommuner. To kommuner med sammenlignbart innbyggertall kan skille seg kraftig fra hverandre på andre områder. Som påpekt i punkt 4.3.1 skiller Tromsø seg ut fra andre kystkommuner med sammenlignbart innbyggertall, både ved at kystområdene som skal dekkes er betydelig større i Tromsø, og at det i en nødsituasjon grunnet store geografiske avstander er vanskelig å basere seg på bistand fra ressurser i nabokommunene.

For det andre skal ROS-analysene og beredskapsanalysen identifisere risiko- og sårbarhetsområder i kommunen. Avhengig av kommuners plassering, størrelse og avstand til nabokommuner, vil ulike risiko- og sårbarhetsområder avdekkes. Det samlede analyse materialet kan derfor nødvendiggjøre utrustning av det lokale brannvesenet utover de lovpålagte oppgavene som er tillagt alle brann- og redningsvesen.

ROS-analysene og beredskapsplanen vil ha en tung faglig vekt på hva som er et forsvarlig brann- og redningsberedskap innen det geografiske ansvarsområdet til Tromsø kommune. Dersom kommunen ønsker å fravike sterke anbefalinger i ROS-analyse og krav i beredskapsplanen om økt beredskap utover regelverkets minimumskrav, vil kommunen ved å fravike anbefalingene i praksis få bevisbyrden for at kommunen etter reduksjoner i brann- og redningsetatens organisering og dimensjonering likevel har en forsvarlig redningsberedskap. Kommunen vil derfor ha et sterkt incitament til å følge de anbefalinger som ROS-analysen gir om organisering og dimensjonering av brann- og redningstjenesten.

Både ROS-analyse utarbeidet av TBR KF fra 2021, og beredskapsanalyse utarbeidet av Norconsult i 2019, identifiserer og dokumenterer et behov for å øke beredskapen hos Tromsø brann og redning. Analysene identifiserer et behov for å øke beredskapen per vaktlag til 14 mannskaper. I tillegg identifiseres det behov for å ha minst 5 redningsdykkere per vaktlag.

Kommunestyrets vedtak 15. desember 2021 innebar et kutt til 11 mannskaper per vaktlag, samt en avvikling av redningsdykkertjenesten. Vedtaket fulgte følgelig ikke analysenes anbefalinger til økt beredskap. Tvert imot ble beredskapsavdelingen til Tromsø brann og redning redusert, både i antall mannskap og i tjenesteyting i form av redningsdykking.

Nedleggelsen av redningsdykkertjenesten medfører, at ved alvorlige ulykker med mennesker under vann vil Tromsø kommune ha behov for assistanse av helikopterskvadron med redningsdykkere fra Bodø eller Alta. Den lange perioden det tar før redningsdykkere vil være på plass i slike situasjoner, medfører at sannsynligheten for drukningsdød øker dramatisk sammenlignet med en utrykning fra Tromsø. En normal kost-nytte vurdering innebærer at Tromsø kommune, for en relativt lav årlig kostnad vil ha en operativ redningsdykkertjeneste som sterkt reduserer risiko for tap av menneskeliv ved alvorlige ulykker til sjøs i kommunen.¹²⁷

Konklusjon

Innen sikkerhet- og beredskap gjelder generelt et "føre-var prinsipp" med "nulltoleranse" for tap av menneskeliv innen virksomhetens aktiviteter. Dagens bemanning av beredskapsavdelingen til TBR KF tilfredsstillende formelt minimumskravene i lov og forskrift, men er ikke i tråd med anbefalingene i de lovpålagte ROS-analysene og beredskapsplaner utarbeidet av kommunen og eksterne aktører. Det er derfor mye som tilsier at kommunestyrets vedtak om avvikling av redningsdykkertjenesten og reduksjon i antallet mannskaper per vakt samlet sett innebærer at

¹²⁷ Tromsø brann og redning KF: *Protokoll styremøte 01/22* den 05.01.2022, s. 3 flg.: Brannsjefens anslag er MNOK 1,7, mens kommunestyret har stipulert kostnaden til MNOK 3. FU s. 723-725.

kommunen ikke lenger har en forsvarlig beredskap for Tromsøs borgere og andre som har behov for akutt redningsassistanse innenfor kommunens ansvarsområde.

5 ARBEIDSRETTSLIGE PERSPEKTIVER

5.1 Innledning og overordnede kommentarer

I denne delen av utredningen fokuseres det på de arbeidsrettslige sidene ved vedtaket fra kommunen, med det etterfølgende styrevedtaket fra TBR KF. Vi vil i det følgende både peke på kollektive og individuelle perspektiver ved de vedtakene som er fattet.

Fra et arbeidsrettslig perspektiv er det først og fremst sentralt at kommunens vedtak, med det påfølgende vedtaket fra styret i TBR KF, reduserer antall årsverk i beredskapsavdelingen, og at styret i TBR KF selv peker på at dette kan få konsekvenser med økt vikarbruk, økt overtid og økt belastning på de ansatte i beredskapsavdelingen.

I et arbeidsrettslig perspektiv har vi på denne bakgrunn funnet grunn til særlig å se nærmere på lovligheten ved vikarbruken, lovligheten ved overtidsbruken, og saksbehandlingen ved den forespeilede nedbemanningsprosessen, samt knytte noen mer generelle kommentarer til arbeidsgivers plikt til å sørge for et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø gjennom for eksempel organiseringen av arbeidstid.

Det ligger utenfor vårt mandat å gjøre vurderinger knyttet til eksempelvis individuelle vikaravtaler og overtidarbeid, men dersom man skal gå videre med en del av de punktene som her pekes på, vil det kunne være nødvendig å gå inn i den enkelte arbeidstakers forhold for å vurdere disse opp mot arbeidsmiljølovens regler. Formålet med redegjørelsen nedenfor er slik sett å trekke opp de hovedproblemstillingene som vi ser kan aktualisere seg for arbeidstakerne i lys av de vedtatte endringene ved TBR KF.

5.2 Arbeidsmiljø, helse, miljø og sikkerhet i Tromsø brann og redning

På et overordnet nivå vil vi innledningsvis bemerke at de konsekvenser som styret i TBR KF selv har pekt på i forbindelse med sitt vedtak samlet sett kan påvirke arbeidsmiljøet til de ansatte i beredskapsavdelingen negativt, og medføre økt belastning på den enkeltes helse og velferd.

Vi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon til å vurdere de faktiske konsekvensene av vedtaket for de ansatte i beredskapsavdelingen, men vil i det følgende likevel peke på relevant regelverk som kan sette skranker for de beslutninger arbeidsgiver kan fatte, dersom det påvirker arbeidstakernes arbeidsmiljø negativt.

Det er som nevnt grunn til å stille spørsmål ved om endringene som planlegges implementert, vil kunne gjennomføres uten at det går på bekostning av arbeidstakernes rett til et fullt forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø, ved at ny organisering med færre ansatte per vaktlag, og økt bruk av vikarer med mindre erfaring og kompetanse, medfører økt belastning på de faste ansatte. Vi har forstått det slik, at det er en bekymring for de ansatte at de kan komme i situasjoner hvor de vet at utfallet kunne vært vesentlig bedre for de berørte av en hendelse dersom rammebetingelsene ikke hadde blitt endret, og at dette er en faktor som kan påvirke arbeidstakernes stressnivå og psykiske helse.

Vi viser i denne sammenheng til arbeidsmiljøloven § 4-1 hvor det blant annet fremgår:

(1) Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.

(2) Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at

arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas. (Våre understreknings)

Begrepet "fullt forsvarlig" angir en generell rettslig standard (vurderingsnorm) med et selvstendig objektivt og subjektivt innhold. Som rettslig standard skal begrepet "fullt forsvarlig" tolkes og anvendes i samsvar med samfunnsutviklingen, og den virksomhet det dreier seg om. Arbeidsgiver plikter å foreta nødvendige risikovurderinger og iverksette nødvendige tiltak, og arbeidstakerne plikter å medvirke, jf. aml § 2-1, aml § 3-1 og aml § 2-2, samt eksempelvis også etter de mer bransjespesifikke kravene til ROS-analyse for brannvesenet. Hvilke tiltak som er nødvendige, vil avhenge av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Det vil for eksempel stilles helt ulike krav til hva som er fullt forsvarlig for en butikk og et brannvesen.

Begrepet "fullt forsvarlig" angir også en minimumsstandard for arbeidsmiljøet uavhengig av den enkelte virksomhets økonomiske stilling.¹²⁸ Hovedregelen er at økonomiske forhold ikke kan tillegges vekt i arbeidet med å opprettholde et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Det vil si, at dersom kommunen legger opp til en vaktordning som ikke kan anses fullt forsvarlig for det psykososiale arbeidsmiljøet, kan den være i strid med arbeidsmiljøloven selv om den begrunnes i behovet for å redusere kommunens kostnader. I forarbeidene uttales følgende:

... Etter arbeidsmiljøloven vil imidlertid kravet om et 'fullt forsvarlig' arbeidsmiljø være et minstekrav til alle virksomheter uten hensyn til den enkelte virksomhets økonomiske stilling. Den økonomiske faktor vil derfor i prinsippet bare få betydning når det er spørsmål om å gjennomføre tiltak som går ut over de minstekrav som blir stilt i og i medhold av loven, eller når det gjelder rene velferdstiltak. Det kan imidlertid ikke utelukkes at økonomiske vurderinger vil kunne spille inn dersom det for eksempel gjelder kostbare tiltak som bare vil gi ubetydelige sikkerhetsmessige forbedringer. (Vår understrekning)

I forlengelsen av dette, kan det også pekes på at styret i TBR KF trekker frem at redusert grunnbemanning antakelig vil måtte medføre økt bruk av overtidarbeid og bruk av vikarer med lavere kompetanse og mindre erfaring, hvilket vi legger til grunn at kan ha en negativ effekt også på det psykososiale arbeidsmiljøet til den enkelte. Lovligheten av vikarbruken og overtidarbeidet kommenteres nærmere nedenfor, hhv. i punkt 5.4 og 5.5. Her vil vi imidlertid vise til at arbeidsgiver iht. arbeidsmiljøloven § 10-2 (1) også har en spesifikk plikt til å sikre alle ansatte arbeidstidsordninger som innebærer at arbeidstakerne

... ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn. (Vår understrekning)

Vi har ikke holdepunkter for å vurdere om en eller flere ansatte gjennom endringene i vaktordningen vil måtte arbeide overtid i et slikt omfang at økt overtid, eventuelt i kombinasjon med økt vikarbruk, kan medføre uheldige psykiske belastninger i strid med loven, men det er likevel naturlig å synliggjøre bestemmelsen i lys av vårt mandat.

5.3 Involvering og drøfting med de ansattes representanter

Både verneombudet og arbeidsmiljøutvalget har viktige ansvarsområder som berøres i de endringene som er foreslått og/eller vedtatt av kommunen og styret i TBR KF. Særlig skal arbeidsmiljøutvalget behandle både saker som dreier seg om rasjonalisering, og helse- og velferdsmessige spørsmål knyttet til arbeidstidsordninger, jf. arbeidsmiljøloven § 7-2.

¹²⁸ Ot.prp. nr. 3 (1975–1976) s. 28.

Videre er arbeidsgiver pliktig til å informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte, jf. arbeidsmiljøloven § 8-1. Plikten til informasjon og drøfting omfatter ifølge § 8-2 bl.a.:

- a) informasjon om den aktuelle og forventede utvikling av virksomhetens aktiviteter og økonomiske situasjon,
- b) informasjon om og drøfting av den aktuelle og forventede bemanningssituasjon i virksomheten, inkludert eventuelle innskrenkninger og de tiltak arbeidsgiver vurderer i den forbindelse,
- c) informasjon om og drøfting av beslutninger som kan føre til vesentlig endring i arbeidsorganisering eller ansettelsesforhold.

(Våre understrekninger)

Informasjon etter bokstav a, skal skje på et "passende tidspunkt". Informasjon og drøfting etter første ledd bokstavene b og c skal skje "så tidlig som mulig".

Det følger videre av bestemmelsens tredje ledd at

Informasjonen skal gis slik at det er mulig for de tillitsvalgte å sette seg inn i saken, foreta en passende undersøkelse, vurdere saken og forberede eventuell drøfting. Drøftingen skal bygge på informasjon fra arbeidsgiver, finne sted på det nivå for ledelse og representasjon som saken tilsier og skje på en måte og med et innhold som er passende. Drøftingen skal gjennomføres slik at det er mulig for de tillitsvalgte å møte arbeidsgiveren og få et grunnlagt svar på uttalelser de måtte avgi. Drøfting etter første ledd bokstav c skal ta sikte på å oppnå en avtale.

En liknende bestemmelse er inntatt i Hovedavtalen KS –DNMF (HA) § 1-4-1 om omstilling, og arbeidsgivers plikt til å informere, drøfte og ta med tillitsvalgte på råd så tidlig som mulig.

Disse drøftelsene skal prinsipielt skje før det for eksempel er tatt noen beslutning om kommunen eller foretaket skal nedbemanne. Det kan stilles spørsmål ved om verneombud, arbeidsmiljøutvalg og tillitsvalgte har blitt involvert av arbeidsgiver på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt i denne saken, og om TBR KF har oppfylt sin drøftingsplikt, ettersom det er fattet et vedtak fra kommunens side som direkte griper inn i vaktlagenes størrelse og avvikling av redningsdykkertjenesten før drøftinger er gjennomført.

Ut fra informasjonen vi har mottatt, har vi forstått det slik at de ansatte gjennom sine tillitsvalgte først ble informert om saken fra TBR KF den 5. januar 2022, da styret i TBR KF behandlet kommunestyrets vedtak. I dette styremøtet ble det samtidig besluttet at administrasjonen skulle starte prosessen med å "effektivere kommunestyrets vedtak". Videre er de tillitsvalgte og de ansatte gjennom januar blitt holdt informert i møter med ledelsen i TBR KF og enhet for personal og organisasjon i Tromsø kommune.

Det er iht. Plan for personalomstilling ved Tromsø brann og redning KF 2022¹²⁹, lagt opp til en videre prosess med involvering av de ansatte. Det fremgår av planen at det skal gjennomføres risikovurdering og behandling i AMU i uke 7, og "drøfting" i uke 8, før ny bemanningsplan skal vedtas av arbeidsgiver i uke 9.

Det er flere punkter det er mulig å stille spørsmål ved om de ansattes involvering i denne prosessen.

For det første er det et poeng at TBR KF sendte ut pressemelding, hvor det ble informert om at redningsdykkertjenesten ble nedlagt allerede fra midnatt samme dag som saken ble styrebehandlet, den 5. januar i år. Vi legger derfor til grunn at dette som et minimum innebærer

¹²⁹ FU s. 857 flg.

at det ikke har vært reelle drøftelser med de ansatte om nedleggelsen av denne tjenesten, og at de ansatte v/tillitsvalgte utelukkende ble informert om dette i møte samme dag.

Videre mener vi det er grunn til å stille seg kritisk til den planlagte prosessen med involvering av de ansatte, og da særlig at det legges opp til drøfting så sent i prosessen som i uke 9. Etter at det allerede er fattet beslutninger i både kommunestyret og styret i TBR KF, som påvirker hva det er grunnlag for å drøfte.

Det fremstår videre som at det kun er satt av én uke til drøftinger, hvilket vi anser som kort tid gitt prosessen for øvrig, og de store konsekvensene dette kan få for de berørte ansatte.

De tillitsvalgte i TBR KF har all grunn til å stille spørsmål ved om drøftelsene arbeidsgiver her legger opp til er reelle og tilstrekkelig grundige til å utgjøre god saksbehandling fra kommunens side, både iht. arbeidsmiljøloven kapittel 8 og de tariffrettslige forpliktelsene om involvering av de ansatte ved omstillingsprosesser. Vi viser i denne sammenheng igjen særlig til at redningsdykkertjenesten allerede formelt er nedlagt, før det er igangsatt drøftelser om endringen på kollektivt nivå, og uten at de ansatte som har vært en del av redningsdykkertjenesten har vært involvert.

5.4 Bruk av vikarer i midlertidige stillinger i Tromsø brann og redning

Som det fremgår av punkt 3.3.1 ovenfor, har TBR KF hatt en forholdsvis utstrakt bruk av vikariater i beredskapsavdelingen, og styret i TBR KF har pekt på at redusert grunnbemanning antakelig vil medføre økt vikarbruk, jf. utredningens punkt 3.7. I det følgende drøftes vikarbruk der dette er gjort via midlertidige ansettelser. Det avgrenses her mot vikarer som er fast ansatt i virksomheten, men som påtar seg arbeid for ulike ansatte.

Vi finner grunn til å stille spørsmål ved bruken av såkalte "*tilkallingsvikarer*" og ekstrahjelper i det omfanget som er angitt av TBR KF. Etter det opplyste har TBR KF i perioden 2019-2021 benyttet hhv. 8,72, 7,57 og 6,95 årsverk med vikarer/ekstrahjelp i beredskapsavdelingen, og det har vært et samlet fravær i avdelingen på 13,22 årsverk i 2021 og 10,45 årsverk i 2020.

Etter arbeidsmiljøloven § 14-9 er den klare hovedregelen at arbeidstakere skal ansettes fast. Terskelen for lovlig midlertidig ansettelse er generelt høy.

Det følger videre av Hovedtariffavtalen KS –DNMF (HTA) punkt 2.3.1¹³⁰ at arbeidstakere som hovedregel skal tilsettes fast i heltidsstilling, og at unntak skal drøftes med tillitsvalgte med mindre det er åpenbart unødvendig.

Også fra politisk hold er det klare signaler om at bruken av midlertidige ansettelser skal begrenses, og den sittende regjeringen har kommunisert at den ønsker å gjøre ytterligere innstramninger i bruken av midlertidige ansettelser¹³¹.

Bruk av vikar kan være lovlig midlertidig arbeid. I det følgende kommenteres situasjonen der det er arbeidstakere som tar "*arbeid i stedet for en annen eller andre*" og som er midlertidig ansatt i virksomheten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 (2) bokstav b). Det kan for eksempel være tilkallingsvikarer, som får tildelt kortere oppdrag på midlertidig basis i forbindelse med faste ansattes fravær.

Så lenge en vikar vikarierer for en bestemt angitt person i dennes fravær, vil det normalt ikke skape noen problemer i forhold til lovens vilkår om vikarperioden er langvarig, typisk ved sykefravær eller lengre permisjoner. Annerledes kan dette imidlertid stille seg, der en vikar over

¹³⁰ FU s. 765

¹³¹ I Prop. 35 L (2021–2022) foreslås det å oppheve den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f.

lang tid vikarierer for en ubestemt krets av personer eller for stadig nye bestemt angitte personer. Det uttales i forarbeidene til loven at:

Ordlyd og forarbeider gir heller ingen veiledning om hva loven mener med vikariat. Etter normal språkbruk må likevel et vikariat i utgangspunktet forstås slik at den som vikarierer skal fylle bestemte arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling, ved fravær av andre arbeidstakere. Det er ikke ubetinget avgjørende at navnet på den personen man vikarierer for eller varigheten av vikariatet, er oppgitt på forhånd. Det vil f.eks. være lovlig å benytte ferievikarer som avløser i forbindelse med ferieavvikling, uten at disse vikariatene er knyttet til bestemte personer.

*Vikariatet må likevel være konkret begrenset i en eller annen form. Det antas således å være i strid med loven å inngå løpende kortvarige vikariatavtaler for å dekke et konstant behov for vikartjeneste innenfor f.eks. en større virksomhet med noenlunde stabil fraværsprosent.*¹³² (Våre understrekninger)

Høyesterett har i en dom vedrørende bruk av "vikar / tilkallingshjelp med sporadisk tjenestegjøring / ubestemt arbeidstid" i ambulansetjenesten ved Ullevål Universitetssykehus HF vurdert denne type vikaravtaler opp mot reglene om midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven fra 1977 § 58A. Lovens hovedregel var også den gang fast ansettelse, med unntak bl.a. for vikariater. Dommen har derfor overføringsverdi til dagens bestemmelse om midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven § 14-9, og kan være relevant for TBR KF. I dommen uttaler Høyesterett¹³³:

Om en vikaravtale skal bli satt til side som stridende mot § 58A, har etter dette for det første en side til bedriftens behov – et fast arbeidskraftbehov skal ikke dekkes ved vikariater, men med en større grunnbemanning av fast ansatte. Det innebærer at det normalt er for noe større bedrifter med noenlunde jevnt og forutsigbart behov for vikarer at en slik vikarpool som i vår sak kan være ulovlig. For det andre må den enkelte ansatte ha en tilstrekkelig fast tilknytning til bedriften for å kunne kreve fast ansettelse.

[...]

Fraværsprosenten i Akershus var i 2002 så høy som 27. Det er ikke opplyst hva fraværene skyldtes, men jeg kan ikke se at det har betydning, forutsatt at de er fordelt jevnt over året. Denne fordelingen blir belyst ved opplysninger om kostnader ved vikarbruken. Slike opplysninger er bare tilgjengelig for årene 2004 og 2005, men skal være representative også for årene før. For Akershus var det stabile vikarkostnader på ca. 500.000 kroner per måned, for Oslo på minst 400.000 kroner.

Uansett viser tallene at det var et konstant og forutsigbart udekket behov for arbeidskraft, som måtte gi grunnlag for en større fast bemanning. Selv om arbeidsgiveren her må ha en margin for et visst skjønn som domstolene ikke kan sette til side, er man etter mitt syn klart utenfor den marginen. (Våre understrekninger)

Poenget som kan utledes fra Høyesteretts dom er altså at dersom virksomheten har et stabilt og kontinuerlig fravær (uavhengig av fraværenes årsak), gir det grunnlag for en større fast bemanning, ikke for bruk av midlertidige vikariater.

Et annet relevant eksempel fra rettspraksis er Høyesteretts dom¹³⁴ fra 1989, hvor spørsmålet var om en servicearbeider på Statfjordfeltet i Nordsjøen skulle ha vært fast ansatt da hun i 2,5 år arbeidet på vikaravtaler hver gang hun var ute på feltet. Høyesterett uttalte at det "*hele tiden var*

¹³² Ot.prp. nr. 50 (1993–1994) på s. 165.

¹³³ HR-2006-1605-A avsnitt 39-41.

¹³⁴ Rt-1989-1116

et meget stort fravær" blant arbeidstakerne, og la til grunn en stabil og påregnelig fraværprosent blant servicemedarbeiderne på mellom 10 % og 14 %. Et viktig poeng var at bedriften til enhver tid var forpliktet overfor operatøren til å ha et bestemt antall personer på feltet. Høyesterett uttalte i denne forbindelse:

Det er ikke anført at det foreligger noen omgåelse av reglene fra bedriftens side, og det er på det rene at bedriften i hele perioden hadde tilstrekkelig antall fast ansatte til å betjene arbeidet i Nordsjøen dersom det ikke var fravær blant disse. Som jeg tidligere har vært inne på, er dette imidlertid ikke uten videre tilstrekkelig til å konstatere at vikarordningen var lovlig.

Det var altså ikke avgjørende for lovligheten av en vikarordning at det (i teorien) var ansatt nok faste ansatte til å dekke kravet om hvor mange som til enhver tid skulle være i arbeid hvis man så bort fra fraværet til de ansatte.

På samme måte kan man trekke en parallell til TBR KFs situasjon, hvor det ikke nødvendigvis er tilstrekkelig å påvise at man har faste ansatte til å dekke opp gjeldende vaktordning dersom det ikke er fravær blant disse ansatte, og stille spørsmål ved om lovligheten ved vikarbruken, eller om TBR KF er rettslig sett forpliktet til å ha en større fast bemanning.

Kvale har ikke detaljert innsikt i hvordan vikarbruken i dag organiseres i TBR KF, men vi har merket oss at det i protokollen fra TBR KFs styremøte den 5. januar 2022 ble bemerket at TBR KF de siste 10 årene har ansatt åtte vikarer i faste stillinger, etter krav om fast ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 (jf. utredningens punkt 3.7). Denne historikken kan i seg selv tyde på at foretaket allerede kan være i brudd med reglene i arbeidsmiljøloven § 14-9 om fast ansettelse.

På denne bakgrunn kan det være grunnlag for å stille spørsmål ved bruken av vikarer, og om det rettslig sett er tillatt å legge opp til vikarbruk av et slikt omfang som TBR KF historisk sett har gjort. Det vises i denne sammenheng også til punkt 5.6 nedenfor om grunnlag for nedbemanning.

Det understrekes at vi ikke har grunnlag for å gjøre vurderinger av vikarbruken på individuelt nivå, men påpeker at det kan være grunn til å vurdere om en eller flere vikarer i prinsippet har krav på fast ansettelse i TBR KF, i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-9. Arbeidstakere som utsettes for brudd på bestemmelsen om midlertidig ansettelse, kan som den klare hovedregel kreve dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter, i samsvar med § 14-9 (1), jf. arbeidsmiljøloven § 14-11 (1). Arbeidstaker kan også kreve erstatning ved brudd på reglene, jf. §§ 14-11 (2) og 15-12 (2).

5.5 Overtidsarbeid i Tromsø brann og redning

5.5.1 Lovligheten av overtidsarbeidet ved Tromsø brann og redning KF

Etter det opplyste ble det i 2021 arbeidet totalt 5 481 timer overtid i avdeling for beredskap i TBR KF.

Drøftelsen nedenfor er begrenset til å dreie seg om hvorvidt TBR KF har rettslig grunnlag for å benytte overtid i et slikt omfang som man har gjort. Det avgrenses slik sett mot å gjøre vurderinger av om en eller flere ansatte på individuelt grunnlag har arbeidet mer enn lov, tariffavtale og/eller arbeidsavtale tillater. Vi har ingen holdepunkter for å mene at TBR KF skulle være i brudd med arbeidstidsreglene på individuelt nivå, utover det faktum at vi nedenfor problematiserer grunnlaget for å benytte merarbeid og overtidsarbeid i virksomheten.

Det følger av arbeidsmiljøloven § 10-6 (1) om overtid at:

Arbeid utover avtalt arbeidstid må ikke gjennomføres uten at det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov for det. (Våre understrekninger)

Lovbestemmelsen regulerer at alt arbeid utover det som er *avtalt arbeidstid* forutsetter at det foreligger et *"særlig og tidsavgrenset behov"* for arbeidet. Dette innebærer at både arbeid som etter loven er definert som overtid, det vil si arbeid utover lovens grenser for alminnelig arbeidstid, og såkalt *"merarbeid"*¹³⁵ kun er tillatt dersom det kan påvises et særlig og tidsavgrenset behov for arbeidet.

HTA punkt 6.1 går lenger enn lovens ordlyd, og fastslår at alt pålagt arbeid utover ordinær arbeidstid er å anse som overtidarbeid. Videre følger det av HTA punkt 6.2 at overtidarbeid skal *innskrenkes mest mulig*. TBR KF har altså en tariffrettslig forpliktelse til å søke å begrense overtidbruken, hvilket i seg selv innebærer at det kan stilles spørsmål ved om foretaket har adgang til å legge opp til en organisering hvor det er uttalt at det kan bli økt behov for overtidarbeid.

Arbeidsmiljølovens vilkår for overtidarbeid, var mer utdypende formulert i den tidligere arbeidsmiljøloven fra 1977. Det er presisert i forarbeidene til nåværende lovbestemmelse, at endringen i lovteksten ikke skulle åpne for overtidbruk i større omfang enn det som fulgte av tidligere lov. Adgangen til å pålegge overtid og merarbeid under den tidligere lovbestemmelsen er derfor fremdeles relevant som tolkningsmoment og som eksemplifisering av hva som ligger i *"særlig og tidsavgrenset behov"*.

Den tidligere lovbestemmelsen i arbeidsmiljøloven (1977) § 49 nr. 1 fjerde ledd var utformet slik:

Overtidsarbeid og merarbeid må ikke gjennomføres som en fast ordning og må ikke finne sted uten i følgende særlige tilfelle:

1. *når uforutsette hendinger eller forfall blant arbeidstakerne har forstyrret eller truer med å forstyrre den jevne drift,*
2. *når overtidarbeid og merarbeid er nødvendig for at ikke anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter skal ta skade,*
3. *når det er oppstått uventet arbeidspress,*
4. *når det på grunn av mangel på arbeidskraft med spesiell kompetanse, sesongmessige svingninger e.l. har oppstått særlig arbeidspress.*

(Våre understrekninger)

Ordlyden i den gamle lovbestemmelsen viser gjennom opplistingen at terskelen for å benytte overtid og merarbeid skal være forholdsvis høy.

Det andre alternativet i bokstav a, *"forfall blant arbeidstakerne har forstyrret eller truer med å forstyrre den jevne drift"* tar ifølge forarbeidene sikte på *"arbeidspress som oppstår f.eks. i forbindelse med maskinskader, strømbrudd, sykdom blant arbeiderne og lignende"*¹³⁶. Også andre former for uventet arbeidspress vil gi rett til å pålegge overtidarbeid eller merarbeid. I utgangspunktet er det altså lovlig å benytte overtidarbeid, der arbeidstakere er fraværende og dette *"truer med å forstyrrer den jevne drift"*. Dette kan isolert sett tilsi at TBR KF har lov til å bruke overtid for å løse vaktordningen når det er forfall blant ansatte.

Dersom sykefravær og andre former for vanlig forfall blant arbeidstakerne derimot medfører at virksomheten over tid må pålegge overtid *som en fast ordning*, foreligger det ikke rett til å benytte overtid eller merarbeid, jf. første setning i ordlyden til § 49 nr. 1 gjengitt ovenfor.

¹³⁵ Merarbeid er ikke definert i dagens arbeidsmiljølov, men brukes som begrep for arbeid som overstiger den avtalte arbeidstiden, men ikke overskrider grensen for alminnelig arbeidstid etter loven.

¹³⁶ Ot.prp. nr. 41 (1975–1976) s. 65.

Den begrensning som ligger i dagens arbeidsmiljølov om at behovet for overtid skal være "tidsavgrenset" innebærer også at vilkåret bare er oppfylt inntil behovet for arbeidskraft med riktig kompetanse er dekket på annen måte, og at virksomheten plikter å gjøre det den kan for å dekke sitt arbeidskraftbehov på andre måter enn ved langvarig bruk av overtid.

I juridisk teori er det for øvrig i kommentarer til den gamle arbeidsmiljøloven fra 1977 lagt til grunn, som et utgangspunkt, at overtidsarbeid av *en og samme grunn* normalt ikke bør vare utover tre måneder før det blir ansett som en fast ordning som ikke er tillatt.¹³⁷

Det udekkede arbeidskraftbehovet må i slike tilfeller løses ved å ansette flere arbeidstakere, benytte vikar (der dette er lovlig) eller omfordele arbeidsoppgaver blant ansatte. Unntak fra dette kan tenkes dersom det ikke er mulig å få tak i kvalifisert arbeidskraft, men arbeidsgiver vil i så tilfelle ha ansvar for å forsøke så langt som mulig å løse arbeidskraftsbehovet uten bruk av merarbeid og overtid.

Med et samlet antall overtidstimer på 5 481 timer for ett år, og særlig med henvisning til at også historikken til TBR KF tilsier tilsvarende eller høyere overtidsbruk per år, er det vår vurdering at det må kunne stilles spørsmål ved om overtid brukes som en fast ordning som ikke oppfyller lovens vilkår om å dekke et "særlig og tidsavgrenset behov". Dette gjelder ikke minst når det er uttalt fra styret i TBR KF at endringene i foretaket kan medføre en ytterligere økning i bruk av overtid, jf. utredningen punkt 3.7.

Vår vurdering er på denne bakgrunn at den samlede overtidsbruken i TBR KF tilsier at det kan foreligge brudd på arbeidsmiljølovens regler om overtid i § 10-6 (1), samt den tariffrettslige forpliktelsen til å begrense overtidsbruken.

5.5.2 Plikt til å drøfte overtid med tillitsvalgte

Hvis det er mulig, skal arbeidsgiver drøfte nødvendigheten av alt arbeid som er omhandlet i § 10-6 med arbeidstakernes tillitsvalgte som representerer de arbeidstakerne som berøres av tiltaket, før arbeidet iverksettes.

Temaet for drøftingene er nødvendigheten av overtidsarbeidet. Når det er tatt med en reservasjon for det som er mulig, skyldes det at det vil kunne forekomme situasjoner hvor det ikke er noen tillitsvalgt til stede å konferere med før overtidsarbeidet må settes i gang. Departementet har pekt på at i tilfeller hvor det ikke er praktisk mulig å drøfte med tillitsvalgte på forhånd, må spørsmålet tas opp så snart det er anledning til det. Overtidsarbeid bør derfor ikke ha vært nyttet i flere dager før nødvendigheten av det har vært drøftet.¹³⁸

Kvale er ikke kjent med hvorvidt TBR KF har praksis for å drøfte overtidsarbeid med de tillitsvalgte, og peker av denne grunn på muligheten de tillitsvalgte her har for å føre kontroll med overtidsbruken og arbeide for å begrense denne, samt eventuelt protestere på overtidsbruken dersom man mener den går utover loven og tariffavtalens grenser.

5.6 Nedbemanning som konsekvens av kommunestyrets vedtak

Ettersom det er varslet en nedbemanning innen beredskapsavdelingen, kommenteres reglene for saklig oppsigelse av arbeidstakere grunnet virksomhetens forhold i det følgende.

Kommentarene er søkt holdt på et forholdsvis overordnet nivå, ettersom nedbemanningen foreløpig ikke er gjennomført. Samtidig understrekes det at hvorvidt disse punktene faktisk

¹³⁷ Fougner, Holo og Fribergs kommentarutgave til aml (1977) s. 450 (2003-utgaven), jf. arbeidsrett.no note 4 til aml. § 10-6.

¹³⁸ Ot.prp. nr. 41 (1975–1976) s. 66.

rettslig sett er problematiske avhenger av den videre prosessen som arbeidsgiver legger opp til, og hvilke individuelle konsekvenser dette faktisk får.

5.6.1 Saksbehandlingsreglene for Tromsø brann og redning

Når det gjelder kommunen og TBR KFs foreløpige saksbehandling vises det til kommentarene inntatt i punkt 5.3 ovenfor.

Det bemerkes for øvrig at en oppsigelse vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. For kommunen innebærer det at forvaltningslovens saksbehandlingsregler skal følges, i tillegg til de alminnelige saksbehandlingsreglene i arbeidsmiljøloven og saksbehandlingsregler som følger av tariffavtale. Saken må med andre ord blant annet være *så godt opplyst som mulig* før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

Brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, vil kunne medføre at oppsigelsen må settes til side som ugyldig vedtak. En forutsetning er at saksbehandlingsfeilen/-ene kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

5.6.2 Foreligger det saklig grunn for nedbemanning?

Problemstillingen i det følgende er hvorvidt TBR KF har saklig grunn til å gjennomføre nedbemanning som følge av kommunestyrets vedtak om dimensjoneringen av vaktlagene ved TBR KF.

Utgangspunktet etter arbeidsmiljøloven er vernet mot oppsigelse i lovens § 15-7, hvor det fremgår følgende:

(1) Arbeidstaker kan ikke sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold.

(2) Skyldes oppsigelsen driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, er den ikke saklig begrunnet dersom arbeidsgiver har et annet passende arbeid i virksomheten å tilby arbeidstaker. Ved avgjørelse av om en oppsigelse har saklig grunn i driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak, skal det foretas en avveining mellom virksomhetens behov og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker.

(Våre understrekninger)

TBR KF er formelt sett bundet av kommunestyrets vedtak, og kan ikke overprøve dette i kraft av å være et kommunalt foretak, jf. redegjørelsen ovenfor i utredningens punkt 3.2.

Rettspraksis fra privat sektor tilsier også at domstolene så langt har vært svært tilbakeholdne når det gjelder å overprøve arbeidsgivers vurdering av behovet for å gjennomføre en innskrenkning, men med det forbeholdet at oppsigelser blir kjent ugyldig dersom arbeidsgiver ikke kan vise til en betryggende saksbehandling forut for beslutningen om oppsigelse og/eller dersom det kan vises til at virksomheten hadde "*annet passende arbeid*" å tilby.

Regelen om at arbeidstaker som vurderes for oppsigelse skal tilbys "*annet passende arbeid*" dersom slikt arbeid finnes i virksomheten, innebærer en plikt for arbeidsgiveren til å tilby ledige arbeidsoppgaver eller udekket arbeidsbehov til arbeidstakere som etter en gjennomført utvelgesprosess står i fare for å bli sagt opp.

Bruken av begrepet "*arbeid*" (i motsetning til "*stilling*") innebærer at tilbudsplikten utløses selv om arbeidsoppgavene ikke korresponderer med en bestemt ledig stilling. Arbeidsgiveren har ikke plikt til å opprette en ny stilling som det ikke er behov for, og kan heller ikke pålegge andre arbeidstakere å bytte arbeidsoppgaver, slik at det blir ledige arbeidsoppgaver som den oppsagte arbeidstaker er kvalifisert for.

Det finnes rettspraksis, som viser at høy bruk av overtid og vikarer kan innebære at det ikke foreligger saklig grunn til oppsigelse av fast ansatte, fordi virksomheten har ledige arbeidsoppgaver.

I en lagmannsrettsdom¹³⁹ vedrørende nedbemanningen av to ansatte i Posten, var spørsmålet nettopp om oppsigelsene var saklig under henvisning til bruken av vikarer og overtid. I saken var det tale om vikar- og overtidsarbeid som årlig utgjorde 15 % eller 20 % avhengig av hvordan det ble beregnet, og som langmannretten omtalte som et "*betydelig omfang*".

Flertallet mente at mye kunne tyde på at Posten reelt sett la seg på et for lavt nivå når det gjaldt stipuleringen av behovet for arbeidskraft i forkant av oppsigelsene, men viste samtidig til Høyesterettsdommen vedrørende servicearbeideren på Statfjordfeltet (omtalt i punkt 5.4 ovenfor), og påpekte at man i Posten ikke hadde det samme konstante arbeidskraftsbehovet. I den konkrete saken kom domstolen derfor til at oppsigelsene var saklige, blant annet under henvisning til at det ikke var noe å innvende mot selve beslutningsgrunnlaget eller framgangsmåten som ble fulgt ved fastsettingen av behovet for arbeidskraft på tidspunktet da oppsigelsene skjedde.

Lagmannsretten bekrefter imidlertid at oppsigelsesvernet i arbeidsmiljøloven "*må oppfattes slik at det ved innskrenkninger og rasjonaliseringer beskytter fast ansatte mot oppsigelser så lenge bedriften samtidig benytter midlertidig ansatte og overtid i et større omfang enn det er "mulig" å redusere det til*".

Når TBR KF skal vurdere grunnlaget for å foreta nedbemanninger i beredskapsavdelingen, er det høyst relevant å vurdere dette opp mot både vikarbruken og antall overtidstimer, samt styrets uttalelser om behovet for vikarer og overtid fremover.

Dersom faste ansatte sies opp og erstattes av økt overtidsbruk og økt vikarbruk, kan det vanskelig oppfylle vilkårene i arbeidsmiljølovens regler om overtid og midlertidige ansettelser, og heller ikke kravet til saklig begrunnelse for oppsigelse grunnet virksomhetens forhold i arbeidsmiljøloven § 15-7, ettersom overtidsarbeidet og vikarbruken klart indikerer at det foreligger et udekket arbeidskraftsbehov i virksomheten, som kunne vært tilbudt oppsagte arbeidstakere iht. lovens krav om at "*annet passende arbeid*" skal tilbys.

5.7 Bostedsplikt for nyansatte i beredskapsavdelingen

Kommunestyrets vedtak den 15. desember 2021 omfatter også at det "*innføres bostedsplikt for nyansatte på beredskap innen en radius på maks 20 minutters kjøretid*"¹⁴⁰. Det er reist spørsmål ved lovligheten av dette vedtaket.

Arbeidsretten behandlet i 2020 et liknende spørsmål i en tvist¹⁴¹ mellom Delta, KS og Arendal kommune. Spørsmålene i saken var om krav i individuell arbeidsavtale om deltakelse i beredskapsordningen og om bostedskrav var i strid med en lokal særavtale om innkalling på de ansattes fritid til forsterket beredskap på brannstasjonen, såkalt UMS-ordning. Det var et vilkår for å delta i ordningen at de ansatte var bosatt innen 15 minutters reisetid fra brannstasjonen. To brannkonstabler var gitt oppsigelse på grunn av manglende oppfyllelse av bostedskravet, som både fremgikk da stillingene deres hadde blitt utlyst og av de individuelle arbeidsavtalene.

Det var avtalt i den lokale særavtalen at det var "*frivillig for de ansatte å tre inn i [UMS]ordningen*". Partene var uenige om personkretsen denne frivilligheten gjaldt for, og om den også omfattet nyansatte. På bakgrunn av klar ordlyd om frivillighet kom Arbeidsretten til at

¹³⁹ LE-2004-102906

¹⁴⁰ FU s. 78.

¹⁴¹ AR-2020-15.

krav om *pliktig deltakelse i UMS-ordningen* i individuell arbeidsavtale var i strid med særavtalen og dermed ugyldig.

Når det gjaldt *kravet til bosted*, kom imidlertid Arbeidsretten til at arbeidsgiver kunne stille et slikt krav, uavhengig av særavtalen. Om dette uttalte Arbeidsretten¹⁴²:

Etter forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen er kommunene forpliktet til å ha et brannvesen som er utrustet og bemannet slik at lov- og forskriftspålagte oppgaver blir utført tilfredsstillende. I forskriften er beredskap definert som "den ordning som sikrer at personell er disponibelt for innsats på kort varsel".

Det tilligger arbeidsgiver i kraft av styringsretten å oppstille kvalifikasjonskrav for å bli tilsatt i en stilling. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig noe om bostedskrav i den risiko- og sårbarhetsanalysen som ØABV foretok i 2018, finner Arbeidsretten at arbeidsgiver ut fra generelle beredskapsmessige hensyn må ha anledning til å stille krav om bosted i en nærmere angitt avstand fra brannstasjonen. Bostedskrav må imidlertid ikke stride mot ufravelige bestemmelser i lov eller tariffavtale. Bostedskravet gjør at nyansatte vil kunne tre inn i UMS-ordningen, men retten kan ikke se at dette er det eneste eller hovedformålet med kravet. Kravet om frivillighet som vilkår for deltakelse i UMS-ordningen består uavhengig av bostedskrav. Verken Hovedtariffavtalen eller SFS 2404 oppstiller noen begrensninger med hensyn til arbeidsgivers adgang til å kreve at den som tilsettes bosetter seg i nærheten av brannstasjonen.

(Våre understrekninger)

Arbeidsretten mente altså at ut fra generelle beredskapsmessige hensyn må arbeidsgiver, i kraft av styringsretten, kunne stille et slikt krav, så lenge det ikke strider mot ufravelige bestemmelser i lov eller tariffavtale. Vi kan ikke se at dette stiller seg annerledes for TBR KF, så lenge bostedskravet begrunnes i et saklig beredskapsmessig behov.

Oppsigelsene av de to brannkonstablene i den omtalte saken for Arbeidsretten var for øvrig ikke begrunnet i manglende deltakelse i UMS-ordningen og bostedskravet knyttet til dette. Arbeidstakersiden fikk dermed ikke medhold i at oppsigelsene var tariffstridige.

¹⁴² AR-2020-15 avsnitt 81-82.

TROMSØ BRANN OG REDNING KF

STYREINSTRUKS



1. FORMÅL

Denne styreinstruksen gjelder for styrearbeidet i Tromsø Brann og Redning KF (TBRKF), og skal sikre at styrets medlemmer er samstemte med hensyn til ansvar, rolle og plikter.

Det er videre et mål å organisere styrets arbeid på en god måte i samsvar med føringer fra eier, vedtekter, lovverk og forskrifter.

Styreinstruksen regulerer også arbeidsoppgaver for daglig leder.

2. VEDTEKTENES BESTEMMELSER SOM GJELDER FOR STYRETS ARBEID

§ 6 Styrets myndighet og ansvar

Foretaket ledes av styret. Styret har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens eierskapsmelding, økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret.

Styret skal realisere de vedtak og hovedmål kommunen har anvist. Styret skal sette opp delmål, legge opp strategier, fremskaffe nødvendig materiale for eierkommunen og utøve styring gjennom det enkelte driftsår.

Styret skal føre løpende tilsyn med virksomheten og ha ansvar for at pålagte oppgaver utføres i henhold til lov, forskrifter og eventuelle pålegg. Styret sørger for at saker som skal behandles i kommunestyret er tilstrekkelig forberedt. Styret iverksetter kommunestyrets vedtak.

Styret skal fremlegge tertial- og årsrapport for kommunestyret.

Styret kan ikke ta opp lån eller påføre kommunen forpliktelser, utover det som følger de budsjetter eller vedtak kommunestyret har fastsatt.

Styret har ansvaret for at Tromsø kommunes etiske retningslinjer og personalpolitikk er førende i foretaket. Foretaket skal drives på en etisk forsvarlig måte. Styrets arbeidsgivermyndighet skal utøves i samsvar med kommunens forpliktelser etter hovedavtalen og hovedtariffavtalen. De avtaler som gjelder i Tromsø kommune, gjelder også i foretaket, herunder pensjons- og tariffavtaler.

Daglig leder ansettes av styret.

Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av foretaket.

§ 8 Daglig leders myndighet

Styret ansetter daglig leder/brann og redningssjef for TBRKF, godkjenner vedkommendes ansettelsesavtale og arbeidsvilkår. Alle endringer i disse skal behandles av styret.

Daglig leder er direkte underordnet styret og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret gir. Daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at det er gjenstand for betryggende kontroll.

Daglig leder er styrets sekretær og saksbehandler, og har møte- og talerett i styrets møter. Styret kan beslutte at daglig leder ikke skal delta ved behandling av enkeltsaker. Dette vil typisk være saker som berører forhold ved daglig leder selv.

Mellom styremøtene rapporterer daglig leder til styrets leder i saker der dette er naturlig.

Daglig leder skal sørge for at styrets vedtak blir iverksatt. Daglig leder skal også påse at selskapets ansatte og andre involverte parter får tilstrekkelig informasjon om styrets vedtak.

Daglig leder skal underrette styret når forutsetningene for et tidligere vedtak som har betydning for driften, er vesentlig endret.

3. STYRETS ARBEID

3.1 Styreleders oppgaver

Styreleder skal skape et samarbeidsklima i styret hvor alle føler seg trygge og hvor alle trekkes med i beslutningsprosessen.

Styreleder skal ha løpende kontakt med daglig leder.

Styreleder skal delta i og være foretakets talsperson på eiermøter med Tromsø kommune.

Styreleder skal holde eier fortløpende informert om forhold av vesentlig betydning.

Styreleder skal sørge for at styret holder møter så ofte som nødvendig. Styreleder skal sørge for at innkalling med angivelse av tid, sted og saksdokumenter for styremøtet sendes styrets medlemmer og 1. vararepresentant en uke før møtet avholdes.

Styreleder leder styremøtene. I leders fravær skal styrets nestleder lede møtet. Dersom både leder og nestleder er fraværende, utpeker styret en setteleder for møtet.

Styreleder skal forberede lønnsfastsettelse og arbeidsavtale for daglig leder og gjennomføre årlig medarbeidersamtale med daglig leder.

3.2 Møteplan og årshjul

Før hvert årsskifte skal styret fastsette en møteplan for det følgende år med angivelse av løpende og årlige saker. Årshjulet skal angi når følgende saker skal behandles:

- årsregnskap og årsrapport
- økonomirapportering – tertialrapport I og II
- budsjett og handlingsplan
- evaluering av styrets arbeid
- strategiplan

Planen skal også angi hvor møtene skal holdes.

3.3 Styrets oppgaver og møteform

Styremøter skal som hovedregel arrangeres som fysisk møte med alle styremedlemmer til stede. Styrets leder kan beslutte å avholde møte pr. telefon eller ved hjelp av andre tekniske hjelpemidler, dersom de saker som skal behandles, tilsier dette.

Styrets møter holdes for åpne dører i samsvar med kommunelovens bestemmelser om møteoffentlighet, med mindre styret beslutter at den enkelte sak av person- eller forretningsmessige hensyn skal behandles for lukkede dører.

Styret skal framlegge forslag til årsbudsjett og økonomiplan innen de frister som kommunestyret bestemmer.

Saker som legges fram for styret skal være forsvarlig saksbehandlet. Underlaget skal være tilstrekkelig både i form og innhold til at styrets medlemmer kan treffe beslutninger på et kunnskapsbasert grunnlag. Det skal foreligge en innstilling i alle saker fra administrasjonens side. Daglig leder er ansvarlig for saksbehandlingen.

Før styret treffer vedtak i sak som skal behandles av kommunestyret, skal kommunedirektøren være gitt anledning til å uttale seg om saken. Kommunedirektørens uttalelse skal legges frem for styret ved dets behandling av saken.

Styremedlemmer som ønsker å ta opp saker, skal rette en henvendelse om dette til styrets leder eller daglig leder, senest samme dag som innkalling.

3.4 Beslutning i styret

Styret er normalt beslutningsdyktig når halvparten av styremedlemmene er til stede. Er styret ikke beslutningsdyktig, skal møtet avlyses og de foreliggende saker behandles i et nytt møte. Styrets beslutninger treffes med alminnelig flertall. Ved stemmelikhet gjelder det styreleder har stemt for.

De ansattes representant har ikke stemmerett i saker som gjelder forholdet mellom styret som arbeidsgiver og de ansatte. De ansattes representant har heller ikke rett til å delta i behandlingen av saker som gjelder arbeidsgivers forberedelse til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidstakerorganisasjoner, eller oppsigelser av tariffavtaler.

Styret kan, dersom det er fulltallig, fatte vedtak i sak som ikke er oppført på sakslisten. Vedtak om å ta opp slik sak til behandling må fattes enstemmig. Før styret behandler saken, skal kommunedirektøren varsles.

Styremedlemmer og styrets leder som ikke er enig i en beslutning, kan kreve sin oppfatning innført i protokollen.

3.5 Forfall

Styremedlemmer som blir forhindret fra å delta i et møte, skal melde fra om dette til daglig leder så snart som mulig.

3.6 Habilitet

Kommunelovens bestemmelser om habilitet skal følges ved behandling av saker i styret. Styremedlemmer har plikt til å opplyse om egen habilitet i saker og redegjøre for forhold som kan påvirke denne, i forkant av behandlingen av saker. Styret tar stilling til habilitetsspørsmål og behandlingen skal protokollføres. Det samme gjelder for daglig leders habilitet.

3.7 Ekstraordinært styremøte

Medlem av styret og daglig leder kan kreve at styret innkalles. Krav om avholdelse av ekstraordinært styremøte stilles skriftlig til styrets leder med angivelse av den sak/forslag til vedtak, man ønsker behandlet.

3.8 Avlysning av ordinært møte

Styreleder kan avlyse et ordinært styremøte dersom det ikke er saker til behandling.

4. PROTOKOLL

Det skal utarbeides protokoll fra hvert styremøte. Ansvarlig for protokollen er daglig leder. Protokollen skal angi tid, sted, deltakerne, behandlingsmåten og styrets beslutninger. Protokoll skal være styremedlemmene i hende senest en uke etter at styremøtet er avholdt, og godkjennes deretter i det påfølgende styremøtet.

5. BUDSJETT, REGNSKAP OG REVISJON

Foretaket skal ha en økonomiforvaltning i henhold til de til enhver tid gjeldende lover og forskrifter. Styret har plikt til å etterse at det føres lovmessig regnskap og revisjon av foretaket. Årsregnskap skal føres i samsvar med Forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommune og fylkeskommunale foretak.

Revisjonen av foretakets regnskap forestås av kommunens revisjon. Daglig leder er ansvarlig for at TBRKFs regnskapsførsel er forsvarlig organisert i forhold til kommuneloven. Styret skal godkjenne regnskapet for TBRKF, før det forelegges til endelig godkjenning i kommunestyret.

6. REPRESENTASJON OG MEDIA

Styrets leder skal som hovedregel representere foretaket utad og uttale seg til media på vegne av styret. Styreleder kan gi andre styremedlemmer myndighet til å uttale seg i saker.

Styrets leder har representasjons- og signaturrett alene. Daglig leder har representasjons- og signaturrett alene innenfor sitt myndighetsområde.

Daglig leder representerer foretaket utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet etter kommuneloven §71.

7. TAUSHETSPLIKT

Alle eksterne henvendelser om styrets arbeid skal henvises til styrets leder.

Styremedlemmer, daglig leder og andre som deltar i styrets møter uten å være styremedlem, er underlagt taushetsplikt om opplysninger om forretningsanliggender, kunde- og leverandørrelasjoner, personlige opplysninger om ansatte og andre styremedlemmer. Dersom det er tvil om hva som er taushetsbelagt, skal styret avgjøre spørsmålet.

8. GODTGJØRING TIL STYRETS MEDLEMMER

Tromsø kommunestyre fastsetter styrehonorar. Følgende satser ble vedtatt i kommunestyret 26.1.2022

Styreleder	kr 0,50G pr. år
Nestleder	kr 0,35G pr. år
Styremedlemmer	kr 0,20G pr. år

Varamedlemmer får en godtgjørelse på kr 2000 pr møte. Dersom møtet varer under en time blir godtgjørelsen kr 1000.

For styremedlemmer som møter på færre enn 50 % av styremøtene halveres styrehonoraret.

Tapt arbeidsfortjeneste for møter i styret dekkes for medlemmer etter de regler som gjelder for folkevalgte i Tromsø kommune. Det vises til Forskrift om rett til godtgjøring og velferdsgoder for folkevalgte i Tromsø kommune.

9. VEDTAK OG ENDRING

Endringer i styreinstruksen kan besluttes i styremøte med vanlig flertall. Denne styreinstruksen er vedtatt i styremøte i TBRKF 25. mai 2022.

Arkivsaksnr. 21/18601-1
Saksbehandler Trond Eliassen

Saksgang
Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato
30.11.2021
15.12.2021

Forslag til budsjett og økonomiplan 2022-2025 - Tromsø brann og redning KF

Kommunedirektørens innstilling til vedtak:

Styret i Tromsø brann og redning KF legger frem for kommunestyret følgende vedtak:

1. Økonomiplanens første år gjelder som årsbudsjett for 2022.
2. Driftsbudsjett vedtas i henhold til § 5-4 bevilgningsoversikt drift med følgende tillegg:
 - a. Styret ber kommunestyret finansiere revidert brannordning og tilføre foretaket en total ramme på MNOK 73,662.
3. Dersom revidert brannordning vedtas må driftstilskudd økes med MNOK 6,4 slik at foretaket kan ivareta sitt samfunnsansvar og revidert brannordning av 2021.
 - a. Om økt driftstilskudd på MNOK 6,4 ikke oppnås, må kommunestyret vedta kutt, totalt MNOK 8,9 i.h.h.t vedlagte kutt liste. Jfr. tilleggsnotat budsjett 2022.
4. Lånerammen for ordinære investeringer som settes til MNOK 10,270 for 2022.
5. Lånerammen for tilskudd til andres investeringer settes til MNOK 1,858 for 2022.
6. Investeringsbudsjettet vedtas ihht § 5-5 bevilgningsoversikt investering og §5-5 bevilgning pr investering.
7. Til finansiering av nybygg/ anskaffelser og tilskudd til andres investeringer søkes opptatt lån på til sammen MNOK 12,128. Brann og redningssjefen gis fullmakt til å godkjenne lånebetingelsene.
8. Gebyrer for 2022 vedtas i henhold til budsjettforslaget.

Gunnar Wilhelmsen
Ordfører

Hva saken gjelder

Budsjett og økonomiplan 2022-25 for Tromsø brann og redning KF.

Saksutredning

I henhold til kommuneloven er det foretakets styre som fremmer innstilling til politisk behandling. Kommunedirektøren har kun anledning til å uttale seg om saken jfr. kommuneloven § 9-16. Styret i brann og redning KF har behandlet saken den 29.11.2021, og gjort følgende vedtak:

Styret i Tromsø brann og redning KF legger frem for kommunestyret følgende vedtak:

1. *Økonomiplanens første år gjelder som årsbudsjett for 2022.*
2. *Driftsbudsjett vedtas i henhold til § 5-4 bevilgningsoversikt drift med følgende tillegg:*
 - a. *Styret ber kommunestyret finansiere revidert brannordning og tilføre foretaket en total ramme på MNOK 73,662.*
3. *Dersom revidert brannordning vedtas må driftstilskudd økes med MNOK 6,4 slik at foretaket kan ivareta sitt samfunnsansvar og revidert brannordning av 2021.*
 - a. *Om økt driftstilskudd på MNOK 6,4 ikke oppnås, må kommunestyret vedta kutt, totalt MNOK 8,9 i.h.h.t vedlagte kutt liste. Jfr. tilleggsnotat budsjett 2022.*
4. *Lånerammen for ordinære investeringer som settes til MNOK 10,270 for 2022.*
5. *Lånerammen for tilskudd til andres investeringer settes til MNOK 1,858 for 2022.*
6. *Investeringsbudsjettet vedtas ihht § 5-5 bevilgningsoversikt investering og §5-5 bevilgning pr investering.*
7. *Til finansiering av nybygg/ anskaffelser og tilskudd til andres investeringer søkes opptatt lån på til sammen MNOK 12,128. Brann og redningssjefen gis fullmakt til å godkjenne lånebetingelsene.*
8. *Gebyrer for 2022 vedtas i henhold til budsjettforslaget.*

Saksprotokoll fra styret i Tromsø brann og redning KF og saksfremlegg fra brann- og redningssjefen vedlegges denne saken. Kommunedirektøren har ikke merknader til saken utover å påpeke at i forslaget til kommunens handlings- og økonomiplan for 2022-25 er det foreslått å øke tilskuddet til Tromsø brann og redning KF til MNOK 73,662. Det er ikke foreslått økninger utover dette til å finansiere revidert brannordning 2021.

Konklusjon

Kommunedirektøren videreformidler Tromsø brann og redning KF sitt vedtak i saken til kommunestyret. Kommunedirektøren har ingen merknader til saken. Kommunedirektøren har ikke merknader til saken utover å påpeke at i forslaget til kommunens handlings- og økonomiplan for 2022-25 er det foreslått å øke tilskuddet til Tromsø brann og redning KF til MNOK 73,662.

Vedtakskompetanse

Kommunestyret

Vedlegg

Protokoll_ekstraordinært styremøte_ 11-2021 TBRKF_29.11.2021.pdf
Saksfremlegg_ekstraordinært styremøte_ 11-2021 TBRKF_29.11.2021
Budsjett og økonomiplan 2022 TBR KF
Tilleggsnotat budsjett 2022



ROS-ANALYSE

Tromsø Brann og redning skal dokumentere om forskriftenes krav til organisering, utrustning og bemanning oppfylles eller brytes ved nedbemanning.

LAR DET SEG GJØRE Å STYRE RISIKO? JA, FRAMTIDEN ER IKKE UNDERLAGT SJEJEN. VI KAN PÅVIRKE FRAMTIDEN, OG VED Å TA DE RIKTIGE BESLUTNINGENE KAN VI ØKE SJANSEN FOR Å OPPNÅ ØNSKEDE UTFALL AV VÅRE AKTIVITETER. NETTOPP DERFOR HAR RISIKO OG SÅRBARHETS ANALYSEN (ROS) EN SENTRAL PLESS FOR ALLE BESLUTNINGSTAKERE.

SENTRALT I RISIKOSTYRINGEN STÅR MÅL, KRITERIER OG KRAV. DISSE VISER HVILKEN RETNING VI ØNSKER Å GÅ, OG HVA VI ØNSKER Å OPPNÅ.

DET Å STUDERE UTFALLENE AV BESLUTNINGER I ETTERTID KAN GI OSS VERDIFULL LÆRDOM FOR FRAMTIDEN, MEN ER LITE EGNET FOR Å VURDERE OM EN GITT BESLUTNING NÅ ER GOD ELLER IKKE, ETTERSOM VI IKKE KJENNER UTFALLET AV BESLUTNINGEN NÅR VI TAR DEN.

DET OVERORDNEDE MÅLET FOR ARBEIDET MED RISIKOANALYSEN ER Å BIDRA TIL Å GJØRE TBR KF OG SAMFUNNET MINDRE SÅRBART SLIK AT MENNESKER, MILJØ OG MATERIELLE VERDIER I MINST MULIG GRAD SKAL RAMMES I FORBINDELSE MED HENDELSER.

RESULTATENE FRA RISIKOANALYSEN, SOM FOR ØVRIG IKKE ER NOEN FASIT, MEN ET BESLUTNINGSVERKTØY, VISER AT DERSOM DRIFTEN REDUSERES TIL DET MINIMUM SOM ER VURDERT, SÅ ØKER RISIKOEN PROPORSJONALT.

BRANNER OG ULYKKER KAN OPPSTÅ. INNBYGGERNE SKAL I UTGANGSPUNKTET KUNNE FÅ TILTRENGT BISTAND FRA TBR KF. DA MÅ VI VÆRE FORBEREDT. DET SPILLER INGEN ROLLE OM DEN BEREGNEDE SANNSYNLIGHETEN ER X ELLER Y SÅ LENGE RISIKOEN ER SIGNIFIKANT. FORSIKTIGHETSPRINSIPPET OG FØRE VAR PRINSIPPET SKAL VÆRE RÅDENDE PRINSIPPER NÅR DET HERSKER USIKKERHET OM HVA SOM BLIR UTFALLET.

DET Å SETTE FORETAKETS ØKONOMI OPP MOT ØKT RISIKO UTEN Å HA TATT INN OVER SEG, ELLER Å HA VURDERT OVENNEVNTE PRINSIPPER STRIDER MOT TBRs SIKKERHETSTENKING.

DETTE INNEBÆRER AT TBRs STYRE OG KOMMUNEPOLITIKERNE PÅTAR SEG ANSVARET FOR DEN ØKTE RISIKOEN, OG DE BRUDD PÅ LOVER OG FORSKRIFTER SOM VIL KUNNE OPPSTÅ.

tor-egil.sommer@tromso.kommune.no



Innhold

1.0	Innledning	2
1.1	MÅL FOR ROS ANALYSEN	3
1.2	KOMPETANSE OG KVALITET:	4
1.3	RAMMEBETINGELSER:	4
1.4	USIKKERHET.....	4
2.0	ROS for spesifikke hendelser	5
2.1	ROS FOR SPESIFIKKE HENDELSER	8
	Nr.1 nedleggelse av 10 depoter	10
	Nr.2 Nedleggelse av båttjeneste, Rescue Aurora.....	11
	Nr.3 Nedleggelse av redningsdykkertjenesten	11
	Nr.4 Ingen penger til vedlikehold av bygningsmasse – brannstasjonen, og branngarasje Sommarøy	14
	Nr.5 Nedlagt tankvogn tjeneste manglende støttestyrke –Vannforsyning via tankvogn tas ikke med i første utrykning, (nedtrekk til 8 årsverk)	15
	Nr.6 Endring i beredskap fra min. 10 på vakt til 8.....	17
	Nr.7 Mangler i antall årsverk på forebyggende avdeling med 3 stillinger.....	18
	Nr.8 Åpen dag og brannvernuken utgår på grunn av manglende ressurser	19
	Nr.9 110-sentralen og nedtrekk i årsverk.....	20
	Nr.10 Redusere renhold med 50%.	21
	Nr.11 Ytterligere nedtrekk med 3-4 årsverk.....	22
	Nr.12- Innsatstid etter nedbemanning ved TBRs beredskapsavdeling	23
4.0	Rangering av hendelsene.....	27
5.0	Forslag til risikoreducerende tiltak for de viktigste funn	28
	Referanser:.....	28

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 1 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------



1.0 Innledning

Brann og redningsvesenet har betydelig flere oppgaver enn bare å slokke branner. Overraskende for mange utgjør alle brannrelaterte hendelser på landsbasis kun ett av tre reelle oppdrag.

TBR KFs beredskapsoppdrag kan deles i tre nesten like store deler; brann, redning og andre oppdrag. Brann og brannutløp, redning (og helseoppdrag), og «andre oppdrag» består hovedsakelig av diverse serviceoppdrag for kommunens innbyggere, håndtering av naturhendelser, sjørekaterte hendelser, dykkeroppdrag, bistand til politiet, redning av dyr, akutt forurensning og berging av verdier. Oppdrag og hendelser i tillegg til øvelser legger beslag på det meste av tiden ved avdeling for beredskapshendelser. Unødige og falske alarmer skjer ofte. De fleste av de unødige utrykningene er feil bruk av utstyr, tekniske feil på anlegg og meldinger som viser seg å ikke å være brannutløp.

For foretaket er det samfunnsoppdraget som er viktigst, ikke å tjene penger. Ansvar for ledelsen ved foretaket er å gi de beste rammer slik at kommunen har et slagkraftig brannvesen som kommer når behovet for hjelp er der, og som er uthvilt og klare til innsats. Førsteprioritet er alltid liv og helse.

I denne analysen ser vi på hvilken innvirkning en nedskalering av driften vil ha for de ansatte og samfunnet for øvrig, og hvordan dette virker inn på det totale risikobildet.

Ønsket er å ta ned kostnader, eller øke inntektene slik at vi bryter minst mulig med lov og forskrift og vedtatt brannordning. Hvordan vurderer TBR KF som fagmyndighet å ta ned virksomheten, slik at vi bryter minst mulig med lov og forskrift? Hvilke tiltak smerter minst og ikke unødvendig bidrar til reduksjon i antall årsverk? Spørsmålene er særdeles vanskelig å svare på. Foretaket ser ikke dette som mulig.

Risikoanalysen kan bidra til å avdekke og finne frem til de beste tiltakene som bryter minst mulig med lov og forskrift. Analysen er et ledd i arbeidet med å få på plass en bedre risikostyring. Viktige rammer når det gjelder akseptabel sikkerhet ligger i de lover, forskrifter og regler som gjelder for virksomheten. Bransjens risikonivå vil også spille en rolle.

Risikoanalyser og akseptkriterier for risiko vil ikke alene gi svar på beslutningsproblemer knyttet til akseptabel sikkerhet. Vurdering av hva som er sikkert nok kan ofte være mer et spørsmål om opplevelse av trygghet og verdier, like mye som et spørsmål om metoder og fakta. En vurdering av hva som er sikkert nok må ta hensyn til begrensninger i risikoanalysen, videre må vurderingen ta hensyn til hvordan ulike grupper opplever risikoen, hva som er etablert og anerkjent praksis, politiske vedtak, kost/nytte verdien ved tiltak osv.

Risikostyring som dette til syvende og sist handler om, har mye tilfelles med kvalitetsstyring fordi begge fagområdene handler om å oppnå kontinuerlige forbedringer.

Målet med risikostyring er ikke å oppnå en følelse av absolutt trygghet i enhver sammenheng, og det er ikke noe realistisk mål å eliminere all risiko. Det at TBR KF har kartlagt risikoen ved utvalgte dimensjonerende hendelser gjør at risikoen til en viss grad kan kontrolleres og styres. Det er god økonomistyring å avverge omkostninger ved hjelp av risikostyring, og i tillegg vil god risikostyring gi bedre beslutningsunderlag med færre overraskelser, og bedre muligheter til å oppnå virksomhetens målsettinger.

Det er viktig å merke seg at lov og forskrift skisserer kun minimumskrav (funksjonsbaserte) som er gjeldene for alle brannvesen, uavhengig av størrelse, beliggenhet og utfordringer.

Ros analysens oppgave er å avdekke lokale utfordringer, og vurdere om disse ivaretas slik den er angitt i dimensjoneringsforskriften, andre lover og forskrifter og vedtatt brannordning. Det overordnede målet for arbeidet med risikoanalysen er å bidra til å gjøre TBR KF og samfunnet mindre sårbart, slik at mennesker, miljø og materielle verdier i minst mulig grad rammes i forbindelse med hendelser.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 2 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------



Gjennom arbeidet med risikoanalysen ønsker vi å bidra til å:

1. Skape økt bevissthet om risiko og sårbarhet.
2. Påvise behovet for ansvarsavklaring, og samarbeid i forbindelse med beredskap og det forebyggende arbeidet.
3. Framskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag for å iverksette tiltak som reduserer TBR KFs og kommunens sårbarhet.
4. Legge grunnlaget for en bedre forebygging og beredskapsplanlegging basert på de behov som er avdekket.
5. Gi TBR KF og kommunen et beslutningsverktøy.

1.1 Mål for ROS analysen

Risiko dreier seg alltid om noe som kan skje i framtiden. Risikoanalysen skal avdekke risikoen knyttet til et tiltak, en aktivitet, et system eller en situasjon.

Målet for analysen er:

Tromsø Brann og redning KF skal dokumentere om forskriftenes krav til organisering, utrustning og bemanning oppfylles eller brytes ved nedbemanning og reduksjon i tjenester.

Risiko- og sårbarhetsanalysen omfatter:

1. eksisterende og der det er mulig også fremtidig risiko- og sårbarhet i ansvarsområdet.
2. risiko og sårbarhet utenfor ansvarsområde som kan ha betydning for TBR.
3. hvordan ulik risiko- og sårbarhet kan påvirke hverandre.
4. TBR KFs evne til å opprettholde sin virksomhet når det utsettes for en uønsket hendelse, og evnen til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.

For å oppnå målet med analysen må vi i hovedsak svare på de tre grunnleggende spørsmålene:

1. **Hvilke uønskede hendelser kan inntreffe(hva kan gå galt)?**
2. **Hva er sannsynligheten for at de uønskede hendelsene inntreffer?**
3. **Hva kan konsekvensene bli dersom de uønskede hendelsene skulle inntreffe?**

ROS analysen er av vurderende art (kvalitativ), og tar utgangspunkt i nå situasjonen og de eksisterende forebyggende tiltak og beredskap.

Vi har etter følgende rangering vurdert konsekvensene for 1- mennesker, og 2-omdømme/økonomi og materiell.

Vurderingen i risikoanalysen omfatter faktorene:

- mennesker,
- omdømme/økonomi/materiell.

Analysen bygger på NS 5814.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 3 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------



1.2 Kompetanse og kvalitet:

TBR KF har hentet inn opplysninger, kompetanse og ekspertise fra interne/eksterne fagpersoner.

Vi har vurdert følgende kompetanseelementer:

- Erfaring fra gjennomføring av risikoanalyser.
- Inngående kjennskap til brann og redningsarbeid
- Brannfaglig kunnskap
- Helsefaglig kunnskap og kompetanse
- Samfunnsfag, jus og økonomi
- Kunnskap om ledelsesaspekter og deres innvirkning på sikkerheten
- Kunnskap om menneskelige faktorer

Vi har klare kvalitetskrav til analysen:

- Målsetting som reflekterer den informasjonen som beslutningstakeren har behov for.
- Analysen skal være objektiv, systematisk og strukturert og baseres på fakta.
- Antagelser, faglig skjønn og forutsetninger som gjøres under analysearbeidet skal fremkomme i drøftingen av risiko og tiltaksanalysen.
- Risikoen skal beskrives kvalitativt (ved behov også kvantitativt).
- Usikkerheten i analysen skal beskrives i eget kapittel, se kap. 1.4.
- Risikoanalysen skal være transparent og kunne forstås av de som er involvert i analysen, og interessenter.
- Risikoanalysen skal kunne brukes som beslutningsverktøy

1.3 Rammebetingelser:

[Internkontrollen](#), er fundamentet i sikkerhetsarbeidet vårt. Gjennom Brann og rednings overordnede styringssystem ivaretar vi kravene i HMS forskriftens § 5.

Norske lover og forskrifter finnes på nettadressen; <http://www.lovdatab.no>

En stor del av disse lovene og forskriftene har sitt utgangspunkt i EU direktiv som Norge har innført som en del av EØS avtalen. Mange av disse forskriftene stiller krav til gjennomføring av risikoanalyser.

1.4 Usikkerhet

Risiko er usikkerhet om fremtidige hendelser og størrelser.

Fokus i en analyse av denne art er normalt rettet mot risikoestimatene og bruken av disse i beslutningsprosessen. Det er viktig å merke seg at ved gjennomføringen av en ROS analyse gir vi et inntrykk av at risiko og pålitelighetstallene som produseres er objektive verdier, samtidig som det inngår stort sett bare subjektive vurderinger og sannsynligheter i analysen. ROS metoden er en modell for å forenkle virkeligheten.

Risikoanalysen skaper ikke usikkerhet. Den er vårt redskap for å håndtere og uttrykke usikkerhet. Usikkerheten i vår analyse er knyttet til hvorvidt framtidige ulykker/uønskede hendelser vil inntreffe eller ikke, og sannsynligheten brukes til å uttrykke denne usikkerheten.

Vi snakker i hovedsak om to typer usikkerhet; aleatorisk og epistemisk usikkerhet.

Usikkerhet i en risikoanalysesammenheng avhenger av vårt perspektiv på risiko. Vårt perspektiv er at de mulige utfallene er ukjente og vår usikkerhet om disse er epistemiske, dvs. et resultat av manglende kunnskap.

TBR bruker ROS metodikken til vårt arbeid. Denne analysen er egnet til å gi et grovt bilde av Brann og rednings utfordringer. Ved å bruke en slik utprøvd analysetype tilpasset området og formålet, fjerner vi automatisk en del av usikkerheten knyttet til metoden.

Analysen og metoden er egnet til å gi oss kvalitativt gode svar på de spørsmålene vi stiller.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 4 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------



2.0 ROS for spesifikke hendelser

Ved sannsynlighets- og konsekvensvurderingen gjør vi oppmerksom på at følgende forutsetninger er lagt til grunn:

1. ROS-analysen er av overordnet og kvalitativ (vurderende) art.
2. Den tar utgangspunkt i nå situasjonen og eksisterende forebyggende tiltak og beredskap, herunder Brann og rednings leveringsevne (kapasitet, robusthet).
3. Den omhandler personrisiko for Brann og rednings ansatte, og risiko for Tromsø kommune(samfunnet), og omdømme.
4. Denne kortversjonen vurderer ikke miljøaspektene

Akseptkriterier:

Med kriterier mener vi presise beskrivelser av hva som menes med

1)liten, 2)middels, 3)stor og 4)svært stor sannsynlighet og konsekvens.

Disse fire nivåene gjenspeiler analysens moderate detaljeringsgrad, og er definert av prosjektgruppen.

Dersom Brann og rednings fastsetting av sannsynlighet og konsekvens ikke følges, skal dette begrunnes. Standarden NS5814 som vi bruker som veiledning krever at det etableres akseptkriterier for risiko før risikoanalysen gjennomføres.

Hvilken risiko som oppfattes som «akseptabel» avhenger av flere faktorer bl.a. hvilken nytte vi har av den virksomheten som påfører oss fare. Ved vurdering av akseptabel risiko bruker brann og redning ALARP (As low as reasonably practicable) for å sette krav til risikoreduksjon.

Bruken av risikoakseptkriterier innebærer en form av mekanisering av beslutninger der vanskelige avveininger er påkrevde. Når viskal beslutte om et tiltak er nødvendig, og omfanget av tiltaket kan vi ikke alene ta hensyn til det beregnede risikonivået. Vi må trekke inn aspekter om hva som er praktisk mulig å få til, hva tiltakene vil koste, eller gi i besparelse, og hvordan risikoen oppleves.

Vi har også med oss spørsmålet om bruken av våre risikoakseptkriterier forutsetter at risikoanalysen har et høyere presisjonsnivå enn det den faktisk har.

Vi benytter følgende nivå for **SANNSYNLIGHET**:

S-NIVÅ	KRITERIER
S1: Liten sannsynlighet	a: Hendelsen er ukjent i bransjen, sjeldnere enn 1 hendelse pr.100 år. b: Faglig skjønn tilsier at hendelsen ikke helt kan utelukkes (1 gang pr. 100 år eller oftere) c: Trusselvurdering tilsier at hendelsen er lite sannsynlig
S2: Middels sannsynlighet	a: Bransjen kjenner til at hendelsen har inntruffet de siste 5 år b: Faglig skjønn og føre- var hensyn tilsier at det er riktig å ta høyde for at hendelsen kan oppstå i løpet av de neste 10-50 år c: Trusselvurderingen tilsier at hendelsen er middels sannsynlig
S3: Stor sannsynlighet	a: Det er kjent i bransjen at hendelsen forekommer årlig b: Enheten har selv opplevd enkeltstående tilfeller, eller hendelsen har nesten inntruffet c: Faglig skjønn og føre- var hensyn tilsier at hendelsen kan oppstå i i løpet av de neste 1-10 år d: Trusselvurdering tilsier at hendelsen har stor sannsynlighet
S4: Svært stor sannsynlighet	a: Hendelsen forekommer fra tid til annen i enheten, 10 ganger pr. år eller oftere b: Trusselvurdering tilsier at hendelsen har svært stor sannsynlighet

S-nivå: Sannsynlighet: Med SANNSYNLIGHET menes her hvor ofte en uønsket hendelse vurderes å kunne inntreffe.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 5 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------



Vi benytter følgende nivå for **KONSEKVENNS**

K-NIVÅ	KRITERIER
K1: Liten konsekvens (Ufarlig)	a: Mennesker: Ubetydelige konsekvens b: Omdømme og økonomi: Omdømme ikke truet
K2: Middels konsekvens (En viss fare)	a: Mennesker: Mindre alvorlig konsekvens, moderate økonomiske tap.
K3: Stor konsekvens (Farlig)	a: Mennesker: Alvorlig b: Omdømme og økonomi: Omdømme kortvarig tapt, stort økonomisk tap.
K4: svært stor konsekvens (Kritisk)	a: Mennesker: Kritisk - Alvorlige personskader, dødsfall. Personens liv kan være truet b: Omdømme og økonomi: Omdømme langvarig tapt, svært store økonomiske tap.

Viktig om K-nivå: Konsekvens:

I konsekvensvurderingen antar vi at hendelsen, slik den er definert i spesifikk liste over uønskede hendelser, virkelig har skjedd.

Analysegruppen anser det som viktig at:

- Den mest realistiske konsekvensen legges til grunn.
- Ved stor usikkerhet om den faktiske konsekvensen av hendelsen har vi lagt et pessimistisk anslag til grunn (føre var prinsippet).

I arbeidet med å vurdere konsekvensene, kan vi ha avdekket at hendelsen framstår som en årsak til en ny uønsket hendelse. ROS metodikken er ikke egnet til å analysere slike kjeder. For vurdering av hendelseskjeder må vi ta i bruk hendelsestreanalyser. Disse er ikke beskrevet her.

Risikomatrisen er bygget opp slik:

Sannsynlighets-/konsekvensnivåene er delt inn i følgende akseptkriterier:

S1 = Liten	K1 = Liten
S2 = Middels	K2 = Middels
S3 = Stor	K3 = Stor
S4 = Svært stor	K4 = Svært stor

Sannsynlighet	Konsekvens			
	K1 = Liten (UFARLIG)	K2 = Middels (EN VISS FARE)	K3 = Stor (FARLIG)	K4 = Svært stor (KRITISK)
S4 = Svært stor	MIDDELS RISIKO Gul 4	HØY RISIKO Rød 8	HØY RISIKO Rød 12	HØY RISIKO Rød 16
S3 = Stor	LAV RISIKO Grønn 3	MIDDELS RISIKO Gul 6	HØY RISIKO Rød 9	HØY RISIKO Rød 12
S2 = Middels	LAV RISIKO Grønn 2	LAV RISIKO Grønn 4	MIDDELS RISIKO Gul 6	HØY RISIKO Rød 8
S1 = Liten	LAV RISIKO Grønn 1	LAV RISIKO Grønn 2	LAV RISIKO Grønn 3	MIDDELS RISIKO Gul 4

Ut fra slik kategorien for sannsynlighet og konsekvens er definert her, vil hendelsen fra øvre venstre hjørne til nedre høyre hjørne representere om lag samme risiko. Dette er fordi det er om lag de samme «trinnene» mellom de ulike kategoriene for sannsynlighet som konsekvens.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 6 av 28
------------------------------------	---	------------	--	--------------



Merk: Den tradisjonelle måten å fremstille risiko på i en analysesammenheng, der risiko fremstilles som «*sannsynlighet x konsekvens*» ved bruk av ulike risikotall eller risikokategorier, kan i enkelte sammenhenger være hensiktsmessige for å sammenligne risikoer og for å få et perspektiv på hva som representerer en større eller mindre risiko ved aktiviteten.

Selv om dette er en snever og begrensende måte å definere risiko på har vi allikevel valgt å benytte oss av denne måten.

Risikomatrisen vår er delt inn i tre områder:

- **Rød:** De hendelsene som faller inn i dette området er ikke akseptable og krever omgående risikoreducerende tiltak.
- **Gul:** Risikoen er middels men ikke akseptabel. Hendelsene i dette området krever nærmere vurdering. Forebyggende tiltak skal iverksettes for å få ned risikoen.
- **Grønn:** Risikonivået er akseptabelt. Dersom det finnes kostnadseffektive tiltak som reduserer risikoen ytterligere, bør virksomheten vurdere å sette slike tiltak i verk. Grønne hendelser ivaretas av internkontrollen i bedriften.

Eksisterende forebyggende (sannsynlighetsreducerende) tiltak:

Ved fastsetting av risiko skal området som risikovurderes, slik det framstår med eksisterende forebyggende tiltak og beredskap legges til grunn.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 7 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------



2.1 ROS for spesifikke hendelser

Tromsø kommune har et areal på 2521km². Vi har ingen andre brannvesen i umiddelbar nærhet, og et areal som er langt større enn de fleste andre brannvesen. Dette betyr at man ikke ta hensyn til bistandsvataler ved dimensjonering av foretaket. Se illustrasjon under som viser TBRs areal i forhold til andre kommuner:



Tiden fra en uønsket hendelse oppstår og til skadebegrensningen kan starte er ofte avgjørende for hendelsens utfall. For brannvesenet gjelder hvert eneste sekund når det aksjoneres på en uønsket hendelse. Det er derfor av stor betydning at vi til enhver tid kan stille med tilstrekkelig antall slagkraftige og friske mannskaper.

Basishendelsene danner grunnlaget for etablering av spesifikke lister over uønskede hendelser (dimensjonerende hendelser). Basishendelsene beskriver områder som hendelsene utledes fra. Hendelser som ikke har skjedd, men som vurderes å kunne skje, må også være med. Ikke alle hendelsene er aktuelle for hvert delobjekt. Det vil være behov for å komme med tilføyelser og strykninger.

Denne analysen ser på hva resultatet av hva en nedskalering av driften vil bety for en del utvalgte områder basert på følgende liste.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 8 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	--------------

**SPESIFIKK LISTE OVER UØNSKEDE HENDELSER PÅ DE UTVALGTE OMRÅDER**

BASIS HENDELSE	ÅRSAK(ER)
1	Nedleggelse av 10 depoter
2	Nedlagt båttjeneste Rescue Aurora
3	Nedleggelse av redningsdykker tjenesten
4	Ingen penger til vedlikehold av bygningsmasse – hovedbrannstasjonen, og branngarasje Sommarøy
5	Nedlagt tankvogn-tjeneste manglende støttestyrke –Vannforsyning via tankvogn tas ikke med i første utrykning, (nedtrekk 8 årsverk)
6	Endring i beredskap fra min. 10 på vakt til minimum 8.
7	Mangler i antall årsverk på forebyggende avdeling
8	Åpen dag og brannvernuken utgår på grunn av manglende ressurser
9	Nedtrekk årsverk 110-sentralen.
10	Redusere renhold med 50%.
11	Ytterligere nedtrekk med 3-4 årsverk – (ikke sagt hvor disse skal tas)
12	Innsatstid etter nedbemanning ved TBRs beredskapsavdeling

**Nr.1 nedleggelse av 10 depoter**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr. 1- Nedleggelse av 10 depoter	a: Mennesker	3	4	12
	b: Omdømme/Økonomi	3	4	12

Viser her til ROS analyse av depoter og deltidsstasjon som første gang ble gjennomført 2014/15. Analysen viser et ganske nedslående resultat på flere områder, spesielt i forhold til øvelser, alderssammensetning hos depotmannskapene og på utstyrssiden.

En nedleggelse av depotene vil medføre en svekkelse av brannberedskapen i Tromsø kommune. Nedleggelsen av depotene må ses i sammenheng med redusert bemanning til minimum 8 personer på vakt. Videre vil en svekkelse av støttefunksjonen som tankbil bli berørt.

Vannforsyningen i distrikts Tromsø består i all hovedsak av vannkilder med lav kapasitet, hvor det er fokusert på rent og kvalitetsmessig drikkevann. Dette betyr i klartekst at tilstrekkelig vann til brannslukking ikke finnes, og må hentes fra åpne kilder dersom slike er i umiddelbar nærhet, eller via medbrakt vann på brannbil (3500l) eller tankbil (10000/12000l).

Depotmannskapenes innsats kan i enkelte tilfeller være de som avgjør om aksjonen blir en fiasko eller suksess. Deres oppgave er å varsle, eventuelt hjelpe til med å evakuere mennesker og dyr, og å ordne med slukkevannsforsyning ved å legge ut slanger og koble opp pumpen før brannvesenet rekker fram. I noen tilfeller kan de slukke fra utsiden der dette ikke medfører risiko for mannskapene.

Selv om det i mange tilfeller bare blir en kontrollert nedbrenning på grunn av lang innsatstid, så finnes det eksempler på at depotmannskapenes innsats kan være av uvurderlig betydning. Det finnes blant annet omsorgsboliger på noen av plassene hvor vi har depot, og mannskapene vil kunne utgjøre en forskjell på liv eller død hos beboerne. På tross av at depotmannskapene jobber på nivå 0, som kun er utvendig slukking, så er disse viktige, ikke minst for den opplevde tryggheten på bygda.

Sannsynligheten settes til S3, Stor sannsynlighet, «Faglig skjønn og føre var hensyn tilsier at hendelsen kan oppstå i løpet av de neste 1-10 år».

Konsekvensen er i grense området mellom K3 og K4. Den settes derfor til K4, svært stor, kritisk. Konsekvensen er en direkte følge av foreslåtte nedleggelse av depotene, men er også basert på tidligere gjennomførte risikoanalyse for depoter og deltidsstasjon. TBR forutsetter her at byggverk har montert de pålagte brannvarslingstiltakene.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 10 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------



Nr.2 Nedleggelse av båttjeneste, Rescue Aurora

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr. 2- Nedlagt båttjeneste Rescue Aurora	a: Mennesker	3	3	9
	b: Omdømme/Økonomi/	3	2	6

Ved nedleggelse av båttjenesten vil TBR KF kun ha en liten hurtiggående båt som kun kan brukes i indre havn, eller rundt selve Tromsøya.

Sannsynligheten settes til S3, stor sannsynlighet, «Enheten har selv opplevd enkeltstående tilfeller, eller hendelsen har nesten inntruffet».

Bruk av en mindre båt innebærer at vi ikke kan ta oppdrag med å hjelpe fritidsbåter som er i nød ute på mer åpne havområder uten at dette går ut over vår egen sikkerhet. Anytec, båten som vi eventuelt vil sitte igjen med, har sine klare begrensninger. TBR KF har ved en del hendelser ikke kunne tatt sjøveien sørover, men har på grunn av hardt vær sett seg nødt til å legge turen rundt Nord Tromsøya for å nå fram. Tøffe værforhold har ført til hendelser som har medført mindre skader på mannskapet.

Evakuering av mindre fartøy vil bli vanskeliggjort. Nedlagt båttjeneste vil medføre at deltakelse i RITS operasjoner innenfor vårt arbeidsområde vil begrenses til kun arbeid via helikopter, videre vil arbeidet med forurensing bli skadelidende.

Konsekvens settes til K3, stor konsekvens. Omdømme settes til K2.

Nr.3 Nedleggelse av redningsdykkertjenesten

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr. 3- Nedleggelse av redningsdykker tjenesten	a: Mennesker	3	4	12
	b: Omdømme/Økonomi/	3	4	12

Redningsdykking er ofte risikofyllt, men framstår gjennomtenkt og består av god planlegging. TBR KFs dykking foregår etter innøvde rutiner og prosedyrer. Redningsdykkertjenesten er veldrevet og TBR KF har egen fagansvarlig med bred erfaring fra yrket.

TBR øver jevnlig på dykking, og sikkerheten har stort fokus. SJA (sikker jobbanalyse) gjennomføres alltid før planlagte dykk, eller øvelser.

TBR KFs dykkere foretar i hovedsak følgende oppgaver;

- Overflateredning,
- Dykking elveredning og vann
- Dykking sjø
- Isdykking
- Objektdukkning, Bil og andre objekter i sjø/vann (bruk av frigjøringsverktøy)
- SAR oppdrag – søk og redning

I tillegg vil det dukke opp andre tenkelige og utenkelige scenarier innen redningsdykkingen.

Overalt i Norge drukner det mennesker og det er gjerne knyttet til:

1. fall fra land/kai

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 11 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------



2. fall fra båt
3. bil i vann
4. fall gjennom is
5. fall i vassdrag/elv
6. dykking
7. bading
8. forlis
9. sucidale
10. sokning

Disse dimensjonerende hendelsene finner man igjen i statistikkene. TBR KF har kartlagt hvor ofte man rykker ut på de ulike hendelsene og har dermed en viss oversikt over behovet fremover.

Å finne igjen folk under vann, enten de er levende eller døde har en egenverdi som anses større enn et driftsbudsjett for dykkertjenesten.

Redningsdykkertjenesten har etter hvert utviklet seg til å bli en regional tjeneste der TBR KF dekker et område fra nordre del av Nordland til Finnmark. Det finnes dykkere i Alta brannvesen, men ingen driver dykkertjenesten på et slikt nivå som TBR her i nord. Vi har bistandsplikt, men kan ikke jobbe gratis for en ikke lovpålagt tjeneste. TBR KF har sendt et brev til alle fylkes kommuner, der man ønsker en tilbakemelding på om man ønsker denne tjenesten og hvordan denne skal finansieres.

TBR har følgende kapasiteter.

- 23 dykkere
- 8 linemenn
- 14 dykkeledere

TBR KF driver en tjeneste som nærmer seg selvkostprinsippet, og som i tillegg tilbyr noe helt unikt og verdifullt for samfunnet. For å utvikle tjenesten kreves det stadig nyutdanning og kompetanseheving. Det bør nevnes at hovedbasen for redningshelikoptre er vedtatt lagt til Tromsø, der en av faktorene er at vi nettopp har en redningsdykkertjeneste.

Sannsynligheten for at en nedleggelse av redningsdykkertjenesten vil medføre at den eller de forulykkede ikke vil få nødvendig bistand det er behov. Sannsynligheten settes til S3, stor sannsynlighet, «Faglig skjønn og førevar hensyn tilsier at hendelsen kan oppstå i løpet av de neste 1-10 år».

Hvilke konsekvenser vil nedleggelse av redningsdykkertjenesten få for Tromsø kommune, TBR KF og regionen?

Hvis vi legger ned tjenesten som vi pr i dag har hatt siden 2005 med personell og utstyr, vil vi få en logisk brist i vår ROS. Vi er tross alt omgitt av sjø, vann og elver. Hovedredningssentralen (HRS) vil miste en viktig ressurs i regionen.

Kommunen/Fylke holder på med sikring av Tromsø og Sandnessundbrua for å minske muligheten til bruhopping for sucidale personer. Vi har årlig en rekke oppdrag ved nevnte bruer, men også i nabokommuner f.eks på Finnsnes brua.

- TBR KF vil ikke kunne hente opp personer fra bunnen (slik vi gjorde senest rett før jul).

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 12 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------



- TBR KF vil ikke kunne bistå Politi eller Tollvesen ved behov for akutt åsteddykking, smugling, akutt forurensning etc.
- TBR KF vil ikke ha dykker beredskap for byens innbyggere og besøkende. Det er en stor vannaktivitet i forbindelse med hvalsafari, nordlysturisme, kajaking, badeplattform i sentrum ol.
- TBR KF vil ikke kunne bistå i samme utstrekning til båter ol. som holder på å gå ned/har gått ned, selv ved kai.
- Vi vil ikke kunne bidra ved person gått gjennom is, vi har bl.a. flere vann som nyttes til skøyte aktivitet, rekreasjon ol.
- Vi vil ikke kunne bidra ved kjøretøy som havner i vannet, Tromsø har mange kaier rundt om, samt flere rekreasjonsområder nært vann.

Konsekvens: Dersom vi ser på konsekvensen for samfunnet settes denne til K4, da denne i en gitt situasjon vil være kritisk. Omdømmetapet settes til K4, langvarig tapt, da dette vil medføre at befolkningen ikke lenger vil stole på hjelp fra brannvesenet på området.

Ser vi på konsekvensen for de ansatte redningsdykkerne, så settes denne til K2, middels konsekvens, altså en viss fare ved gjennomføring av redningsdykkeroppdrag uansett vanskelighetsgrad. Denne konsekvensen vil variere fra oppdrag til oppdrag og belyses best via en SJA (sikker jobb analyse) for det enkelte oppdrag. Den kan altså bli S4 i gitte tilfeller.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 13 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------



Nr.4 Ingen penger til vedlikehold av bygningsmasse – brannstasjonen, og branngarasje Sommarøy

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.4- Ingen penger til vedlikehold av bygningsmasse – brannstasjonen, og branngarasje Sommarøy	a: Mennesker	3	3	9
	b: Omdømme/Økonomi/	4	4	16

Forvaltning, drift og vedlikehold av bygg og områder (FDV-kostnader) inkluderer alle relaterte aspekter, og alle faser i livssyklusen. Lave FDV-kostnader er direkte knyttet til bærekraftbegrepet gjennom effektiv drift, og ved å bidra til høyest mulig økonomisk verdi for alle parter. Her er både ressurser og kostnader knyttet til daglig drift, og det langsiktige perspektivet viktig.

Lave FDV-kostnader er et relativt begrep. Hva som er riktig nivå av vedlikehold til forskjellige bygningstyper, bruksmønstre og levetider må avklares. Drift og vedlikehold kan også være direkte verdidøkende, utover rene ivaretagelse av bygningsmassen.

Drifts- og vedlikeholdskostnader utgjør en stor andel av bygningers totale kostnader. Ifølge Kompetanse for Bedre Eiendomsforvaltning (KoBE), utgjør FDV-kostnader mellom 25 til 50 prosent av totale kostnader i bygningenes levetid, avhengig av bygningstype. Vedlikeholdskostnader har tradisjonelt vært definert som kostnader som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid.

Sannsynligheten settes til S3 for mennesker og S4 for omdømmet. Sannsynligheten vil være en direkte følge av manglende vedlikeholdsbudsjett.

Hva vil konsekvensen bli av å kutte vedlikeholdet på bygg, inventar og biler? Driftsmidler som skal dekke TBR KFs vedlikeholdskostnader vil også påvirke levetiden på vårt tekniske utstyr, herunder brannbiler, pumper og annet verktøy/utstyr. »Godt verktøy er halve arbeidet» sies det, og dette er i høy grad gjeldende for TBR KF. Tidsriktig utstyr og lokaler er rett og slett en livsnødvendighet for en bedrift som opererer lang den «skarpe eggen».

Tradisjonelt har vedlikeholdsarbeid i mange tilfeller blitt betraktet nesten som et onde, som ville påføre en bedrift kostnader som ikke er nødvendige.

Investeringer i vedlikehold kan bidra både til å sikre kvalitet, bedre konkurranseevne, øke lønnsomhet og driftssikkerhet.

Maskiner og utstyr representerer store verdier og er i mange tilfeller svært kostbart å kjøpe inn. Maskinhavari og feilmontert utstyr kan også føre til personell- og miljøskader.

Mange havari og større reparasjoner, samt skader på utstyr og mennesker, kunne vært unngått hvis man hadde prioritert vedlikehold og rapportering.

Et økonomisk kutt på dette området er svært ulønnsomt på lang sikt, ved at bygningsmasse og teknisk utstyr forfaller, og mister mye av sin levetid og tiltenkte bruksverdi.

Trivselen ved å jobbe i vedlikeholdte lokaler og med godt utstyr kan rett og slett ikke overvurderes.

Konsekvensen settes til K3 for både mennesker, farlig og K4, kritisk, for omdømmet.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 14 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.5 Nedlagt tankvogntjeneste manglende støttestyrke –Vannforsyning via tankvogn tas ikke med i første utrykning, (nedtrekk til 8 årsverk)**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr. 5- Nedlagt tankvogntjeneste manglende støttestyrke – Vannforsyning via tankvogn tas ikke med i første utrykning, (nedtrekk til 8 årsverk)	a: Mennesker	4	4	16
	b: Omdømme/Økonomi/	4	4	16

«Ukontrollert» foretting av områder i byen skaper problemer for TBR KF ved eventuelle branner fordi at avstanden mellom husene blir stadig mindre og tilgjengeligheten dårligere. Ifølge SSB er boligblokker overrepresentert i brannstatistikken. 16,7 prosent av befolkningen bor i boligblokk, mens de stod for 34 prosent av brannene.

Slokkevann er i dag en utfordring i en rekke bydeler og bidrar til å tilspisse situasjonen. Ny ekstra tankvogn er kjøpt inn for å avhjelpe på dette, men er ikke et fullgodt alternativ til nok kapasitet i nettet.

Dimensjoneringsforskriften § 5-5 sier bl.a;

«Tankbil vil etter forskrift om forebyggende tiltak og tilsyn ikke kunne erstatte manglende slokkevannforsyning i tettbygd strøk. Tankbil vil bare kunne erstatte manglende vannforsyning i boligstrøk med liten spredningsfare».

I områder hvor tilstrekkelig vann til brannsløkking ikke umiddelbart kan skaffes tilveie, følger dimensjoneringsforskriften opp intensjonene i forebyggendeforskriften ved å pålegge brannvesenet å bringe med seg tankbil.

En nedbemanning til 8 mann på vakt vil berøre dette området, da TBR i verste fall kan være nødt til å prioritere å rykke ut med en bil som er bemannet med røykdykkere for å drive livbergende innsats, noe som kan medføre at tankbilen må komme etter. Før røyk- eller kjemikaliedykking iverksettes, skal utrykningsleder eller røykdykkerleder og et nødvendig antall kvalifiserte røyk- eller kjemikaliedykkere og tilstrekkelig utrustning være ankommet skadestedet, og personellens sikkerhet ved gjennomføring av innsatsen skal være vurdert. En tankbil øker også sikkerheten til røykdykkerne, og vil sekundært bidra til at også materielle verdier kan berges.

Forskriften bør anses som oppfylt når tankbilen etter alarmering kan kjøre ut fra brannstasjonen i første utkalling.

Ved utbygging av boligområder med liten spredningsfare kan kommunen på bakgrunn av forebyggendeforskriften § 5-4, tillate at vannledningsnett kun er dimensjonert for vanlig forbruk. Det er likeledes akseptert at tankbil kan erstatte fast vannforsyning i tunnel. For å ivareta kravet til slokkevann, medfører dette at kommunen må holde brannvesenet med tankbil og slik beredskap (tankbilsjåfør) som ut fra risiko- og sårbarhetsanalysen anses nødvendig for å sikre tilstrekkelig vannforsyning.

Når kommunen treffer vedtak om slike tekniske bytter, forutsetter det at tankbilen kjøres ut i forbindelse med førsteutrykningen fordi tankbilen representerer eneste sikre vannkilde.

Tunneler er det mange av i Tromsø kommune. Kun to av 10 tunneller har vannforsyning, henholdsvis ett uttak i Kvalsundtunnelen, og to uttak i Sentrumstangenten (ett ved havarinisje 200m inn i tunnel fra sør, og ett uttak for vask av tunnel) med ukjent kapasitet. Flere av tunnelene har stor og økende trafikk tetthet. Manglende vannforsyning i disse medfører en økt risiko for våre innsatsmannskaper og

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 15 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------



folk som ferdes i tunnelsystemet. I vår ROS analyse for hovedstasjonen er risikoen grundig beskrevet i kapittel «3.5 ROS for spesifikke hendelser for Delobjekt 5- Tuneller». Risikoen er også grundig beskrevet i risikoanalyse fra firmaet RED på oppdrag fra Statens Vegvesen i 2018. På toppen av dette har vi fjellet parkeringshus og en rekke parkeringsgarasjer.

Etter hvert som bilparken skifter karakter fra fossilt drivstoff til Elbiler øker vannbehovet ved en brann dramatisk. En elbil med batteri på 75-90 KWh vil f.eks. kreve 10-12000l vann og ca.60 minutters sløkketid ved brann i batteripakken.

Sannsynligheten bygger på foreliggende analyser på området som beskriver problemområdet slokkevann. Denne settes til S4, Svært stor sannsynlighet, basert på spørsmålsstillingen, tidligere analyser og erfaringsdata.

Hva vil konsekvensen bli ved en «nedleggelse», reduksjon i tilgangen på tankbil bli?

Det er viktig at Tromsø kommune (og bygningsmyndighetene/tunneleiere) er kjent med hva TBR KF er i stand til å håndtere. Her vil et vesentlig moment være at TBR KF har tilstrekkelig antall ansatte på vakt slik at man kan nyttiggjøre seg det tekniske utstyret man har til rådighet. Adkomst og innsatstid vil være av stor betydning. På dette området vil TBR KF bli berørt ved en nedskalering av driften til minimum 8 mann på vakt.

Konsekvensen settes til K4, svært stor konsekvens (kritisk)

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 16 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.6 Endring i beredskap fra min. 10 på vakt til 8.**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.6- Endring i beredskap fra min. 10 på vakt til 8.	a: Mennesker	3	4	12
	b: Omdømme/Økonomi/	3	4	12

Et firemannslag, eventuelt med tillegg av støttestyrke, er erfaringsmessig det minimum av personell som er nødvendig for å iverksette effektiv og sikker førsteinnsats. Et vaktlag skal minst bestå av: 1 utrykningsleder, 3 brannkonstabler/røykdykkere. Støttestyrke er: Fører for tankbil, og/eller fører for høydemateriell.

Sannsynligheten for at en uønsket hendelse skal oppstå som følge av endring i beredskap fra minimum 10 på vakt til minimum 8 settes til S3, stor sannsynlighet

Hvilke konsekvenser kan endring i beredskap fra minimum 10 personer til kun 8 på vakt gi for beredskapen i Tromsø kommune?

Ved en nedskalering av driften til minimum 8 mann på vakt vil dette berøre de fleste av områdene som ligger under TBR KF, og bl.a. medføre at TBR ikke kan drifte brannbåten, eller rykke ut til distrikts Tromsø uten at det kalles inn ekstra ressurser på overtid som overtar beredskapen ved hovedstasjonen.

Jf. § 5-1 Dimensjonering og lokalisering, så skal enhver kommune ha beredskap for brann og ulykker som sikrer innsats i hele kommunen innenfor krav til innsatstider etter § 4-8. Samlet innsatsstyrke skal være minst 16 personer, hvorav minst 4 skal være kvalifiserte som utrykningsledere.

En konsekvens vil også være at redningsdykking ikke kan tilbys som tjeneste dersom vi kun er 8 personer på vakt, da dette vil svekke beredskapen i kommunen, og bryte med kapittel 26 i forskrift om arbeid, «Om sikkerhet og helse ved arbeid under vann eller økt omgivende trykk»

Konsekvensen settes til K4, svært stor konsekvens

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 17 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.7 Mangler i antall årsverk på forebyggende avdeling med 3 stillinger**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.7- Mangler i antall årsverk på forebyggende avdeling med 3 stillinger	a: Mennesker	3	3	9
	b: Omdømme/Økonomi/	3	3	9

For kommunens innbyggere er følgende vurdert med tanke på sannsynligheten:

- Sannsynlighet for branner/hendelser med tap av mange liv og/ eller store materielle verdier øker.
- Sannsynlighet for at personer i sårbare grupper omkommer i brann øker. Manglende kapasitet til oppfølging.
- Sannsynlighet for at en større andel av alvorlige brudd på forebyggende plikter for virksomheter ikke avdekkes grunnet manglende oppfølging og ressurser til dette.
- Sannsynligheten for at det inntreffer større/ flere uhell med arrangementer med mer øker som følge av manglende ressurser til oppfølging.
- Sannsynlighet for tap av omdømme
- Sannsynligheten for dårligere arbeidsmiljø øker grunnet mangel på ressurser til å oppfylle tjenesteforventninger som en følge av økt arbeidspress.
- Ved eventuelt tilsyn fra DSB vil kommunen ikke kunne dokumentere at vedtatt brannordning er ivaretatt med tanke på bemanning.

Sannsynligheten settes til S3, stor sannsynlighet

Det er sannsynlig at antall gjennomførte tilsyn ikke vil bli slik som ønsket og det vil være tilsynsobjekter som ikke blir fulgt opp. Konsekvensen av dette vil kunne være at vi får hyppigere hendelser i større bygg, samt at konsekvensene av hendelsene vil kunne bli store.

Konsekvensene vil også påvirkes negativt av en eventuell nedskjæring på beredskapssiden. Vår evne til å nå ut til de risikoutsatte gruppene vil kunne reduseres da det vil være hardere prioriteringer om hvilken oppgaver TBR KF skal utføre og hvilke vi skal la ligge.

En redusert bemanning medfører at kapasiteten måtte reduseres til direkte lovpålagte tjenester med vekt på prioriterte tiltak for å hindre farer for liv og helse. Tid til oppdatering og tilføring av ny kompetanse blant ansatte svekkes, og kvaliteten på arbeidet TBR KF forutsettes å levere svekkes. Dette påvirker arbeidsmiljøet negativt.

Konsekvensen settes til K3, stor konsekvens (farlig).

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 18 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.8 Åpen dag og brannvernuken utgår på grunn av manglende ressurser**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.8- Åpen dag og brannvernuken utgår på grunn av manglende ressurser	a: Mennesker	3	3	9
	b: Omdømme/Økonomi/	3	2	6

Ved å ikke gjennomføre de overnevnte arrangementene vil vi miste brorparten av den brannforebyggende innsatsen opp mot våre innbyggere, og da særlig rettet mot barn, samt at vi mister en arena som bygger renommé, omdømme og tillit blant våre innbyggere. Dette vil også redusere vår evne til å etablere gode holdninger rundt tema brann blant unge i en tidlig fase.

De samlede konsekvensene av disse kuttene vil også påvirke arbeidsmiljøet og den ansattes variasjon i arbeidsoppgaver på en negativ måte.

Viktig holdningsskapende arbeid svekkes i sårbare målgrupper (barn og unge), og i ulike risikogrupper. Dette kan også påvirke arbeidsmiljøet negativt ved at ansatte i føler at de ikke når ut med viktig brannforebyggende budskap.

Informasjonsvirksomheten skal rettes mot innbyggerne i kommunen, slik at de bedre kan forebygge brann og hva de skal gjøre i en eventuell brannsituasjon.

Det forutsettes at brannvesenet gjennomfører informasjonsaktiviteter mot utvalgte målgrupper, som for eksempel omsorgsboliger, barnehager, skoler, restauranter og forsamlingslokaler. Som et minimum forventes det at brannvesenet følger opp og deltar i aktiviteter som iverksettes sentralt, slik som nasjonale informasjonskampanjer i regi av DSB.

Å ikke ha fokus på holdningsskapende brannforebyggende arbeid for utvalgte grupper, eller manglende ressurser til å ivareta dette, vil på sikt sannsynligvis gi utslag i form av flere branner og uønskede hendelser.

Konsekvensen settes til K3 stor konsekvens (farlig) for mennesker. På omdømmesiden er konsekvensen bedømt til å være K2.

Sannsynligheten for at uønskede hendelser er i grenselandet mellom S2 og S3. TBR vurderer derfor sannsynligheten for at ulike hendelser vil inntreffe til S3, stor sannsynlighet.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 19 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------



Nr.9 110-sentralen og nedtrekk i årsverk

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.9 110-sentralen og nedtrekk i årsverk	a: Mennesker	3	4	12
	b: Omdømme/Økonomi/	3	4	12

110 sentralen er selve «hjertet» på brannstasjonen. Nødalarmingsentralen skal bemannes, utrustes og opereres slik at den til enhver tid fyller behovet for kommunikasjon med den som melder ulykken, mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av mannskaper og kommunikasjon med innsatsstyrkene. Nødalarmingsentralen skal være døgnbemannet. En nedbemanning/nedtrekk av aktiviteten vil gi avvik fra lov og forskrift om forsvarlig drift, og vil gi avvik fra lokal avtale om arbeidstid for operatørene.

Antallet alarmsentraloperatører skal baseres på en helhetlig vurdering ut fra analyse av alle tjenester og tilleggstjenester som er lagt til nødalarmingsentralen. Behovet for ansatte er allerede på et minimum. Det er behov for en tekniker / driftsleder / operativ leder / fagutvikler, og funksjonene kan være samlet på en eller flere personer i tillegg til enhetsleder og de oppgaver som er tillagt denne stillingen.

Personell som er knyttet til nødalarmingsentralen skal ikke inngå i utrykningsstyrken, og tjenesten skal være uavhengig av utrykningsstyrken.

Det stilles store krav til ansvarlig oppfølging av nødmeldinger, og det er viktig å ha personell med tilstrekkelig erfaring, personellet i en nødalarmingsentral skal være kvalifisert i henhold til krav som er fastsatt i § 7-5 i gjeldende dimensjoneringsforskrift.

Pliktene som er foreslått i kapittel 7 om nødmeldesentralen i ny kommende forskrift, er plikter som nødmeldesentralene stort sett har i dag, men som der fremkommer tydelig.

Sannsynlighet for krav om etablering av IKS fra de øvrige kommunen som er med å betaler og som får denne tjenesten fra Tromsø, samtidig som samlokaliseringprosjektet mellom 110 og 112 igjen er igangsatt med intensjon om hurtig samlokalisering, noe som medfører et økt arbeidspress og arbeidsmengde for de ansatte. Det skal også innføres nytt oppdragshåndteringsverktøy og nytt alarmmottak i 2021 som ytterligere øker presset.

Sannsynligheten settes til **S3**, stor sannsynlighet, da faglig skjønn og føre var hensyn tilsier at hendelsen kan oppstå i løpet av de neste 1-10 år.

Konsekvensen for mennesker og omdømme/økonomi settes til **K4**, svært stor konsekvens (kritisk), da en hendelse som inntreffer på grunn av nedbemanning av antallet ansatte ved alarmtelefonsentralen (110) vil kunne medføre far for liv og helse, alvorlige personskader, langvarige sykemeldinger, mulig uførhet og dødsfall.

For omdømme og økonomi medfører dette at omdømmet er langvarig tapt, svært store økonomiske tap, og fullstendig materiell ødeleggelse

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 20 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.10 Redusere renhold med 50%.**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.10- Redusere renhold med 50%.	a: Mennesker	3	3	9
	b: Omdømme/Økonomi/	3	3	9

Renhold er et av de områdene hvor mange virksomheter undervurderer hvilke behov de har. Det er mange grunner til dette. For eksempel vurderer man ofte renhold opp mot kostnad, eller man undervurderer hvor ofte rengjøring er nødvendig.

Rengjøringsbehovet vil være avhengig av type virksomhet, men følgene av feil type rengjøring kan skape forskjellige ulemper for ansatte eller for arbeidsplassen.

Det må tas med at det bor og jobber folk på brannstasjonen 24 timer i døgnet og 365 dager i året.

En stor følge av at mange undervurderer riktig renhold på arbeidsplassen, kan være at trivselen ikke blir den samme. Når det er rent i lokalet, på toaletter og i kjøkkenområder på en arbeidsplass, vil dette gi et bedre grunnlag for at de ansatte trives, noe som også påvirker effektivitet.

Ved å undervurdere behovet for rengjøring kan dårlig luft og støv påvirke den generelle helsen hos de ansatte. Hvis man over tid undervurderer behovet for rengjøring, så kan ansatte utvikle luftveissykdommer som følge av redusert luftkvalitet. Dårlig luftkvalitet kan også forårsake tretthet og at energinivået reduseres mens man er på jobb, noe som ikke er ønskelig for de fleste arbeidsgivere.

En av de viktigste faktorene rundt riktig rengjøring er hygiene. Hvis renholdet er dårlig, vil faren for smitte av sykdommer øke. Mange er ikke klar over hvor mye bakterier/virus som samles opp arbeidspulter, trapperekker og dørhåndtak, som lett kan overføre smitte blant brukere.

Sannsynligheten for at dette vil medføre uheldige hendelser settes til S3, stor sannsynlighet

Konsekvensen av redusert renhold settes til K3, stor konsekvens.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 21 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.11 Ytterligere nedtrekk med 3-4 årsverk**

Uønsket hendelse/ tilstand	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.11- Ytterligere nedtrekk med 3-4 årsverk	a: Mennesker	4	3	12
	b: Omdømme/Økonomi/	4	3	12

Dette er et område som er vanskelig å analysere, da man er helt avhengig av å vite hvilke stillinger som skal fjernes for at man skal kunne komme med en kvallitativ og fornuftig vurdering.

Omorganisering blir ofte definert som strategiske endringer i måten de ansatte jobber på. Konsekvensene av å vurdere et ytterligere nedtrekk som nødvendigvis må komme fra alarmsentralen (110), forebyggende avdelingen eller administrasjonen, ettersom nedtrekk av ansatte i beredskapsavdelingen allerede er foreslått som et tiltak, vil påvirke arbeidsmiljøet sterkt i negativ retning. En utbredt konsekvens er økt usikkerhet blant de ansatte. Det er en grunnleggende forutsetning at omstillinger, og i dette tilfellet nedskjæringer skjer i nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner. Hovedavtalens § 1 Formål og intensjoner sier følgende om dette:

§ 1-1 Formål

«Hovedavtalen skal innenfor rammen av det lokalpolitiske demokrati bidra gjennom godt samarbeid, medbestemmelse og medinnflytelse til en omstillingsdyktig og serviceinnstilt kommunesektor til beste for innbyggerne. Målet er gjennom videreutvikling av kommunesektoren å gi tjenester av høy kvalitet, skape trygge arbeidsplasser med meningsfylt arbeid og et godt arbeidsmiljø. Partene er enige om at godt samarbeid mellom arbeidsgiver og de tilsatte og deres organisasjoner er en forutsetning for å få dette til. Evnen til åpen dialog og vilje fra begge parter vil i stor grad være avgjørende for om man lykkes.

Gode offentlige tjenester som TBR leverer, og fortsatt skal levere, forutsetter medbestemmelse for ansatte og deres tillitsvalgte, høy produktivitet og trivsel blant arbeidstakerne. Omstillingsprosessene skal foregå innenfor retningslinjene som er fastsatt mellom ansatterepresentanter, ledelse/styret og lovverk på området.

I et arbeidsmiljøperspektiv kan større endringer sees som en kritisk hendelse som kan utløse usikkerhet og utrygghet og angst hos de ansatte. Den manglende informasjonen fra styret og politikerne i Tromsø kommune om hva de vil med TBR, er i ferd med å langsomt «kvele» bedriften.

Opplevelsen av usikkerhet kan imidlertid reduseres noe ved å gi ansatte mulighet og ressurser til å medvirke ved endringer på arbeidsplassen, både individuelt og kollektivt. Det foreligger mye forskning som har dokumentert at opplevelsen av kontroll er en av de viktigste betingelsene for å kunne mestre potensielt stressfulle hendelser på en god måte. De fleste har behov for en viss forutsigbarhet, vi behøver informasjon nok til å være rimelig trygge på at vi kan planlegge på litt sikt. Det å ha «oppsigelsesspøkelset» hengende over seg i uker og måneder ødelegger for både trivsel og motivasjon. Jo lengre tid dette drar ut desto verre blir konsekvensene for arbeidstakerne, bedriften og samfunnet.

Sannsynligheten for at forslaget om ytterligere nedtrekk vil kunne forårsake uheldige konsekvenser basert på ovenstående settes til S4, svært stor sannsynlighet.

Konsekvensen settes til K3, stor konsekvens (farlig).

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 22 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Nr.12- Innsatstid etter nedbemanning ved TBRs beredskapsavdeling**

Hendelse	Tema	S-Nivå	K-Nivå	Risiko
Nr.12- Innsatstid etter nedbemanning ved TBRs beredskapsavdeling	a: Mennesker	S4	K4	16
	c: Omdømme/Økonomi/Materiell	S4	K4	16

Tromsø kommune har et areal på 2521km². Vi har som nevnt tidligere ingen andre brannvesen i umiddelbar nærhet, og et areal som er langt større enn de fleste andre store brannvesen. Tiden fra en uønsket hendelse oppstår og til skadebegrensningen kan starte er ofte avgjørende for hendelsens utfall. For brannvesenet gjelder hvert eneste sekund når det aksjoneres på en uønsket hendelse.

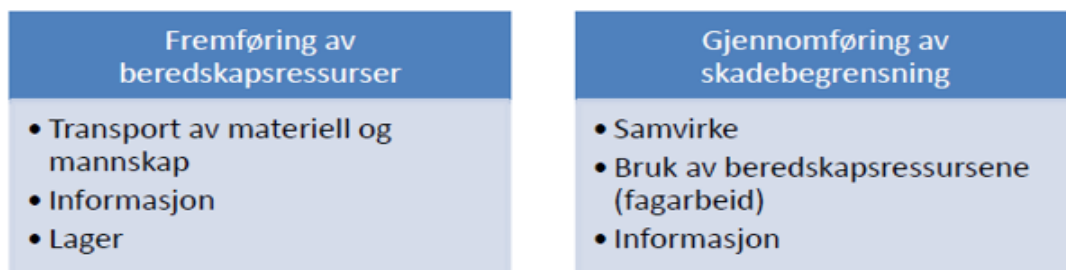
Dette innebærer at fagområder som planlegging, gjennomføring og evaluering av lagring og framføring av beredskapsressurser har høy prioritet. TBRs organisering, hvilke type hendelser vi har, hvor hendelsene oppstår, og på hvilket tidspunkt er essensielle forhold som må kartlegges. Hendelsen er tatt med for ytterligere å illustrere hva TBR vil få problemer med å levere ved en bemanningsreduksjon ved bedriften. Spesielt vil dette ramme områder utover Kvaløya og på fastlandssiden.

Vurdering av utrykningstog:

Rutinene for utkjøring til ulike hendelser som nevnt over er basert på base-oppsett i 110 i forhold til hva som skal kjøres ut av ressurser på ulike hendelser. Eksempelvis vil Wangberg og Workinntoppen (høyhus) alltid dukke opp i 110 sentralen som oppdrag der liften skal ut. Videre har rutinene et element av fleksibilitet over seg, en vakt sjef/utrykningsleder har anledning til avpasse ressursene etter innledende melding eller behov som oppstår basert på hendelsens utvikling. Dette forutsetter at de nødvendige ressurser er tilgjengelige.

Tromsø Kommune sin topografi og lange geografiske avstander gjør at et standard utrykningstog kan være lite hensiktsmessig. Eksempelvis vil det være tilstrekkelig å sende en brannbil og en tankvogn til en brann på toppen av øya, samme brann på ASKO vil derimot kreve at vi sender brannbil, tankvogn og lift i samme runde rett og slett fordi det kan være for sent å be om tankvogn/lift etter at man har ankommet med førstebil på ASKO. Dette grunnet lang kjøreavstand. Ved lavere bemanning vil dette være problematisk.

Under viser figuren en oversikt over verdiskapende aktiviteter i en beredskapssituasjon. Dette bildet illustrerer hvordan TBR har standardisert, planlagt og tilpasset sine verdiskapende aktiviteter knyttet til fremføring av beredskapsressurser og skadebegrensning på skadestedet, noe som gir en bedre sikkerhet og risikostyring.



Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 23 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------

**Rutiner for bruk av kjøretøy ved forskjellige scenarier som:**

- **Husbrann** (Deles opp i Stor Brann eller Liten Brann – Støttestyrke (Tankvogn/Lift) kjøres ut ved behov. Tankvogn er ofte med. Utrykningstog som kjøres baseres på melding fra 110)
 - Brannbiler (T 111/T 112)
 - Tankvogn (T 141/T 142)
 - Lift (T 13)
- **Bilbrann**
 - Brannbil (Oppsatt med vann/skum, bridgehill duk vurderes)
 - T 1.6 skal kunne takle vanlig bilbrann, bør også vurderes oppsatt med bridgehill-duk
- **Blokk, hotell, Høyhus** (Lift alltid med til høyhus)
 - Brannbiler
 - Lift
 - Tankvogn
- **Tunnel**
 - Brannbiler
 - Tankbil (Spesielt T1/T2 grunnet manglende tilgang på vann)
 - T 1.6 tiltenkt brukt i tunnelhendelser, kun brukt på øvelser så langt. Spesielt tunneller i noe avstand fra sentrum er det stor effekt i forhold til tidsbesparelsen)
- **Parkeringshus (K1, Jekta og fjellet parkeringsanlegg)**
 - Brannbiler
 - Tankbil
 - T 1.6 tiltenkt brukt i parkeringshus, planlagt inn øvelser Q4 2018 på tunell/parkeringsanlegg.
- **Trafikkulykker (To store kjøretøy kjøres samtidig som et grunnprinsipp for hurtigfrigjøring)**
 - Brannbiler
 - T 1.6 tiltenkt brukt i områder som Lavangsdalen der enkelte deler av veien er smal og en mindre bil vil kunne respondere raskere.
- **Drukning/Overflateredning**
 - Dykkerbil
 - Båt
 - Brannbil (Overflateredningsdrakter på brannbil)
- **Andre hendelser**
 - Større hendelser mtp. logistikk: Pickup T 182
 - Større hendelser mtp. personell: Caravelle
 - Flere hendelser (eksempelvis trafikkulykke, ras, m.m) krever redningsbil
 - T 1.6 (der oppgaver kan startes med to mannskaper mens vi venter på større utstyr)
- **Restverdiredning – RVR bil**

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 24 av 28
---------------------------------------	---	------------	--	---------------



Eneboliger 15474



Leiligheter 9155

	Innbyggere	Utrykningstid i minutter fra hovedstasjonen	Krav i minutt	Krav til antall vaktlag (kasernering)	Innenfor kravet
Tromsø Kommune	77075(pr.3 kv.2020)SSB			2	Ja
Viktige samfunnsbygg/ installasjoner		< Mindre enn > Større enn			
UNN			< 10		Ja
UIT/ Forskningsparken			< 10		Ja
Remiks		< 10			
Kvitebjørn varme		< 10			
Trafostasjon Hungeren		< 10			
Sykehjem / eldrebolig					
Kvaløysletta sykehjem*			< 10		Ja
Kroken sykehjem*			< 10		Ja
Mortensnes sykehjem			< 10		Ja
Jadeveien sykehjem			< 10		Ja
Sør-Tromsøya sykehjem			< 10		Ja
Omsorgsboliger					
Seminaret			< 10		Ja
Heracleum			< 10		Ja
Laureng			< 10		Ja
Mortensnes			< 10		Ja
Sjursnes*		1t 9 min	< 20	Depot	Nei
Havtun*		1t 7 min	< 20	Deltidsstasjon	Nei
Lakselvbukt*		1t 12 min	< 20	Depot	Nei
Tettsteder¹					
Sommarøy	577	1t 7 min	< 20	Deltidsstasjon	Nei
Ramfjorden	1082	22 min	< 20		Nei
Ersfjorden	490	21 min	< 20		Nei

*Avbøtende tiltak er satt inn jfr. §4-8 i dimensjoneringsforskriften.

¹ Bygder er ikke med i tabellen da disse ikke er definert som tettsteder jf.SSB. For utrykningstid til bygder både i øyriket og på fastlandet vises det til ROS analyse «Distriktsstasjon og branddepoter».

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 25 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------



Belastningen på mennesker og samfunn blir større jo lengre tiden går før vi kommer i innsats. Dette påvirker også risikonivået for beredskapsstyrken. Stort og tungt innsatsutstyr forlenger innsatstiden på tidspunkter hvor trafikk tettheten er stor. Når det gjelder omdømme er vi i mange tilfeller en uskyldig tredjepart, men kan bli strengt bedømt pga. manglende planlegging o.a. Rushtid kan skape problemer med framkommelighet på bestemte tider av døgnet. Ifølge vegvesenets opplysninger(2015) vil problemer med rushtrafikk og kø øke de neste 10 år.

Utdrag fra tidligere trafikk telling Sandnessundbrua som er hentet fra ROS hovedstasjon:

Klokkeslett	7-8	8-9	11-12	12-13	14-15	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20
Gjennomsnittlig trafikk (R0), alle lengdeklasser(20). Begge retninger	1098	889	874	958	1185	1566	1469	1135	1048	953
Trafikk tetthet/Sekunder mellom hver bil (R0). Begge retninger	3,2	4,0	4,11	3,7	3,0	2,29	2,45	3,17	3,45	3,77
Mot Tromsøya	868	620	459	479	530	569	506	522	492	440
Mot Kvaløya	230	269	415	479	655	998	963	613	556	436

Grensene er basert på erfaringsdata fra utrykningsstyrken og trafikk telling gjort av Statens Vegvesen. Trafikk tettheten er økende.

TBR har ikke muligheter til å holde den normerte innsatstiden uten at det foreligger forebyggende tiltak. Sprinkling og branndepoter inkludert lokale brann/depotmannskaper gjør at vi kan oppfylle forskriftens krav.

Innsatstiden er jf.§1-5 i dimensjoneringsforskriften definert som tiden fra innsatsstyrken er alarmert til den er i innsats på brann/skadested. Når det gjelder innsatstid, så har ikke TBR muligheter til å nå fram til for eksempel omsorgsboligene i Lakselvbukt eller Sjursnes fra brannstasjonen i byen innenfor kravet på 10 min.

Vi har derfor branndepoter plassert rundt om i kommunen som forebyggende tiltak. Mannskapene som betjener disse depotene skal ha opplæring og utstyr for å gjøre en første innsats. Både opplæring og utstyret er mangelfullt, og TBR kan ikke legge fram dokumentasjon eller planer for oppfølging av depotene.

Pr. i dag betjenes ikke depotene av utdannede brannkonstabler, men av bygdas egne innbyggere. Sommarøy deltidsstasjon har etter hvert fått tilført noen utdannede brannkonstabler. Utstyret på depotene består for en stor del av gammelt utrangert utstyr som ikke tilfredsstillers dagens krav. Avtaler om bruk av kjøretøy til å trekke henger mangler, og oppmøtet ved aksjoner varierer. Egen ROS analyse ble i 2015 utarbeidet for Deltidsstasjonen på Sommarøy og de 11 branndepotene. Resultatet av denne var lite tilfredsstillende, spesielt for depotene.

På bakgrunn av den varslede reduksjonen i antall ansatte, og opplysninger som framkommer i «ROS Brann og redning distriktstasjoner og depot, samt Ros for hovedstasjonen settes **sannsynligheten** til S4, svært stor sannsynlighet, og **konsekvensen** til K4, svært stor konsekvens.

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 26 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------



4.0 Rangering av hendelsene

Gjennom fastsetting av risiko sorterer vi listen over uønskede hendelser i tre grupper:

1. Hendelser med en eller flere forekomster av Rød risiko
2. Hendelser med en eller flere forekomster av Gul risiko
3. Grønne hendelser

Vi ser på følgende faktorer med tanke på rangeringen:

- (a) = Mennesker
- (b) = Miljø
- (c) =Omdømme/økonomi/Materiell

Vi gjør oppmerksom på at mennesker alltid rangeres først.

I denne analysen er det ingen grønne hendelser. Disse hendelsene er normalt underlagt risikohåndtering basert på sikker drift som internkontroll og avviksbehandling.

Basert på gjennomgang av hendelsene har vi kommet fram til følgende rangering:

Sannsynlighet	Konsekvens			
	K1 = Liten (UFARLIG)	K2 = Middels (EN VISS FARE)	K3 = Stor (FARLIG)	K4 = Svært stor (KRITISK)
S4 = Svært stor			11-ab	4-b 5-ab 12-ab
S3 = Stor		2-b 3-b	2-a 4-a 6-ab 7-ab 8-a 10-ab	1-ab 3-ab 9-ab
S2 = Middels				
S1 = Liten				



5.0 Forslag til risikoreduserende tiltak for de viktigste funn

Behovet for tiltak vurderes med basis i:

- Identifisert risiko
- Prinsippet om at risikoen skal reduseres til et så lavt nivå som mulig innenfor praktiske (ALARP) og økonomisk forsvarlige rammer

Hvert enkelt tiltak vurderes ut fra:

- Forventet positiv innvirkning på sannsynlighet

Forslagene til reduksjon i driften og antall ansatte er ingen farbar vei å gå. Resultatene fra risikoanalysen, som for øvrig ikke er noen fasit, viser at dersom driften reduseres til det minimum som er vurdert, så øker risikoen proporsjonalt.

Det å sette økonomi opp mot økt risiko på denne måten gjør at man da tar innover seg, og tar ansvaret for den økte risikoen som vil oppstå, og setter kostnad opp mot nytteverdi.

Tiltak nr.	Mulige tiltak;	Tilknyttet
T-1		4-b
T-2		5-ab
T-3		12-ab
T-4		1-ab
T-5		3-ab
T-6		9-ab
T-7		11-ab
T-8		2-a
T-9		4-a
T-10		6-ab
T-11		7-ab
T-13		8-a
T-14		10-ab
T-15		2-b
T-16		3-b

Tiltakene skal etter en diskusjon i faggruppen over i en handlingsplan.

Referanser:

- Rapport vannforsyning i distriktene, Vann og avløp
- ROS hovedstasjon
- ROS depoter og deltidstasjon (distrikt)
- Brann og redningssjef, Øystein Solstad
- Varabrannsjef, og enhetsleder forebyggende avd. Kaj Christiansen
- Leder feiing, Arild Warholm, og leder tilsyn, Jan K. Lambela, forebyggende avdeling
- Enhetsleder 110, Per Ole Sivertsen
- Fagansvarlig redningsdykking
- HVO, Bjørn Konrad Stenvold
- Teknisk leder Arnt Are Johansen
- Vaktsjefer ved beredskapsavdelingen

Dato: JANUAR 2021 Første utgave	Utført av: Tor-Egil Sommer HMS ingeniør, støttet av fagpersoner ved TBR	Versjon: 1	ROS-Analyse Nedskalering av driften	Side 28 av 28
------------------------------------	---	------------	--	---------------



Protokoll styremøte 07/22 TBRKF den 20.06.2022

Møte:	Styremøte Tromsø brann og redning KF				
Møtedato:	20.06.2022	Start kl.:	09:00	Slutt kl.:	10:05
Sted:	TEAMS				
Kopi:	Styrets medlemmer				
Til stede.	Inger Klo, styreleder Yngve Sollied, nestleder Charles Jacobsen, styremedlem Gunhild Johansen, styremedlem Kent Are Valle, styremedlem Kurt Knudtsen, styremedlem Barbara Vögele, vara Fra administrasjon: Øystein P. Solstad, brann og redningssjef Kaj Christiansen, varabranssjef Joakim Pedersen, leder beredskap				
Forfall	Unni Haug, styremedlem				

SAKSLISTE

Sak nr.	Saker
---------	-------

- | | |
|-------|--|
| 32/22 | Godkjenning av innkalling og saksliste |
| 33/22 | Fraværsreserve - kompetansekrav |
| 34/22 | Orientering økonomi |
| 35/22 | Styreinstruks |
| 36/22 | Orienteringssaker |

Sak 32/22 Godkjenning av innkalling og sakliste

Vedtak, enstemmig:

Styret godkjenner møteinnkalling nr. 07/22.

Sak 33/22 Fraværsreserve - kompetansekrav

Vedtak, enstemmig:

Styret i TBR KF anser redningsdykkertjeneste som viktig for beredskapen langs kysten og mener at Tromsø er en naturlig lokalisering. Styret ber Tromsø kommune ved ordføreren ta initiativ til et statlig finansieringsansvar.

Sak 34/22 Orientering økonomi

Ingen vedtak.

Sak 35/22 Styreinstruks

Ingen vedtak.

Styret i Tromsø brann og redning KF

Under henvisning til kommunelovens kapittel 9 § 9-9, 7 ledd skal protokollen underskrives av samtlige tilstedeværende styremedlemmer.

Inger Klo
styreleder TBR KF

Yngve Sollied
nestleder TBR KF

Gunhild Johansen
styremedlem TBR KF

Kurt Knudtsen
styremedlem TBR KF

Charles Jacobsen
Styremedlem TBR KF

Ken Are Valle
Styremedlem TBR KF

Barbara Karin Vögele
varamedlem TBR KF