



Høgskolen i **Hedmark**

RENA
ØKONOMI OG LEDELSE

Fredrik Frøland & Jens Erik Lauritzen

Beredskapsbygging i norske kommuner

Risiko, sårbarhet og beredskap
2012

Samtykker til utlån hos biblioteket:

JA

NEI

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Sammendrag	4
Forkortelser.....	5
Innledning	6
Tema	6
Problemstilling	7
Avgrensning for oppgaven	8
Metode og metodekritikk	8
Teori.....	9
Kultur for god beredskapsforståelse	9
Midler, mål, administrasjon og ledelse	11
Kompetanse i lærende organisasjoner – teamtrening.....	12
Empiri	14
Hva en dimensjoneringsforskrift betyr	14
Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.....	14
Samarbeid	16
Vaktberedskap	16
Øving	17
HMS.....	18
Styrket beredskap og håndteringsevne - Sivilbeskyttelsesloven.....	18
Fylkesmannen – tilsyn og sanksjonsmuligheter	19
Intervjuer	19
Drøfting	22
Konklusjon.....	24
Referanseliste	25
Vedlegg	27
Intervjuguide	27

Forord

Å skrive prosjektoppgave byr på utfordringer. Som de handlingens menn vi er, med god og lang erfaring i praktisk beredskapsarbeid og krisehåndtering, ligger utfordringen på flere plan. Vår akademiske portefølje gaper etter påfyll og det å produsere et kvalitetsdokument etter samfunnsvitenskapelige metodekrav, er *en* utfordring vi ikke har taklet for ofte. Nå har ikke vi for vane å miste hodet når oppgavene står i kø og vi må prioritere utnyttelsen av knappe ressurser. Selv om dette prosjektet har stilt krav til stressmestring, har vi fortsatt et lyst hode å plassere brannhjelm på. Om enn med et stadig høyere hårfeste og en liten stenk av grått.

Utfordringen har også bestått i fokusere på et begrenset område i et stort fagfelt vi har mangt og mye å mene om. Som tilfellet helt sikkert er på mange arenaer har ting en tendens til å henge i sammen. Så også med risiko, sårbarhet og beredskap. Vår første utfordring var derfor å systematisere våre mange meninger og isolere et område som vi kunne trekke en problemstilling ut av. Ut fra denne essensen vil vi forsøke avdekke de koblingene som eksisterer mellom aktører og prosesser i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Ikke for å unnskyldes, men for å konstatere en realitet, innrømmer vi at temaet vi skriver om i denne avgrensede prosjektoppgaven, ikke blir gjenstand for en komplett og altomgripende redegjørelse eller analyse. Vi mener allikevel at den har livets rett som en kime til et dokument som kan vokse til et velfundert bidrag i en allmenn så vel som profesjonell bevisstgjøringsprosess om risiko, sårbarhet og beredskap.

Det finnes elementer som ikke ligger klart i dagen når det er snakk om beredskapsbygging. I spillet om borgernes sikkerhet frykter vi at trygghetens idealisme er på vikende front mot finansiell realisme. Det kan kanskje trekkes en parallell mellom de vanskelig prioriteringer en brannkonstabel må foreta på et overveldende skadested, og de krevende valgene kommunens leder må foreta når det gjelder fordelingen av knappe ressurser, men vi har et naivt håp om at sikkerhetstanken skal få dominere også i norske bystyresaler.

Det finnes mye taus kunnskap i Norges fremste tekniske redningsressurs. Kommunale brannmenn er mer opptatt av å få jobben gjort, enn å dokumentere den. Den styrken som ligger i et løsningsorientert, innovativt og kapabelt brann- og redningsvesen må ivaretas, samtidig som vi må sørge for at brannfaget ikke bare henger med i øvrig samfunnsutvikling, men også leder den med en toneangivende rolle i etablering og drift av et beredskapsapparat i alle landets kommuner.

Vi vil takke våre mange og gode kollegaer i store og små kommunale brannvesen for verdifull kunnskapsdeling, og vi vil takke kommunepolitikerne som har blitt utsatt for vår til tider plumpe og gravende utspørring. Vi har blitt godt mottatt og deres bidrag har vært viktig for å belyse emnene i denne prosjektoppgaven.

Til våre familier :

Takk for at dere holder ut med oss og tar dere av oss når vi glemmer alt annet enn skole og studier.

Dere er flammen vi ikke vil slukke

Jens Erik Lauritzen og Fredrik Frøland

Sammendrag

Norske kommuner er mange og forskjellige med ulik størrelse og risikopotensiale. Samtlige kommuner er lovpålagt å etablere et brannvesen som er bygget opp etter Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Organiseringen er lik for alle kommuner uavhengig av størrelse, mens dimensjoneringen av styrken bestemmes i hovedsak av innbyggertall. I tillegg skal det dimensjoneres utover forskriftens minstekrav dersom den lovpålagte risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS) avdekker forhold som krever dette. Gjennom arbeidet med denne prosjektoppgaven har vi fått bekreftet vår mistanke om at ROS-analysen av enkelte har blitt benyttet til inntekt for argumentasjon rundt verdiprioritering, og ikke tekniske risikovurderinger som er den egentlige hensikten. Gjennom intervjuer av brannsjefer og ordførere i små, mellomstore og store kommuner med tilsvarende dimensjonerte brannvesen, har vi fått en pekepinn på hvor kunnskapsnivået og engasjementet for beredskapsbygging ligger. Det er en viss sammenblanding av roller og oppgaver når det kommer til kartlegging av fakta og politisk sikkerhetsledelse.

I prosjektet kan vi også konstatere at det er samsvar mellom anerkjente teorier og våre funn hva gjelder avveiningen mellom sikkerhet og produksjon. De mindre brannvesenene tjener ofte på personavhengig engasjement og idealisme, som synes mer avmålt hos de større. Til gjengjeld etterleves forskriftskrav i større grad hos de store enn hos de små.

Innføringen av den nye sivilbeskyttelsesloven (2010) har ikke i særlig grad medført noen egentlige skjerpede krav til kommunen, men brann- og beredskapssjefer opplever nå at det har blitt enklere å få tildelt midler til sikkerhetstiltak. Dette kan tyde på at den politiske ledelsen i kommunen er mer lydhør for innspill ovenfra enn nedenfra i egen organisasjon. NOU 2012:8 beskriver en ny utdanningsmodell for fremtidige brannkonstabler som vil by på en enorm utfordring for små og mellomstore brannvesen med ansatte i 0,9% - 4,8% stilling.

Forfatterne av denne prosjektoppgaven har som sin største styrke enn sammensatt praktisk erfaring fra mer enn 15 år i små, mellomstore og store brannvesen. Vi har fungert operativt og administrativt, vi har ledet og blitt ledet. Vår plattform for å gjøre betraktninger om lovverket som regulerer vår lidenskap er bred, allsidig og god.

Vi mener at Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen med nødvendige tidsmessige justeringer, er et godt bidrag til å sikre en effektiv og slagkraftig beredskap i kommune-Norge.

Forkortelser

ALARP	-	As Low As Reasonably Practicable /Så lavt som praktisk mulig
DSB	-	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FM	-	Fylkesmannen
F-N	-	Frequens - Number /Frekvens - Antall
JD	-	Justis- og beredskapsdepartementet
NDM	-	Naturalistic Decision Making/Naturalistisk beslutningstagning
ROS	-	Risiko- og sårbarhet
RPDM	-	Recognition Primed Decision Making/Gjenkjenningsbasert beslutningstagning

Innledning

Tema

Sårbarhetsutvalget skriver i stortingsmelding 17 (2002) at staten har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Fylkesmannen (FM) er statens representant på regionalt nivå, og Fylkesmannsinstruksen (2008) beskriver de oppgavene og pliktene som er tillagt embetet. Det heter blant annet at fylkesmannen aktiv skal påse og veilede kommunene i utarbeidelsen av en tilfredsstillende beredskap for egen kommune. I denne beredskapen vil det stedlige brannvesen spille en sentral rolle.

Norske brannvesen er organisert under Justis og – beredskapsdepartementet (JD).

Under departementet er det Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som har overordnet faglig ansvar for brannvesenet i Norge. DSB er det organet som har overordnet forvaltningsmyndighet i brann- og eksplosjonsvernlovgivning i Norge.

Brann – og eksplosjonsvernloven med tilhørende dimensjoneringsforskrift gir føringer for etablering og drift av brannvesen. Brannvesenet er likt organisert over hele landet, men ulikt dimensjonert.

Dimensjoneringen skal bygge på en risiko og sårbarhetsanalyse og ikke være under de nasjonale minimumskriteriene. Dette er grunnlaget for landets 325 brannvesen og hvor mange er små og sliter med å etterleve de lovpålagte oppgavene.

(Tidsskrift Brannmannen nr. 6-2011, s.11)

Grunntanken med den like organiseringen – men ulike dimensjoneringen er i utgangspunktet god. Dette åpner for en kompatibilitet kommunene imellom ved samarbeid over regionsgrenser. Dessverre ser vi likevel at langt de fleste kommunene forsøker å være selvforsynt på tjenester i det forebyggende og administrative arbeidet. Når det gjelder beredskapen vil bistands- og slukkeavtaler sikre innbyggernes umiddelbare sikkerhet ved at alle egnede ressurser stilles til rådighet i en livreddende innsats. (Justis- og politidepartementet, 2008) Vi våger å påstå at både det årsaksreducerende og det konsekvensreducerende arbeidet med risikohåndtering i Norge kunne vært tjent med et utvidet samarbeid på tvers av kommunegrensene. Større enheter vil ha økonomisk rygggrad og tilstrekkelig arbeidsmengde til å etablere et mer profesjonelt og fokusert fagmiljø. Dette vil i sin tur komme innbyggerne til gode i form av økt sikkerhet for liv og helse, bedre vern om infrastruktur og raskere restituering av samfunnsfunksjoner ved en uønsket hendelse.

Det er kun 8 brann- og redningsvesen i Norge som dekker mer enn 100 000 innbyggere, og antall utrykninger til store og krevende hendelser er heldigvis få. Som artikkelen med bakgrunn i statistikk fra DSB opplyser ser vi at langt de fleste brannvesen er små, og vi vet at de håndterer de dagligdagse hendelsene på en god måte. Bakgrunnen for vårt valg av tema er for å se om dette er en konsekvens av en målrettet risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) som loven krever eller om dagens forholdsmessig positive utfall er et resultat av at ”ting stort sett går godt.” Videre ønsker vi å se på om Forskrift for organisering og dimensjonering av brannvesen (2002) fungerer som en begrensning med sine minimumskrav, som av en presset kommuneøkonomi dermed blir å anse som et maksimum.

Problemstilling

Dette er svært utfordrende å etablere et lovverk som passer alle, men når lovverket passer de færreste må noe gjøres. Et regelsett som ikke respekteres resulterer i at beslutningstagere følger sin egen overbevisning. Der dedikerte, sterke og ansvarsbevisste personer besitter beredskapssjefsrollen vil nok sikkerheten likevel ivaretas. I de tilfellene hvor negativ økonomi og regressiv politikk får råde, vil det være for enkelt å omgå lovens intensjon med å henvise til spesifikke minimumskrav beskrevet i forskrift. Den lovpålagte ROS- analysen står i fare for å bli et bestillingsverk og en landsdekkende forskrift legitimerer i verste fall dermed en lokal underdimensjonering.

Nå er ikke bildet så svart som den noe negative teksten i ovenstående avsnitt tegner, men argumentene og påstandene søker å provosere frem en bevisstgjøring og debatt rundt vår hovedproblemstilling:

Forskrift for organisering og dimensjonering av brannvesen

- er den god nok slik den er i dag?

Tilleggsspørsmål som understøtter hovedproblemstillingen:

Er den kommunale beredskapen dimensjonert for å takle de utfordringer som må kunne forventes å komme?

Blir beredskapsansvarlige hørt når de legger frem sine ressursbehov basert på ROS-analyser?

Avgrensning for oppgaven

Vi ønsker med denne oppgaven å kaste lys på hvilken praksis som faktisk gjelder for samfunnssikkerhetsarbeidet i norske kommuner. Vi begrenser oss i denne omgang til hovedsakelig å omtale beredskapsavdelingene i brannvesenet, selv om det tidvis er nødvendig å nevne viktige momenter som tilligger det forebyggende arbeidet. Som problemstillingen også antyder har vi et ekstra fokus på hvilken innvirkningen de spesifikke dimensjoneringskravene som blir beskrevet i Forskrift for organisering og dimensjonering av brannvesen (2002) har på de beslutninger som fattes vedrørende tildeling av ressurser til brannvesenet i særdeleshet. Øvrige beredskapskrav som stilles til kommunale virksomheter og aktivitet i kommunen vil ikke bli behandlet i denne oppgaven.

Metode og metodekritikk

Med tanke på problemstillingens fokus på lovverk har mye av stoffet i denne oppgaven sin base i kvalitativt litteraturstudie av nettopp relevante lover, forskrifter og veiledninger samt rapporter og utredninger. Våre betraktninger av gjeldende ordning og dagens praksis blir vurdert opp mot anerkjente internasjonale teorier innen organisasjon og ledelse, risikostyring og samfunnssikkerhet. Det har blitt mange og lange samtaler/diskusjoner oss imellom hvor vi har forsøkt å skille egne meninger fra faktiske forhold i brann-Norge.

Vi har foretatt semi-strukturerte intervjuer dels ved personlig møte og dels ved bruk av telefon og e-post. For å få belyst problemstillingen fra flere hold har vi funnet det fornuftig å intervju representanter fra kommuner av forskjellig størrelse og følgelig forskjellig dimensjonerte brannvesen. For ytterligere å sanke synspunkter fra flere hold har vi valgt å intervju politikere på den ene siden av ressursforvaltningen og virksomhetsledere på den andre. Like fullt kan vi vanskelig kreve at vår begrensede utvalg gir oss dokumentert dekning for å påstå at våre funn og konklusjoner vil være representativt for Norge som helhet.

Allikevel synes vi nok det gir en pekepinn på en svært sannsynlig tendens.

Vår bakgrunn fra mer enn 15 år i beredskapsavdelingen i flere brannvesen av forskjellige størrelser har gitt oss god førstehåndskunnskap om status quo hva angår beredskapsbygging i kommune-Norge. Denne bakgrunnen vil det være utfordrende å balansere opp imot et objektivt forskerperspektiv som kreves for å leve opp til god samfunnsvitenskapelig metode. Det vil være opp til leserne å avgjøre om vi har lyktes.

Teori

Kultur for god beredskapsforståelse

Det klassiske synet på risiko er at den er et produkt av sannsynlighet og konsekvens. Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve (2008) har problematisert dette ved å fokusere på usikkerheten i tilgjengelig data og hvorvidt modellen dataene benyttes i er korrekt og god. Aven et al. beskriver risiko som subjektiv størrelse avhengig av betrakters ståsted og at en objektiv beregning av risiko ikke er mulig.

Den tradisjonelle teknisk-naturvitenskapelige tilnærmingen til risiko innebærer at man tallfester usikkerheten i sannsynlighetsmodeller, som man for eksempel kan visualiseres i fargekodete risikomatriser. (fig 1) Dette kan tilsynelatende være et verktøy for beslutningstakere men den egentlige risikovurderingen er foretatt av ekspertene som har utarbeidet matrisen.

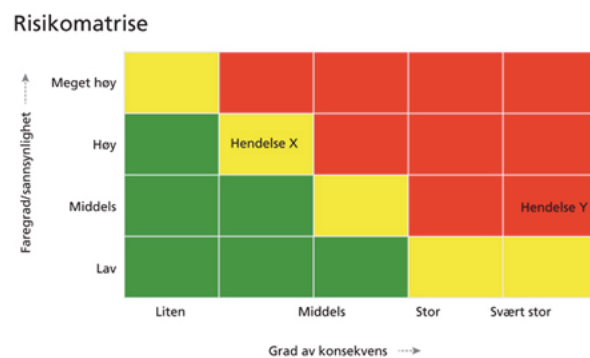


Fig.1 Risikomatrixe

Mennesker er irrasjonelle vesener og lar seg styre av følelser. Den sosialt og kulturelle (samfunnsvitenskapelige) tilnærmingen til risiko søker å ta hensyn til dette i sin risikovurdering. Dette har med risikopersepsjon å gjøre – hvordan risiko oppfattes og oppleves av hver enkelt. Psykologer, sosiologer og antropologer har forsket mye på hva risiko har å si innen deres respektive fagfelt. Det som er sikkert er at myndigheter og beslutningstakere må ta samfunnets risikopersepsjon med i vurderingen når de tar sine avgjørelser. Hva som anses som et akseptabelt risikonivå er således ikke et teknisk spørsmål men et verdispørsmål.

Likevel kan det i tillegg foretas en økonomisk motivert analyse.

I et samfunnsmessig perspektiv kan risikovurderingen presenteres i et F-N-diagram. (Frequency-Number/Frekvens-Antall) (fig 2) Her defineres samfunnsrisikoen som en kombinasjon av frekvens og antall personer som eksponeres fore en mulig fare i en gitt populasjon. (Aven, Boyesen, Heinzerling og Njå, 2003)

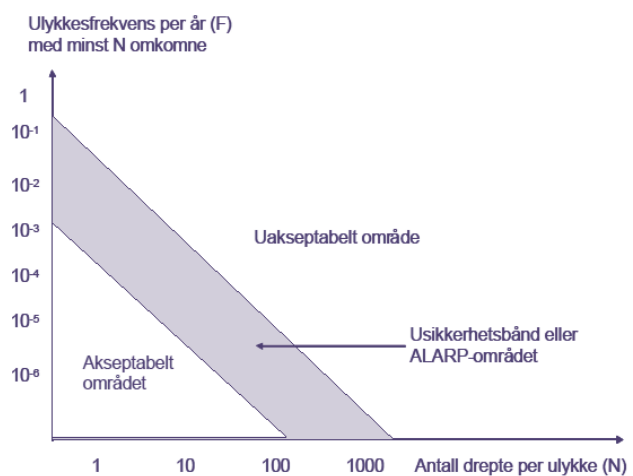


Fig.2 F-N kurve

Det må foretas en avveining mellom ambisjonsnivå og realisme for å fastsette risikoakseptkriteriene. Slike kriterier definerer hva som er et akseptabelt risikonivå og hva som er uakseptabelt nivå, basert for eksempel på økonomi, etikk, miljø eller omdømme. Dersom nivået er uakseptabelt må man iverksette tiltak for å redusere risikoen.

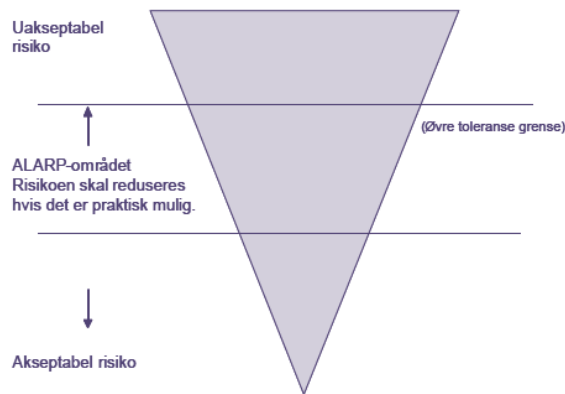


Fig.3 ALARP-prinsippet

vanlig analyse-prinsipp for å avdekke skjæringspunktet mellom kostnad ved innføring av sikkerhetstiltak, og gevinsten ved tiltaket er ALARP-prinsippet. (As Low As Reasonably Practicable) Skjønt det er som følge av usikkerheten ved all risiko mer snakk om et skjæringsområde enn et skjæringspunkt.

Generelt kan man si om alle slike modeller og forenklinger av virkeligheten at de fremkommer ved en nødvendig subjektiv fortolkning av empiriske eller kalkulerede data. Det er en fare for at uttalte eksperter ønsker å presenter sine teorier på en forlokkende og lettfattelig måte, og dermed bidrar til en mekanisering av beslutninger i stedet for det som dessverre alltid vil måtte være vanskelige avveininger.

Ifølge James Reason gjennomgår alle sikkerhets- og vernetiltak et karakteristisk sagtannforløp på sin vei til katastrofen. (fig 4) (Reason, 1997) Reason beskriver sikringstiltak (protection) og avkastning (production) som to motstridene interesser. Hans teori går ut på at investeringene i sikkerhet blir gradvis mindre i skadefrie perioder helt til en uønsket hendelse oppstår. Denne skaden øker igjen fokus på sikkerhet og investeringsviljen i vernetiltak

I den sammenheng er man nødt til å tallfeste verdien på det som kalles et *statistisk liv*. Til forskjell fra et individuelt liv som har uendelig verdi (din datter eller sønn?) er et statistisk liv en beregnet verdi basert på den netto verdiskapningen et livsløp tilfører samfunnet. Dette ses i forhold til kost/nytte verdien av tiltak for å forhindre at samfunnet går glipp av denne verdiskapningen, dersom et slikt liv går tapt. Et

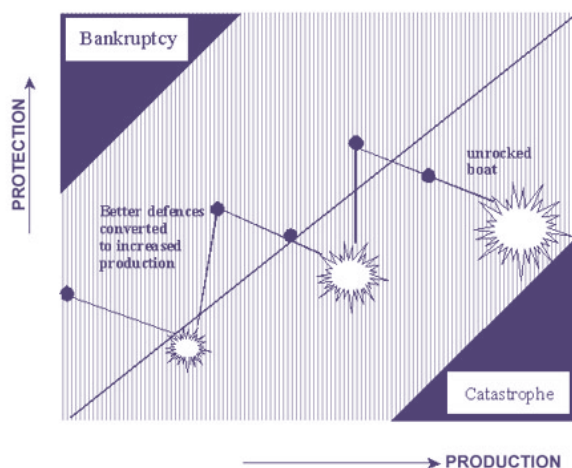


Fig.4 Unrocked Boat Theory

overvinner motviljen mot å tape avkastning. Etter en tid vil garden igjen senkes inntil en ny ulykke inntreffer, muligens mer alvorlig en forrige gang. Grunnen til at vi aksepterer at risikonivået stiger til et tidligere uakseptabelt nivå, er fordi vi mistolker fraværet av uhell i perioden for å være en følge av tilstrekkelige sikkerhetstiltak, snarere enn tilfeller av sammenhengende lykketreff. Reason konkluderer med at tendensen til slutt vil kulminere i en katastrofe, og at dette skyldes opphopning av latente feil på organisatorisk, operativt/taktisk og individuelt nivå.

Midler, mål, administrasjon og ledelse

I det operative miljøet er vi vant til å ta avgjørelser i pressede situasjoner på et ufullstendig grunnlag, og de kognitive prosessene som er involvert er variasjoner av naturalistisk beslutningstagning (NDM) og gjenkjenningsbasert beslutningstagning (RPDM). Dette er avgjørelser som tas uten en særlig bevisst analytisk tilnærming, men som tar sikte på en tilstrekkelig "satisfisering" av umiddelbare behov ved hjelp av tilgjengelige alternativer og deres konsekvenser (Brun et al., 2003) Mennesker begrensede evne til å behandle større mengder informasjon fremtvinger denne begrensede rasjonaliteten etter hvert som beslutningsvinduet innsnevres. (Klein, 1998) Derfor er det av enorm betydning at forholdene er lagt mest mulig til rette på forhånd. Edward Banfields teori om instrumentell rasjonalitet (Banfield, 1959) betinger en mer helhetlig og analytisk avveining av alternativer og konsekvenser. Målet om maksimal ressursutnyttelse med minst mulig kostnad kan nåes med nettopp planlegging som et sentralt virkemiddel.

Banfield beskriver planleggingsprosessen i 7 trinn, hvor første trinn blir en kartlegging av situasjonen og identifisering av problemområdene. Andre trinn blir så å fastsette ambisjonsnivå og utarbeide en målformulering. Deretter veies forskjellige alternativer for og imot, før fjerde trinn hvor man vurderer konsekvensene av de ulike løsningsforslagene. Så foretas det vanskelige valget. Når disse trinnene er fullført gjenstår selve gjennomføringen av de vedtatte tiltakene. Denne planskissen (fig 5) kan benyttes på planer som skal gå over flere år, og gjennomføringen kan da

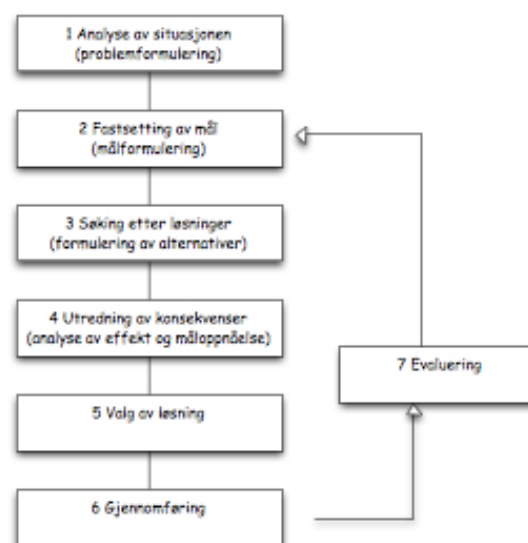


Fig. 5 Banfield's planleggingsprosess

kreve årlige oppfølginger og tilførsel av nødvendige ressurser. Det kan også være fornuftig å legge inn en læringsløype i form av en jevnlig evaluering, for om nødvendig å kunne korrigere kursen og justere tiltakene. Dette utgjør da en form for kritisk tenkning (Cohen, Freeman og Wolf, 1996), men med den luksusen at man har tid til rådighet.

Når vi tidligere i oppgaven skrev om risikopersepsjon og forholdet mellom teknisk beregning og verdispørsmål i risikovurdering, havner vi i et lite dilemma. Hvordan skal man forholde seg til faktabasert statistikk og tallmateriale veid opp mot etikk, følelser og sosiale konstruksjoner? Det er akkurat dette som er det vanskelige med ledelse. I modellen (fig 5) vil punkt 2 og 5 stille krav til at noen fatter disse beslutningene, mens de øvrige punktene ideelt sett bør administreres av (eksterne) eksperter. Dermed vil en profesjonell administrasjon håndtere fakta og assistere en politisk ledelse som tar stilling til verdiene. (Kotter, 1990)

Kompetanse i lærende organisasjoner – teamtrening

Vi har også satt spørsmål ved de utfordringene norske kommunale brannvesen skal håndtere, og hvorvidt det er samsvar mellom disse oppgavene og den øvings- og kompetanseutviklingsplanen som foreligger. Blir mannskapene godt nok øvet i den systematiske teamtreningen som er viktig når man skal opptre profesjonelt, sikkert og effektivt ved et nødstilfelle. Veiledningen beskriver igjen kun hva som er et minimumskrav til kompetanse for de som deltar i beredskapsarbeidet, og dette må vurderes opp mot de lokale behovene.

Teamarbeid innebærer at samtlige aktører har et likt fokus mot det som er et ønsket mål. Innen beredskapsarbeid vil det være slik at alle i teamet bør inneha en lik forståelse om hvordan de ulike hendelsene skal løses og på hvilket nivå i organisasjonen de ulike beslutningene skal kunne fattes. Dette oppnås ved individuell ferdighetstrening og felles innsatsøvelser gjerne med situasjonskalibrering og krysstrening. (Eriksen, 2011).

Det kan deles opp i tre faser hvor fase 1 er behovsvurderingen. Det skal i denne fasen kartlegges kunnskaper, ferdigheter og holdninger som det skal settes fokus på og øves. I fase 2 fastsettes nivået på og bredden av kompetansen som ønskes. Dette settes opp i et øvelsesprogram for de som skal utføre det beredskapsmessige arbeidet. I norske kommuner vil det være vesentlig å vurdere de risikoer som vil være de største utfordringene og investere i kompetanse for å takle disse. Samtidig som det hele tiden vil være viktig å kunne

vedlikeholde de grunnleggende ferdighetene. Fase 3 dreier seg om en positiv forståelse på det å kunne evaluere. Det må vurderes om de ønskede målene blir nådd, forsikre seg om at kompetanseutviklingen går i riktig retning og at det som øves, blir gjort tilfredsstillende. Det er viktig at de øvingsmålene som blir satt skal være oppnåelige. Samtidig må det være takhøyde for å komme med konstruktiv kritikk av de momenter som ikke er tilfredsstillende. Utbytte av øvelsene og evalueringene får vi først når de avdekkede læringspunktene tas tak i og resulterer i forbedringer i organisasjonens krisehåndteringsevne.

Empiri

Hva en dimensjoneringsforskrift betyr

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen er den mest sentrale forskriften som regulerer hvordan det kommunale brannvesen bygger sin beredskapsorganisasjon. Den lister spesifikke kompetansekrav, mannskaps- og materiellbehov, vaktordninger og organisering. Kommunen er pliktig til å oppfylle disse minimumskravene, men det skal ut fra en ROS-analyse vurderes om dette er tilstrekkelig, eller om forhold i kommune tilsier at beredskapen må styrkes ut over dette. I henhold til lov 2002-06-14 § 9 (brannvernloven) skal alle kommuner etablere en risiko og sårbarhets analyse.

Den direkte ordlyden er slik:

Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver de kan bli stilt overfor.

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

De fleste stillingene innenfor brannvesenet reguleres gjennom Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.

For å synliggjøre hvordan kompetansen i norske brannvesen skal være i hht dimensjoneringsforskrift har vi her valgt å se nærmere på alle ledd i hvordan organisasjon skal være bygget opp.

Videre har vi sett på hva som står omtalt i veiledningen til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Opprettelse av samarbeid med andre kommune om bistand. Hvordan vaktberedskapen skal være og øving av beredskapen, Dette har også vært viktige elementer å få kartlagt i de samtalene/intervjuene vi har gjennomført i denne oppgaven.

De viktigste kravene for de ulike stillingene i landets brannvesen kan oppsummeres til:

Brannsjef: utdanning fra ingeniørhøgskole eller annen relevant høgskole, eller minst to års erfaring som brannsjef i kommune med inntil 20000 innbyggere. Videre kreves gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern og beredskapsutdanning trinn III ved Norges brannskole.

Brannsjefens stedfortreder / varabrannsjef: skal ha kvalifikasjon som leder av forebyggende seksjon eller beredskapsseksjonen.

Leder forebyggende seksjon: skal ha gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern og beredskapsutdanning trinn III ved Norges brannskole og enten ha utdanning fra ingeniørhøgskole / annen relevant høgskoleutdanning / særskilt brannteknisk utdanning på samme nivå, eller kvalifikasjon som utrykningsleder i heltidsbrannvesen eller minst to års erfaring som forebyggende personell.

Leder beredskapsseksjon: skal ha gjennomført beredskapsutdanning trinn III ved Norges brannskole og ha enten utdanning fra ingeniørhøgskole / annen relevant høgskoleutdanning / særskilt brannteknisk utdanning på samme nivå, eller kvalifikasjon som utrykningsleder i heltidsbrannvesen.

Utrykningsleder / brigadeleder: skal ha gjennomført yrkesutdanning som brannkonstabel samt beredskapsutdanning trinn I og II ved Norges brannskole.

Underbrannmester: som for utrykningsleder / brigadeleder.

Brannformann: skal ha gjennomført yrkesutdanning som brannkonstabel og beredskapsutdanning trinn I ved Norges brannskole.

Brannkonstabel: skal ha gjennomført to års internopplæring, yrkesutdanning som brannkonstabel ved Norges brannskole og redningsdykkerutdanning ved godkjent opplæringsinstans og videre er det krav til bilsertifikat kl. C og kode 160 (utrykningskjøring).

For å kunne ansettes som brannkonstabel vil følgende kriterier være viktige:

- god fysikk (styrke, kondisjon med mer)
- ikke ha klaustrofobi
- kunne arbeide i høyden
- god vannfølelse
- fagbrev håndverksfag
- bilsertifikater
- tidligere erfaringer fra brann- og dykkerrelatert arbeid
- gode samarbeidsevner, selvstendig, men også kunne arbeide i team

Samarbeid

Det som alltid vil være det som er det viktigste, er at nødstilte får hjelp fra den nærmeste brannstasjon. Det skal være uavhengig av kommune grenser, og derfor er det viktig at kommunens brannberedskap skal søke samarbeid med nærliggende kommuner om bistand. Dette handler også om kunne være kostnadseffektiv. Derfor skal kommuner også inngå samarbeidsavtaler for at økonomi spørsmålet skal ivaretas. Den enkelte kommune skal kunne dekke og ha størst mulig kontroll med utgifter til eget beredskapsarbeid. Det enkelte brannvesen bør også innlede godt samarbeid med bygningsmyndighetene slik at det brannfaglige blir ivaretatt i plan og byggesaker på en god og hensiktsmessig måte. Dette kan være viktige spørsmål som brannvesenets innsatstid til aktuelle objekter, at det er tilstrekkelig med slokkevann i området og at adkomsten for brannvesenet er god.

Vaktberedskap

Når det omhandler vaktberedskap skal alle kommuner ha et minimum på 16 personer i vaktstyrken. Vaktberedskapen skal settes ut i fra bebyggelse og innbyggertall i tettstedet. Hvor det mest optimale er å kunne ha en minimumsberedskap på 4 personer. Dette er viktig fordi når det gjelder brannslukning hvor innsatsen må settes inn i et objekt skal også sikkerheten til vaktmannskapene ha høy prioritet. Dette er også omtalt i veiledningen for røyk- og kjemikaliedykking (2003) som veldig mange norske brannvesen har implementert som et minimumskrav i sin internkontroll. En enkel regel innen brannslukning er at når to personer starter brann slukking innomhus, skal det være en som leder og ivaretar sikkerheten til de som settes i innsats. Denne personen skal være så nær opptil for hurtig å kunne komme de som er innsats til unnsetning. Siste person vil få i oppgave å sørge for trygg vannforsyning.

I slike tilfeller som er omtalt her vil som oftest være behov for flere innsatspersonell. Det er en forutsetning at 12 – 14 mannskaper skal kunne være operativt klare innen 15 minutter etter første innsats er iverksatt. Dette kravet må ses på der hvor det ikke kan opereres samlet innen ønsket tid eller at det er kjent at det er generelt dårlig oppmøte av personell. Videre er det viktig og se på den risiko og sårbarhetskartlegging som vil kunne avdekke situasjoner eller risikoobjekter som ikke vil kunne dekkes av den beredskapen som er tilstede. Det er også i

mange områder lange og utfordrende kjøreveier som vil svekke en førsteinnsats og hvor det vil gå mere enn 15 minutter til en denne er igangsatt. Vær og føreforhold er også en viktig faktor som må tas hensyn til.

I mange kommuner hvor det er innkallingspersonell til brannberedskapen vil det også kunne avhenge av hvor mange som har mulighet til å møte både innen og utenfor ordinær arbeidstid. Her vil det være viktig at den som har ansvar for brannberedskapen skal kunne vurdere alarmering av hele vaktstyrken uavhengig av meldingens art. Det som tidligere nevnt viktig er at det er et minimum på 4 mannskaper, som også skal en forventet kompetanse for kunne takle de hendelser som må forventes vil kunne komme. Det skal i tillegg også være en som har kompetanse for utrykningsledelse som skal ha hovedansvar for den innsatsen som blir igangsatt.

Øving

Det er viktig når det gjelder øving av beredskapen at det må tas utgangspunkt i de hendelser som anses som de med største sannsynlighet for den enkelte kommune. Det skal også være økt fokus på øving slik at samband og kommandolinjer fungerer tilfredsstillende. Når det gjelder omfang av øvelser så må dette ses i sammenheng med de oppgaver som personellet vil måtte stå ovenfor. Derfor er det også viktig å se på hvilket erfaringsnivå som er i den enkelte kommune. Det er slik at det enkelte brannvesen står fritt til hvordan øvelser skal gjennomføres. Da er det viktig at den som skal veilede har kvalifikasjoner for å gjennomføre den aktuelle øvelsen.

Det skal være et tydelig og kommunisert mål om hva som skal øves og hvorfor det er viktig å gjennomføre det. Den som leder øvelsen skal legge opp og organisere øvelsen, se etter hvilke behov det er for utstyr og tilrettelegging, påse at verneutstyr, førstehjelpsutstyr og riktig sikkerhetsutstyr er til stede. I forkant vurderes det om det vil være behov for teoretisk gjennomgang før praksis settes i gang, eller om dette skal integreres naturlig. Det skal også etter endt øvelse være evaluering hvor fokus skal være på hva som gikk bra og eventuelt hva det er behov for å øve mer på. Den som er instruktør bør også bli evaluert av ledelse og de som blir øvd.

Det bør også tas initiativ for felles øvelse med andre aktører innen blålysetatene, industrivern og andre aktuelle samarbeidspartnere som det vil være naturlig å jobbe sammen med ved en eventuell hendelse.

I henhold til brann og eksplosjonsvernloven er det kommunen selv som har ansvar for at brannvesenet selv står både faglig og utstyrmessig sikket for de oppgaver som er pålagt.

Utdrag fra: Veiledningen til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Tønsberg, september 2003

HMS

Det er øverste leder i en kommune som har ansvar for at det skal være en tilfredsstillende internkontroll. Oppgaven delegeres ofte til de respektive virksomhetslederne og de skal kunne dokumentere at alle har de kvalifikasjoner som ligger til den jobben som han/hun skal utføre. Arbeidstaker har et ansvar for å følge lover, regler og arbeidsprosedyrer. Han skal også avstå fra å utføre arbeid han ikke innehar nødvendig kompetanse for. Det har vist seg å være en tendens til uvitenhet og/eller ukultur når det gjelder de mindre kommunenes etterlevelse av disse pliktene.

Styrket beredskap og håndteringsevne - Sivilbeskyttelsesloven

Kommunenes ansvar for risiko- og krisekommunikasjon er tydeliggjort i den nye loven om kommunal beredskapsplikt, som trådte i kraft i januar 2010. Her heter det at kommunene skal kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og vurdere hvordan disse i så fall kan påvirke kommunen. Kartleggingen skal gjennomføres ved en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Resultater fra en slik analyse skal danne grunnlag for kommunenes beredskapsplan, som blant annet skal inneholde en plan for kommunikasjon med befolkningen i forbindelser med kriser. I det pågående arbeidet med forskrift og veiledning til loven, vil kommunenes ansvar på dette området bli konkretisert.

Fylkesmannen – tilsyn og sanksjonsmuligheter

Staten har pålagt kommunene å etablere en forsvarlig beredskap. Fylkesmannen, som Statens forlengede arm ut i distriktene, skal veilede og påse at denne plikten oppfylles. Kommune-loven sier i § 60 b om lovlighetstilsyn:

Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov der departementet i lov er gitt myndighet til å føre tilsyn.

Det modale hjelpeverbet *kan* skal ikke tolkes dit hen at det ligger en frivillighet i dette innsynet, men formuleringen er muligens såpass diplomatisk for ikke å provosere den kommunale selvråderetten.

Dersom FM avdekker kritikkverdige forhold sier kommunelovens § 60 d dette om FM's sanksjonsmuligheter:

Fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen eller fylkeskommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b.

Før pålegg benyttes, skal kommunen eller fylkeskommunen gis en rimelig frist til å rette forholdet.

Før fylkesmannen eller annen statlig tilsynsetat vedtar pålegg eller andre sanksjoner mot en kommune eller en fylkeskommune skal tilsynsetaten vurdere de virkninger disse kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Også her ser vi en forsiktig formulering av lovteksten som antyder at dette riset stort sett blir hengende bak speilet.

Intervjuer

Den generelle oppfatning blant informantene er at forutsetningene for et vellykket krisehåndteringsapparat stort sett er til stede. I det minste i form av veiledning og konkrete målformuleringer. Hvorvidt de tildeles ressurser for å klare å oppnå disse målene er noe mer variert. Det er et visst misforhold mellom det politiske og det administrative leddets oppfattelse av akseptabelt risikonivå i enkelte kommuner, og beredskapen presses nesten kontinuerlig ned mot og under et lovminimum. ROS-analyser er gjenstand for en vid fortolkning og benyttes dessverre ikke som forutsatt, men tidvis for å rettferdiggjøre innsparing i samfunnssikkerhetsarbeidet. Tidligere (1980-tallet?) ble brannordningen dimensjonert etter innbyggertall og industriarbeidsplasser, for så å bli oversendt Statens

branninspeksjon for godkjenning. I dag er kommunen selv ansvarlig. Kommunerevisjonen skal riktignok kvalitetssikre beredskapsplanene, men det stilles spørsmålstegn ved kontrollørens egentlige kompetanseområde. Deres fokus er mer på dokumentasjonen av beredskapen enn på kvaliteten av den.

Det kan synes som at de mindre brannvesenene har en ekstra fortjeneste som følge av enkeltstående ildsjeler og dugnadsånd. Denne form for idealisme synes mer sjelden i de større kasernerte styrkene og er selvfølgelig beundringsverdig men sårbar.

Samarbeid over kommunegrensene er ingen ny tanke og foregår på flere plan. Men det etterlyses et mer forpliktende samarbeid for å sikre kontinuitet. Felles overordnet ledelse, feier-tjeneste, forebyggende, innkjøpsamarbeid og kompetanseutvikling trekkes frem som de viktigste områdene for samarbeidet. Det etterlyses en ”regions-ROS” for å kvalitetssikre et slikt samarbeid mellom aktuelle kommuner i et område. Samtidig ser vi at de mindre kommunene er noe reserverte til å gi fra seg det som har vært en utilsiktet ressursgevinst. Med dette forstår vi at brannkonstabler i disse kommunene har hatt arbeidsoppgaver som strengt tatt verken tilligger faget eller stillingen.

Fylkesmannen har tidligere vært gjenstand for variert omtale, men informantene opplyser at inntrykket nå har bedret seg. Naturlig nok er det den politiske delen av kommunen som har størst befatning med Fylkesmannen, men de fleste kommunene trekker også brannsjef inn som fagressurs på området risiko- og beredskap. Informantene beskriver samarbeidet som godt, men kunne ønsket seg en mer aktiv Fylkesmann som trår til i pådriverrollen.

Utstyrsnivået er stort sett bra og investerings- og utskiftningsplaner foreligger selv om enkelte kommuner med særdeles presset økonomi for øyeblikket forventer å måtte forskyve disse frem i tid. Det er jevnt over økonomi som er styrende for utstyrsinvesteringene og kun et fåtall nevner at ROS-analyse blir avgjørende i dette spørsmålet.

Det faktiske og formelle kompetansenivået er jevnt over godt. De minste kommunene ligger fortsatt noe etter med å bringe samtlige mannskaper opp til forskriftskravene. Her er mannskapenes motivasjon faktisk det første som trekkes frem som begrensende for kompetanseutviklingen, dernest økonomi, tid og organisatorisk plassering. Det siste punktet begrunnes med at tjenestevei frem til ”ordførers lommebok” blir for lang og full av hindringer underveis. Deltidsstyrkene har stillingsprosent fra 0,9% til 4,8 %. Med den nye utdanningsreformen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012) som vil stille krav til 2-årig

fagskole for samtlige konstabler uavhengig av stillingsstørrelse, vil vi stå overfor en kjempeutfordring for å få gjennomført dette i de mindre kommunene. Det etterlyses en sammenheng mellom utarbeidet ROS-analyse/beredskapsplaner og den kompetansen som skal etableres og øves.

Samtlige forespurte brannsjefer ser dimensjoneringsforskriften som absolutt nødvendig. Den fungerer som god støtte når det gjelder innmelding av ressursbehov, men samtidig ser de også at den kan fungere som en begrensning når ønskene overgår minimumskravene i forskriften. Uten forskriften ville brannsjefen ”stått alene” og tingenes tilstand blir spådd å ville ha vært mye verre.

Den nye sivilbeskyttelsesloven som blant annet omhandler kommunenes generelle beredskapsplikt har medført små endringer når det gjelder selve beredskapsvurderingene, men en positiv følge av den har vært at det har blitt enklere å be om midler til overordnet beredskapsarbeid, sam-øvelser, ROS-analyser og utvikling av planverk.

En avsluttende betraktning er at når ansvar og tilsynsroller desentraliseres og slippes/skyves langt ut i virksomhetene, vil denne fragmentering av ansvaret føre til økt risiko for samfunnet som helhet.

Drøfting

Beredskap er et konsekvensreducerende tiltak som inngår i begrepet sikkerhet. Hva sikkerhet er for den enkelte avhenger av ens syn på risiko, og hvor farlig man ønsker å leve. Fraværet av et objektiv risikobegrep åpner for vurderinger for de som skal forvalte samfunnets sikkerhet. Samtidig skal de samme personene på best mulig måte utnytte våre felles ressurser. Dermed kommer de raskt i en situasjon hvor de må velge mellom sikkerhet og produksjon av samfunnstjenester. Reasons "unrocked boat"-teori beskriver nettopp denne situasjonen.

Nå er ikke samfunnet en statisk homogen masse, men stadig i endring og utvikling. Deler av denne utviklingen vil eksempelvis bestå i sikrere bygg og brannvarslingsanlegg, bedre veier og biler, høyere kunnskapsnivå og organisatoriske tiltak. Disse årsaksreducerende tiltakene bidrar til å lette presset på de konsekvensreducerende tiltakene på beredskapssiden. Dermed kan kanskje innskjerpinger på tildeling av midler til beredskap forsvares. Det vil da selvfølgelig være vanskelig å vurdere hvor nært beinet man skal skjære, og om uønskede hendelser ikke forekommer på grunn av risikonivået eller på tross av det.

Banfields teori om maksimal ressursutnyttelse som følge av instrumentell rasjonalitet blir en normativ øvelse. Hans 7-steps planprosess er et godt og oversiktlig verktøy for å bistå administrasjon så vel som ledelse i forvaltningen av velferd. Ved å gå systematisk til verks og innledningsvis kartlegge problemområdet, begynner man i riktig ende av behovsutprøvingen.

Det er ikke egentlig et bor du trenger – men et hull !

Dette kan virke banalt men som sagt er samfunnssikkerhet og de mange interagerende prosessene i samfunnet svært vanskelig å skaffe seg oversikt over. Derfor må vi i det minste identifisere konkret hvilken jobb vi ønsker utført før vi går til anskaffelse av verktøy. Risiko- og sårbarhetsanalyser gjør akkurat det og er en utbredt metode for å kartlegge situasjonen. Uheldigvis benyttes ROS-analysen tidvis med annen motivasjon enn den egentlig tiltenkte. Fordi risikovurdering er en avansert men samtidig omtrentlig vitenskap er det enkelt for en ekspert å fortelle hvilken historie som helst, med ryggdekning i fakta fra en og samme ROS-analyse. Dette er et viktig poeng når teknisk risikovurdering skal veies opp mot ikke-økonomiske verdivurderinger som etikk og miljø.

Det er uten tvil behov for analytikere som kan hjelpe til å systematisere kompleksiteten rundt samfunnssikkerhet. Samtidig er det også nødvendig med kunnskapsrike, tydelige og gode ledere for at vi ikke skal administreres til en stillestående balanse. Utvikling krever bevegelse og endring. Det er her en leder må lede.

Myndighetenes makt må forvaltes med forutsigbarhet. De pålegg som nedlegges i form av lover og forskrifter får store konsekvenser for de det gjelder. Det er selvfølgelig nødvendig å etablere et stabilt lovverk som ikke til stadighet endres og utvides, men samtidig blir dette et paradoks når området loven skal regulere er dynamisk. Derfor må lovverket være relativt romslig i sine fortolkninger, og dynamikken må fanges opp av veiledninger, rettspraksis og brukere. Detaljnivået i dimensjoneringsforskriften kan til en viss grad gå på tvers av dette utsagnet, men akseptkriteriene er lagt så vidt lavt og supplert med et krav om en ROS-analyse at det likevel vanskelig kan sies å avfeie forskriften som dårlig.

Konklusjon

Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen er en god støtte for virksomhetsledere til å befeste og få innvilget sine ønsker og krav i by- og kommunestyrene. Den skal og må kompletteres med en risiko-og sårbarhetsanalyse for at beredskapsplanverket for kommunen skal bli godt. ROS-analysen bør utføres av kompetent og uavhengig personell, og baseres utelukkende på sikkerhet. Utenforliggende og konkurrerende hensyn blir det opp til den politiske ledelsen å ta stilling til.

Fylkesmannen må være mer aktiv som pådriver, veileder og kontrollør i kommunens beredskapsarbeid. Tilsvarende må DSB ha en høyere tilstedeværelse som faginstans og veileder for det kommunale brannvesen. Konsekvensene av å ikke etterleve forskriftskravene må være reelle, og ikke bare tomme trusler. Dispensasjoner må ikke få lov til å bli permanente soveputer og Fylkesmannens sanksjonsmuligheter må i større grad trekkes frem.

Revisjon av kommunenes beredskapsplaner må utføres av kompetent personell som kan vurdere kvaliteten av en virkelig beredskap og ikke bare konstatere tilstedeværelsen av papir og permer.

Utdanningsreformen som blir foreslått i NOU 2012:8, vil, om den blir vedtatt, gjøre dimensjoneringsforskriftens kapittel 7 om opplæring og kompetanse i stor grad utdatert. Et nytt kapittel som er i samsvar med reformen må i tilfelle tilføyes forskriften.

Områdespesifikk og generell kommunal beredskapsplikt blir beskrevet i flere lover og forskrifter og er delvis overlappende uten at vi kan se at dette er problematisk.

Dimensjoneringsforskriftens innhold og intensjon er av det gode og vi mener at den med små justeringer fortsatt vil ha sin legitimitet.

- - -

Referanseliste

- Aven, T., Boyesen, M., Heinzerling, G., Njå, O. (2003) *Risikoakseptkriterier og akseptabel risiko i transportsektoren; En kunnskapsoversikt*. Norges Forskningsråd, Rapport RF 2003/072. Stavanger.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H., Sandve, K. (2008) *Samfunnssikkerhet*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Banfield, E.C., (1959) *Ends and Means in Planning*. International Social Science Journal Vol. X, No.3. Lokalisert på:
<http://www.sims.monash.edu.au/subjects/ims5042/stuff/readings/banfield.pdf>
- Brann- og eksplosjonsvernloven, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver LOV-2002-06-14-20: Lokalisert på
http://www.lovddata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20020614-020.html&emne=brann*%20og*%20e*&&
- Brun, W., Ekornas, B., Kobbeltvedt, T., Pallesen, S., Hansen, A., Laberg, J.C., Eid, J. Og Johnsen, B.H. (2003) *Betydningen av felles mentale modeller for beslutningstaking i operative team*. Norsk Militært Tidsskrift, Nr 1. Sjøkrigsskolen og Universitet i Bergen.
- Cohen, M., Freeman, J. og Wolf, S. (1996) *Meta-Cognition in Time Stressed Decision Making; Recognizing, Critiquing and Correcting*. Human Factors: The Journal of Human factors and Ergonomics Society. Virginia, USA.
- Eriksen, J., (2011). *Krise- og beredskapsledelse; Teamtrening*. Oslo, Cappelen Damm Akademisk.
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. FOR-2002-06-26-729:
Lokalisert på <http://www.lovddata.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-20020626-0729.html>

Instruks for fylkesmannens beredskapsarbeid. *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard.*

FOR-2008-04-18-388:

Lokalisert på: <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080418-0388.html>

Justis- og politidepartement. (2002). *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* (St.meld. nr. 17, 2001-2002) Lokalisert på

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-17-2001-2002-.html?id=402587>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Ny utdanning for nye utfordringer; Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet.* (Norges offentlige utredninger[NOU] 2012:8) Lokalisert på:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2012/nou-2012-8.html?id=673322>

Justis- og politidepartementet.(2008). *Håndbok for redningstjenesten*, Oslo

Klein, G. (1998) *Sources of Power; How People Make Decisions.* Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, USA.

Kotter, J. F., (1990). Lederens egentlige oppgave. Lund Marthinsen, Ø., (Red.), *Perspektiver på ledelse* (3. utg., s 59-65). Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. LOV-2010-06-25-45. Lokalisert på: <http://www.lovdato.no/all/hl-20100625-045.html>

Lov om kommuner og fylkeskommuner. LOV-199209-25-107. Lokalisert på:

<http://www.lovdato.no/all/hl-19920925-107.html>

Reason, J., (1997) *Managing the Risks of Organizational Accidents.* Burlington, USA.
Ashgate Publishing Company

Walland, O. (2011). Vurdering av brannvesenet. *Brannmannen*, 2011-6, s 11.

Vedlegg

Intervjuguide

Vedlegg nr. 1: Prosjektoppgave RSB 2012

Jens Erik Lauritzen, Fredrik Frøland

Bakgrunn:

Vi er to studenter på høgskolestudiet Risiko, sårbarhet og beredskap - ved Høgskolen i Hedmark.

Vi skriver en prosjektoppgave om organisering og dimensjonering av den kommunale brannberedskapen, og lov- og beregningsgrunnlaget for denne. Vi ser spesielt på hvordan dimensjoneringsforskriften og risiko- og sårbarhetsanalyser påvirker dimensjoneringen og forståelsen av beredskapsbehovet.

For å få en tilleggsdimensjon i forhold til hvilke faktorer som påvirker etableringen av beredskapen, ønsker vi å intervjuer både de personer som sitter med bevilgningsmyndighet og de personer som sitter med driftsansvar for den vedtatte beredskapen. På denne måten vil vi forsøke å belyse de muligheter og begrensninger de forskjellige aktørene styres av, og ikke minst hvilken tyngde som tillegges de ulike faktorene.

Vi takker for at du har tatt deg tid til intervju. Vi regner med at det ikke tar så lang tid, og det vil være viktig informasjon for oss når vi skal skrive vår prosjektoppgave.

Opplysningene vil selvsagt bli anonymisert og makulert etter bruk.

Tema og formål:

På 1990-tallet startet omleggingen av sivil beredskap og Regjeringen Bondevik I konkluderte på bakgrunn av NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn* (Sårbarhetsutvalget), og St.meld. nr. 17 *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* (2001-2002) at det burde innføres en kommunal beredskapsplikt. I St. meld. nr. 22 *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* (2007-2008) fremkommer blant annet følgende:

Regjeringen vil legge frem et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal både inneholde plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret ble kunngjort 25. Juni 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011. Vi ønsker i den sammenheng å undersøke om dette har medført en endret bevissthet på beredskapsansvaret hos de forskjellige aktørene i de norske kommunene.

Vi setter spørsmålsteget ved om et felles regelverk som beskriver krav for så vidt forskjellige kommuner som Norge består av vil gi en god og effektiv beredskap, eller om sentrale myndigheter

bør ha større tillit til at distriktene er kapable til å vurdere behovet selv. Samtidig er vi ikke blinde for utfordringene som vil oppstå når lokalt tilpassede beredskapsorganisasjoner må samarbeide for å håndtere en krise uten respekt for kommunegrenser.

Dersom det åpnes for at en ROS-analyse skal få veie tyngre enn et lovbestemt minimum, vil det være en fare for at økonomiske motiv får lov til å skygge for sikkerhetstanken.

Vi forventer ikke at noen åpent vil innrømme at de aksepterer en underdimensjonert beredskap, men mistenker kanskje at realitetene fremtvinger dette allikevel.

Ditt bidrag til disse tankene og vurdering av forbedringsmuligheter er meget interessant for oss.

Praktiske opplysninger:

Følgende aktører vil bli intervjuet:

- Politisk leder for stor kommune med døgnkasernert styrke
- Brannsjef for stor kommune med døgnkasernert styrke
- Politisk leder for mellomstor kommune med dagkasernert styrke
- Brannsjef for mellomstor kommune med dagkasernert styrke
- Politisk leder for mindre kommune med innkallingsmannskaper
- Brannsjef for mindre kommune med innkallingsmannskaper

Disse aktørene er valgt fordi de representerer spennvidden som dagens lovverk skal dekke.

Intervjuene blir notert, anonymisert og slettet etter bruk. Dersom vi ønsker å sitere fra noen av intervjuene vil du bli kontaktet for å avklare tillatelse til dette.

Dersom båndopptaker av praktiske grunner ønskes brukt vil dette avtales med informant på forhånd. Vi frigir ikke navneliste for intervjuobjektene.

Spørsmål:

- Er norske kommuner i stand til å takle de utfordringene som må forventes å oppstå i forbindelse med krisehåndtering?
- Hva er det å hente ved beredskapssamarbeid over kommunegrenser?
- Hva ansees som det ønskelige nivået på beredskapen? Hvordan er den i dag?
- Hvilke momenter er avgjørende for kompetanseutviklingen i brannvesenet?
- Hvilke momenter er styrende for investeringer i utstyr og materiell?
- Hva er dine synspunkter på dimensjoneringsforskriften? Er den til hjelp eller til hinder for å bygge den ønskede beredskapen?
- Hvordan benyttes ROS-analyse som verktøy i forbindelse med beredskapsplanleggingen?
- Har den nye sivilbeskyttelsesloven medført endringer for beredskapsvurderingene i kommunen?

Informanter:

Vi intervjuet utvalgte personer i følgende kommuner:

Personalsjef, Stor kommune	ANONYMISERT
Brannsjef, Stor kommune	ANONYMISERT
Ordfører, Mellomstor kommune	ANONYMISERT
Brannsjef, Mellomstor kommune	ANONYMISERT
Ordfører, Mindre kommune	ANONYMISERT
Brannsjef, Mindre kommune	ANONYMISERT