

Framtidens brann- og redningsvesen.

Denne rapporten er sluttproduktet av en studie utført av NTNU Samfunnsforskning og SINTEF NBL as (Norges branntekniske laboratorium) på oppdrag fra KS, Kommunesektorens Organisasjon.

Studien hadde som formål å anspore til refleksjon om mulige modeller for fremtidig organisering av brann- og redningsvesenet. Dette skulle gjøres gjennom utvikling av noen scenarier med oppmerksomhet på organisering, dimensjonering, finansiering og oppgaver. Et viktig utgangspunkt er endringer i rammebetingelsene og forventningene til brann- og redningsvesenet. Spesielt gjelder det brann- og redningsvesenets rolle i mer utvidet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. De er kommunenes fremste operative ressurs og forventes å rykke ut på et større spekter av hendelser enn før. Endringer i offentlig sektor for øvrig medfører at offentlige etater har færre operative ressurser og beredkapsressurser. Forsvaret, Sivilforsvaret, Heimevernet, E-verk, Televerket, Vegvesenet, Havnevesen o.a. er alle organisasjoner som er blitt effektivisert, noen ganger også splittet opp og delprivatisert. Dette har medført at det offentlige generelt har færre operative mannskaper i beredskap for større hendelser. I tillegg kommer tilsvarende slanking i privat sektor, der store industribedrifter er blitt splittet opp i mindre bedrifter med mer automatisert drift, og dermed mindre mannskap til rådighet til blant annet industribrannvern. For brann- og redningsvesenet betyr denne utviklingen et mer omfattende ansvarsområde, færre eksterne ressurser å trekke på, og at de vil måtte ivareta en ganske kompleks koordinerende rolle i større hendelser.

For å tenke om organisering i framtiden er det viktig å ha en god forståelse av nåsituasjonen, både hva slags modeller som finnes og hvordan de fungerer i praksis. I prosjektet ble det derfor gjennomført en litteratur- og dokumentstudie og en serie intervjuer med et utvalg av brannsjefer og andre relevante personer. Disse intervjuene, som er grundig gjennomgått i rapporten, gir en forståelse av en stor variasjon både i organisasjonsform, størrelse, kompetanse og i utfordringer mellom de ulike brann- og redningsvesenene. På tross av at et flertall av dem vi intervjuet ga uttrykk for et ønske om forandring av organiseringen av brann- og redningsvesenet, dokumenterte intervjurunden også et mangfold av løsninger som fungerer. Det vil si at selv om organiseringen per i dag ikke er optimal, er det også en risiko for å kaste ut babyen med badevannet om eventuelle endringer ikke er godt forankret og ikke bygger på en grundig gjennomgang av hvilke løsninger kommunene har i dag. Dette gjelder for eksempel hvilke samarbeidsløsninger man har med industrivern og private i kommuner rundt om i landet. En skrivebordsmodell som ikke bygger på godt foterarbeid i forkant, vil fort kunne gjøre mer skade enn nytte, blant annet fordi slike lokale løsninger vil kunne ødelegges.

Intervjuene gir et variert og detaljert bilde av tilstanden i brann- og redningstjenesten i Norge. Forskjellene er store mellom små og store kommuner, mellom distrikter og urbane strøk, og med tanke på næringsstruktur og risikobilde. Mangfoldet av løsninger er også stort. Det anbefales å se på selve rapporten for mer detaljer om dette. Et gjennomgående trekk er at brann- og redningsvesenene er relativt «isolerte» organisatorisk. Dette gir noen fordeler i form av fleksibilitet og lokalt manøvreringsrom, men generelt oppfattes dette som uheldig. Flere gir uttrykk for et ønske om større faglig støtte (et mer operativt orientert DSB) og standardisering av utstyr og arbeidsprosesser. De fleste uttrykker også at større og mer homogene enheter er veien å gå fremover.

Med bakgrunn i litteraturstudien og intervjuene skisserte forskergruppen tre organisatoriske scenarier som utgangspunkt for videre diskusjon. Disse ble så forelagt en gruppe av brannsjefer og kommunalt beredskapspersonell, som diskuterte dem i grupper og plenum. De foreslåtte scenariene var:

1. Beholde dagens modell og kun gjøre mindre justeringer der man allerede har identifisert utfordringer. Motivasjonen bak dette scenariet er at våre forstudier viste at det er et mangfold av fungerende lokale løsninger som man lett kan ødelegges ved større omorganiseringer.
2. Regional¹ modell. Denne modellen innebar at man slår sammen brann- og redningsvesenene til større enheter basert på systematiske risikovurderinger. Dette er blant annet motivert i ønsket om bedre ressursutnyttelse og de faglige gevinstene man får ved å være større.
3. En modell med en sterkere faglig ansvarslinje opp til nasjonalt nivå. Denne modellen var lansert for å adressere problemstillingen knyttet til at de enkelte brannvesen til dels fremstår som isolerte fagenheter.

Som nevnt foretrakk de fleste av våre intervjuobjekter en modell med større enheter. Dette var også en klar konsensus i workshopen hvor en variant av scenario 2 var gruppens klare anbefaling. Gruppen så klare faglige fordeler i større og mer profesjonelle enheter, og argumenterte sterkt for nødvendigheten av dette. En styrking av den faglige linjen, som presentert i scenario 3, anså man som nyttig, men dette kan trolig lettere gjøres med større enheter. Kompetansebygging og faglig robusthet er de sentrale argumentene for å gå over til større regionale brann- og redningsvesen. For eksempel vil en kjerne av fast ansatte kunne bidra til opplæring av deltidspersonell, og man kan i tillegg ha spesialistkompetanse innomhus. Flere andre momenter er også diskutert, som muligheten til å arbeide mer systematisk og risikobasert i dimensjonering og planlegging.

Mange av utfordringene knyttet til større hendelser er ledelsesutfordringer. Ved større enheter vil lederne bli eksponert for flere større hendelser, noe som vil medføre mer erfaring og kompetanse på lederskap ved slike hendelser. En utfordring med en overgang til større enheter er å opprettholde de nettverkene som eksisterende brannvesen har i sine lokalmiljøer, til maskinentreprenører, frivillige organisasjoner og resten av kommunens servicefunksjoner. Disse nettverkene må i så fall erstattes av noe annet, for eksempel mer vekt på formelle avtaler og kontrakter som styrer relasjoner og nettverk. En anbefaling fra forskergruppen er å se på opplæring og utdanning som et utgangspunkt for nettverksbygging både internt i brann og redningsvesenet og ut mot eksterne samarbeidspartnere. Større enheter kan trolig i større grad sette av ressurser til dette.

DSBs rolle som nasjonal brannmyndighet fremstår som svakt forankret i de enkelte brannvesenene. Fra forskergruppens ståsted kan det se ut til at DSB bør arbeide med å opparbeide seg tillit i praksisfeltet, oppsøke de enkelte brannvesen, lytte til deres problemstillinger og forsøke å bidra konkret og faglig. En slik forankring vil også være svært nyttig om DSB skal være en pådriver for fremtidige endringsprosesser. Det bør vurderes å innføre et system eller en praksis for erfaringslæring. Det som etterspørres, så vidt vi forstår det, er et system med relativt lav brukerterskel hvor man kan dokumentere nyttige erfaringer fra hendelser. I designet av et slikt

¹ Regional benyttes her i betydningen større enn enkeltkommuner.

system er det viktig at dets nytte for læring prioriteres, og at det ikke gjøres til et byråkratisk rapporteringssystem.

I intervjuene og diskusjonene er det delte oppfatninger om hvilken rolle nødmeldesentralene bør ha. Noen mener de kan spesialisere seg på å besvare anrop og gjøre utalarming, mens andre ser muligheter for at de også kan ha en koordinerende rolle i innsatsen ut over dette.

Brann- og redningsvesenet står overfor utfordringer som vil kreve organisatoriske endringer. Konsensus i vår undersøkelse, og også forskergruppens vurdering, peker i retning av at større regionale enheter er den modellen som ville kunne bidra til å løse flest av utfordringene. Det er svært viktig å være oppmerksom på disse endringene vil være tunge å implementere. Den enkleste løsningen er trolig å arbeide målrettet med insentiver for sammenslåing, og gjerne etablere samarbeidsløsninger der den nødvendige tillit bygges i forkant av strukturelle endringer. Endringsprosesser må være forankret i en god forståelse av hva som fungerer i dag i forskjellige kommuner og regioner, og det finnes neppe en *quick fix* som kan rulles ut. Det er flere fallgruver knyttet til slike prosesser og det er viktig, spesielt gitt den store heterogeniteten som foreligger i dag, å forankre endringsprosessene og arbeide for å ivareta det som fungerer i dagens modell. I den grad det er mulig bør nye arbeidsmåter komme nedenifra, altså ikke som store top-down reformer. Vår anbefaling er at det gis klare signaler om at større enheter er ønsket, og at sentrale myndigheter gir insentiver og støtte til endringsprosesser i retning av dette.