

MASTEROPPGAVE

Emnekode: KL360E

Navn på kandidat: Frank Skorgenes

Hva kan skje med brannberedskapen i distriktene?

Dato: 15.05.2017

Totalt antall sider: 62

Forord

Samfunnet vi lever i er i en rivende utvikling, om vi liker det eller ei. Teknologi og samferdselsmessige løsninger endrer vårt levesett. Verden blir mindre, vi kommer oss lettere ut i verden, samtidig som verden lettere kommer til oss.

For fem år siden stilte jeg meg undrende til flere av de foreslåtte reformene, samtidig som jeg sto overfor nye utfordringer i jobben min. Summen av dette gjorde nysgjerrigheten og ønsket om kompetanseheving så stor at jeg søkte meg inn på studiet Bachelor Internasjonal beredskap. Med masse ny lærdom fra dette studiet var nysgjerrigheten blitt enda større, noe som førte meg videre til studiet Master i samfunnssikkerhet og kriseledelse. Tømreren og snekkeren forsøker å konvertere til akademiker.

Flere av de omtalte reformene som for fem år siden var på gang er nå gjennomført, og flere er i startgropen. Min holdning til behovet for opprettholdelse av den lokale beredskapen har ikke endret seg på disse fem årene, men jeg har lært utrolig mye nytt i disse studiene. Jeg har samtidig hatt full stilling innenfor lokal samfunnssikkerhet, som også har vært svært lærerikt. Studiene og jobbsituasjonen har med andre ord gått som «hånd i hanske». Disse omtalte endringene, studiene, jobbsituasjonen og egne erfaringer preger nok masteroppgaven min også.

Studiene har i seg selv vært en utfordring med mye arbeid. Denne oppgaven har også krevd sitt, over lang tid. Den har vært snudd opp/ned og vrent flere ganger. Veileder i denne prosessen har vært Prof. Stig O. Johannessen som har hjulpet meg fram til den ferdige oppgaven. Krevende, med gjentatte men svært lærerike prosesser som fortjener en stor takk. Ikke bare har jeg lært mye underveis i arbeidet med oppgaven, men også i Johannessens foredrag. Det har for min del blitt legitimt å spørre «hvorfors» også i de vanskelige sakene, selv om ikke alle er like glad for det!

Jeg har også to barn som i denne perioden har gått fra å være nettopp barn, til ungdom og ung voksen. De har i denne perioden måtte venne seg til at pappa`n har hatt stuebordet overfylt med lærebøker og pc, diskusjoner om samfunnssikkerhet og beredskap og endog måtte lese korrektur. Studier har blitt en del av deres hverdag, utover det at de selv er studenter. De fortjener en stor takk for innlevelse og tålmodighet!!

Det er mange andre som også fortjener en stor takk. Gode nære venner som har støttet, trøstet, lest korrektur og hjulpet med oppmuntrende ord når det har stått på som verst. Arbeidsgiver som har vært delaktig økonomisk men også gjort det praktisk mulig å gjennomføre disse

studiene. Svært gode kolleger som har vært både sparringspartnere og måtte hørt på etterhvert som jeg har hentet ny lærdom. Ikke minst har de vært hjelpelig og velvillig stilt opp på vaktbytter og støtte så jeg har kommet meg på studiesamlinger.

Avslutningsvis vil jeg også takke alle medstudenter, lærere og foredragsholdere for interessante og lærerike år. Studenter med forskjellig bakgrunn og alder, men med felles interesse for beredskap og samfunnsikkerhet. Det har vært diskusjoner og uenigheter, men vi har alle vært ute etter det samme, ny kunnskap. Enkelte har jeg faktisk hatt den glede å studere sammen med i fem år! Spesielt vil jeg takke Ingrid og Anita som har hjulpet meg med korrektur, gode råd og oppmuntring i forbindelse med oppgaven. Ingrid på sin side har hatt utfordringen med å følge og støtte meg i tilnærmingen til det akademiske i hele denne prosessen. Denne oppgaven har hun utført med glans siden dag én på Fjelldal for fem år siden.

Fem lærerike år går med denne oppgaven mot slutten. Jeg er fortsatt nysgjerrig. Ikke minst nysgjerrig på hva som vil skje med den lokale beredskapen videre. Jeg kan i dag si under en utrykning når folk er i tvil om de gjorde dumt i å ringe oss – «Det er bare å ringe, det er derfor vi er her – for å hjelpe dere». Jeg er nysgjerrig på om det vil være slik også i fremtiden, spesielt i distriktene.

«Hvorfor» vil nok følge meg både som privatperson og i yrkeslivet.

Tresfjord, mai 2017

Frank Skorgen

Sammendrag

Denne oppgaven har kommet til med bakgrunn i den samfunnsutviklingen og -endringen som nå pågår på mange områder. Det vil si reformer, store og små. Denne oppgaven går imidlertid inn på Brannstudien (2013), der en arbeidsgruppe har utarbeidet en rapport der de påpeker problemer med dagens ordninger, og behovet for ny utdanning og organisering for brann- og redningsvesen i Norge. Denne omorganiseringen foregår litt mer i det stille enn «Nærpolitireformen» og «Kommunereformen» som har vært mer omtalt i media.

I oppgaven påpekes det jeg oppfatter å være de viktigste endringene som er foreslått i brannstudien, og hva de vil kunne føre til for brann- og redningsberedskapen i distriktene. I korte trekk går dette på omorganiseringen der man ønsker en sentralisert og mer profesjonell ledelse. Det vil igjen føre til et mer profesjonelt brannvesen. Arbeidsgruppen har foreslått tre modeller med ulik dimensjonering på brannvesenets størrelse. Anbefalingen i brannstudien er modell 1, der man ser for seg brann- og redningsvesen i størrelse der de etablerte fylkesgrensene skal være avgrensinger. Ikke helt ulikt de nye politidistriktene. Også nye krav til utdanning er omtalt i oppgaven, der man foreslår at brannkonstabel i heltidsbrannvesen, operatør på alarmsentral og forebyggendepersonell skal ha fagskoleutdanning. For mannskaper i deltidsbrannvesen er ikke ne utdanningskrav helt på plass når oppgaven skrives, men det antydes at man vil videreføre en kombinasjon av nettbasert teori og praksisperiode med øvelser.

Omorganisering og sentralisering av det offentlige har foregått i flere ti-år, i tråd med teoriene i New Public management. Disse teorien har jeg drøftet mot forslagene i brannstudien samt påpekt hva det vil kunne føre til for beredskapen i distriktene.

Opgaven er basert på kvalitativ metode. I dette ligger et dokumentstudie, der brannstudien er hoveddokumentet. Opplysninger er også hente fra egen erfaring, diskusjoner i bransjen samt noen intervjuer. Videre er det benyttet fagbøker og artikler både i teorien. Men også drøftingen

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	iii
Innholdsfortegnelse	iv
1. Innledning.....	1
1.1 Problemstilling	3
1.4 Avgrensinger	4
2. Metode.....	5
2.1 Metodisk tilnærming	5
2.2 Kvalitativ metode	7
2.2.1 Observasjon	7
2.2.2 Dokumentstudier	8
2.2.3 Intervju	9
3. Empiri.....	9
3.1 Bakgrunn	10
3.2 Robusthet.....	13
3.3 Ny utdanning for brann- og redningsmannskap	14
3.4 Ny organisering	16
3.5 Beredskapsprinsippene	20
3.6 Fremtidige utfordringer	21
4. Teori	21
New Public Management	22
5. Analyse.....	24
5.1 Bakgrunn	25
5.2 Robusthet.....	27
5.3 Ny utdanning for brann- og redningsmannskap	30
5.3.1 Brannkonstabel.....	31
5.3.2 Operatør nødalarmeringssentral	35
5.3.3 Forebyggende personell	36
5.3.4 Lederstillinger	38
5.4 Ny organisering	39
5.5 Beredskapsprinsippene	50
5.6 Fremtidige utfordringer	52
6. Konklusjon	53
7. Litteraturliste	56

1. Innledning

Vi er i dag midt oppe i det som kan oppfattes som store samfunnsendringer på mange måter. Vi har mang en reform som er gjennomført, det er mange reformer som i dag fra sentralt hold er ønsket gjennomført. For å nevne en av reformene som er gjennomført kan vi bruke «Nærpolitireformen» som et eksempel. Der har man redusert antall politidistrikt fra 27 til 12. Vi står også midt oppe i det som kalles for kommunereformen, der regjeringen ønsker å redusere antall kommuner fra 428 til omtrent 100. En annen reform som er på gang, og som nok ikke alle har hørt om enda er resultatet av «Brannstudien» fra 2013, der en arbeidsgruppe har kommet frem til at man også ønsker å redusere antall brannvesen fra 268 til 12.

Felles for alle reformer som blir gjennomført er at det er store forskjeller både i de faglige og politiske uttalelser og holdninger til hva som vil være best for folk flest. Noen vil nok også hevde sitt syn av personlige interesser, men de aller fleste mener nok å ha de gode og beste løsningene for framtiden. Det kan også virke som at mange av reformønskene fremmes med bakgrunn i ønsket om å kunne møte de fremtidige utfordringene samfunnet vil kunne stå ovenfor, men da blir jo også spørsmålet om man vet nok om hva disse fremtidige utfordringene vil innebære. Kanskje skaper man også flere ukjente utfordringer som gir større ringvirkninger enn de fremtidige utfordringene man er kjent med. Dette gjenspeiles nok også i dagens ROS-analyser og beredskapsplaner, som i stor grad er basert på gårsdagens hendelser og ikke det som per i dag ikke har skjedd.

Mange av de ønskede endringene i beredskapsarbeidet i Norge er fremmet i etterkant av Gjørvkommisjonens rapport NOU 2012:14. Denne rapporten danner grunnlaget for mange av meningene om at vi må ha store beredskapsenheter i de forskjellige nødetatene. Kommisjonen påpeker også behovet for samvirke mellom aktørene. Spesielt politiet fikk i denne rapporten kraftig kritikk for sin håndtering av de fatale hendelsene og terroren som ble utført i regjeringkvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Hendelsen på Utøya hadde ingen sett for seg ville skje i Norge *«De færreste hadde på forhånd tatt innover seg at noe så uvirkelig kunne bli virkelighet: 77 mennesker ble drept. Mange ble alvorlig skadd. Tusener har lidd store menneskelige tap, og de materielle ødeleggelsene er vanskelige å fatte. Alt på grunn av en mann»* (Gjørvkommisjonen, 2012, s. 13).

NOU 2012:4 Trygg hjemme, er også en utredning som danner grunnlag for tanker og meninger om hvordan brannvesenet bør jobbe videre. Denne utredningen er utarbeidet av et utvalg som ble oppnevnt av regjeringen Stoltenberg 17. desember 2010. *«Bakgrunnen for*

oppnevningen framgår av St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikkerhet, der regjeringen varsler at de vil sette ned et slikt utvalg» (Trygghjemmeutvalget, 2012). Bakgrunnen for denne utredningen ligger i at man erkjenner at det fremover vil bli et større antall hjemmeboende pleietrengende i Norge, som igjen vil øke risikoen for at brann kan oppstå i hjemmet. I rapporten er dette forklart slik: «I oppdraget knyttes opprettelsen av utvalget til at noen grupper er mer utsatt enn andre for å omkomme i brann. Særlig gjelder dette eldre. Erkjennelsen av at antall personer over 70 år trolig vil fordobles frem mot 2060, kombinert med at den eldre delen av befolkningen i større grad enn før bor i egne hjem eller omsorgsboliger fremfor institusjoner, har medført et behov for å se på denne gruppens brannsikkerhet» (Trygghjemmeutvalget, 2012).

NOU 2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer, har sett nærmere på dagens utdanningssystem. Arbeidsgruppen har sett på framtidens utfordringer og lagt fram forslag til en ny helhetlig utdanningsplan for alle nivå i brannvesenet. Mandatet arbeidsgruppen var tildelt er beskrevet som følger: «*Utvalgets hovedoppgave var, i tråd med omtale i Stortingsmelding 35 om Brannsikkerhet, å utrede det samlede kompetansebehovet i brannvesenet. Mandatet gir utvalget i oppgave å utrede det fremtidige utdanningsbehovet ut fra dagens og framtidens utfordringer i brannvesenet, både på det forebyggende og beredskapsmessige området» (NOU 2012:8, 2012, s. 18). Utvalget har konkludert med at dagens utdanning for brannmannskap er for dårlig, og legger opp til at en fremtidig utdanning for brannmannskap bør være en 2-årig fagskoleutdanning, og ledelsesnivået i brannvesenet bør være tilknyttet høyskolen. Når det gjelder fremtidige utfordringer beskriver utvalget dette slik: «Når hendelser, spesielt store og uvanlige hendelser inntreffer, vil det normalt medføre forventninger til at brannvesenet skal kunne håndtere tilsvarende hendelser i fremtiden» (NOU 2012:8, 2012). Videre ser utvalget det som naturlig og viktig at brannvesenet som kommunenes største beredskapsressurs også deltar i samfunnssikkerhetsarbeid utover bare brannvern: «Med kommunal beredskapsplikt er kommunen pålagt å se risiko og sårbarhet i en helhetlig sammenheng. Dette krever planlegging. For å unngå at skadeomfanget av uønskede hendelser ikke inntreffer eller at skadeomfanget ikke blir større enn nødvendig, er det nødvendig at kommunen iverksetter forebyggende og normaliserende tiltak. Brannvesenet vil ha en naturlig rolle i dette arbeidet» (NOU 2012:8, 2012, s. 13). Store hendelser kan i tillegg til branner og natur- og klimaskapte hendelser også være komplekse på andre måter som eksempelvis farlig gods.*

Brannstudien er utarbeidet av en arbeidsgruppe satt sammen og ledet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), på bestilling fra Justis- og beredskapsdepartementet. Arbeidsgruppens oppgave var å se på brann- og redningsvesenets organisering og ressurser, og mandatet var definert som følger: «Arbeidsgruppens hovedoppgave har vært å utrede hvordan de samlede ressursene som blir benyttet i brann- og redningsvesenene i dag, kan benyttes best mulig og i samhandling med andre beredskapsaktører for å nå de nasjonale målene i St. meld. Nr. 35 (2008-2009) Brann sikkerhet.» (Brannstudien, 2013, s. 12). I tillegg til Stortingsmelding 35, har man i denne studien også sett nærmere på de rapportene som er nevnt over i denne innledningen, og arbeidsgruppen har avslutningsvis gjort sine konklusjoner i forhold til hvordan de ser for seg fremtidens brannvesen. Brannstudien gir anbefalinger om framtidig struktur og organisering, samt anbefaling om ny utdanning for framtidens brannmannskap i alle ledd fra konstabler til brannsjef. Også i brannstudien ser man en sammenheng mellom framtidig utdanning og de fremtidige utfordringer som vil kunne komme innen samfunnssikkerheten generelt: «En bredere utdanning vil gjøre det mulig for en person å jobbe med faglige oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskapsplanlegging i en mindre kommune» (Brannstudien, 2013, s. 12).

1.1 Problemstilling

Som nevnt i innledningen er det flere offentlige rapporter og utredninger som ligger til grunn for framtidig struktur og dimensjonering av Norges brannvesen. Det vil nok som i mange andre reformer og endringsprosesser være en kamp mellom det politiske miljøet og det faglige miljøet innen brann- og redning før man har kommet fram til en omforent felles vei å gå. Det er heller ikke sikkert man på noen måte vil komme til enighet, da det er store forskjeller innenfor både det politiske og de faglige miljøer om hva som vil være den rette veien å gå.

Jeg har vurdert tre ulike perspektiver innenfor temaet fremtidige brann- og redningsvesen.

1. Endringer og utfordringer sett fra byer og de allerede store brannvesen sitt ståsted
2. Endringer og utfordringer sett i lys av framtidig samfunnssikkerhet generelt
3. Endringer og utfordringer sett fra distriktet og mindre brannvesen sitt ståsted

Med bakgrunn i egen kompetanse, erfaring og interesse vil jeg se nærmere på det tredje av disse perspektivene, fremtidige brann- og redningsvesen i distriktene. Man kan lett finne mange artikler som omhandler tematikken om beredskap i distriktene, og særlig er de første

resultatene av «Nærpolitireformen» vært mye omdiskutert. Det er ikke meg bekjent, gjort noen helhetlig vurdering av hvordan disse foreslåtte og varslede endringene vil kunne påvirke beredskap og forebyggende arbeid i distriktene. Det påpekes gjerne hva som ikke fungerer med dagens ordninger, men alt det som fungerer og er bra blir mindre debattert. Nettopp dette er bakgrunnen for at jeg ser dette som et svært interessant emne å se nærmere på. Jeg har derfor satt opp følgende problemstilling i denne oppgaven:

«Hvordan vil retningslinjene/forslagene i brannstudien kunne påvirke beredskapen i distriktene?»

Årsaken til at jeg ser dette temaet som interessant er min egen hverdag med bosted og arbeidsplass i distriktet. Mine roller i arbeidslivet i dag er brannsjef og beredskapsansvarlig i en kommune med 6 700 innbyggere som i forbindelse med kommunereformen har valgt å stå alene uten å slå seg sammen med andre kommuner. Dette er også godkjent av de styrende myndigheter. Med bakgrunn i disse rollene og den erfaringen jeg har, gjør at jeg er svært interessert i og har opparbeidet meg kunnskap om lokal beredskap. Denne erfaringen gjør også sitt til at jeg har gjort meg en del tanker om de endringer/reformer man nå jobber med å få utført.

Jeg velger i denne oppgaven å se nærmere på brannstudien, da man i denne rapporten har sett nærmere på andre Stortingsmeldinger og NOU-er som omtaler brannvern- og samfunnssikkerhetsarbeid. Videre har rapporten vært utgangspunktet for beslutningsgrunnlaget som DSB utarbeidet for Justis- og beredskapsdepartementet 1. desember 2015. Det aller siste er at Justis- og beredskapsdepartementet i tildelingsbrevet for 2017 har gitt DSB i oppgave å utarbeide et forslag til ny dimensjoneringsforskrift for brann- og redningsvesen innen 1. november 2017. Justis- og beredskapsdepartementet har i denne bestillingen lagt ved 12 punkter som spesielt skal vurderes i forslaget til den nye dimensjoneringsforskriften. De aller fleste av disse punktene finner man allerede omtalt i Brannstudien, og nettopp dette gjør det fortsatt interessant å se nærmere på hvordan forslagene i Brannstudien kan påvirke beredskapen i distriktene.

1.4 Avgrensinger

Oppgaven vil i hovedsak begrenses til innholdet i brannstudien, og på den måten vil det være endringer i brann- og redningsvesen jeg ser nærmere på, og ikke de andre nødetatene som Politi og ambulanse. Den allerede vedtatte «Nærpolitireformen» er allerede delvis

gjennomført, så den vil likevel kunne være et naturlig sammenligningsgrunnlag. I oppgaven vil jeg i hovedsak ha fokus på den lokale beredskapen. Det vil likevel komme frem at beredskapen i distriktene også henger sammen med det forebyggende arbeidet, sannsynligvis i langt større grad enn sentralt. I denne sammenhengen er det også naturlig å komme innom noen politiske tilnærminger. Det kan være mye positivt i brannstudien med tanke på å omfordele og sentralisere ressurser, samt satsingen på utdanning. Jeg vil imidlertid se nærmere på hvordan forslagene i Brannstudien kan komme til å påvirke brannberedskapen og det forebyggende arbeidet i distriktene.

Oppgaven er bygget opp slik at jeg etter innledningen først skriver litt om det metodevalget jeg har gjort. Deretter presenterer jeg de funn jeg har gjort i brannstudien som er empirien i oppgaven, som jeg vil analysere og drøfte senere. Før jeg går inn på analysekapittelet med drøfting presenterer jeg den teorien jeg vil benytte for å belyse problemstillingen. Helt avslutningsvis har jeg ett kapittel med konklusjonen, som oppsummerer denne oppgaven, samt forslag til videre studier.

2. Metode

Jeg skal i dette kapittelet komme nærmere inn på metoden jeg har benyttet for å fremskaffe materiale til å besvare problemstillingen som er beskrevet innledningsvis i kapittel 1. Med bakgrunn i problemstillingen blir dokumentstudier en vesentlig del av empirigrunnlaget til denne studien. Jeg har likevel sett behovet for å komplettere studien med samtaler/intervjuer av/med fagpersoner, slik at jeg får andre meninger enn mine egne i vurderingen av de dokumenter som blir studert. Disse intervjuene kommer frem i diskusjonen i kapittel 5. Med en slik variasjon vil jeg få en triangulering i den metodiske tilnærmingen.

2.1 Metodisk tilnærming

I samfunnsvitenskapelig metode starter man med utarbeiding av en problemstilling, eller man har spørsmål man ønsker svar på. Uansett hvordan man ønsker å finne disse svarene gjør man seg nytte av en eller annen form for metode for å fremskaffe empiri, eller datamateriale. Behovet for metode kan defineres slik: *«Metoden tvinger oss til å gå gjennom spesielle faser når vi gjennomfører en undersøkelse. Dette kan oppfattes som en oppskrift på hvordan undersøkelsen kan gjennomføres, altså noe som er svært praktisk rettet. I tillegg skal metoden*

hjelp oss til på en systematisk måte å stille kritiske spørsmål knyttet til valg som gjøres, og hvilke konsekvenser disse valgene kan ha» (Jacobsen, 2005, s. 19). Videre påpeker Jacobsen viktigheten av at undersøkelsen skal være gyldig og relevant, samt at den skal være troverdig. «Med gyldighet og relevans mener vi at vi faktisk måler det vi ønsker å måle, at det vi har målt, oppfattes som relevant, og at det vi måler hos noen få, også gjelder for flere.» (Jacobsen, 2005, s. 19). Vivi Nilssen skriver i sin bok «Analyse i kvalitative studier» om troverdighet i form av at analyseprosessen blir gjort transparent for leserne: «En nøye beskrivelse av framgangsmåte og bruk av analyseredskaper bidrar til at leseren kan vurdere om funnene er troverdige og overførbare til andre kontekster» (Nilssen, 2014, s. 154). Aksel Tjora bruker uttrykket transparent i sin bok «Kvalitative forskningsmetoder i praksis», der han har brukt følgende definisjon på uttrykket: «Transparens betyr gjennomsiktighet og brukes i metodisk sammenheng om hvorvidt og hvordan detaljene i et studium beskrives for lesere. Stor grad av transparens betraktes som positivt for høy forskningsmessig kvalitet» (Tjora, 2013, s. 232).

Et av de metodiske valg man må gjøre tidlig i en studie er om man vil gå for en kvalitativ eller en kvantitativ metode. «Data som samles inn, må analyseres og tolkes. Analyse av kvalitative data består i å bearbeide tekst, mens analyse av kvantitative data skjer ved hjelp av opptelling, der det brukes forskjellige statistiske teknikker. Enten analysen er kvalitativ eller kvantitativ, består en vesentlig del av samfunnsforskningen av å tolke data» (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2011, s. 33). Jeg skal i dette metodekapittelet ikke gå mer inn på det som har med kvantitativ metode å gjøre, da denne studien er basert på kvalitativ metode, noe som vil komme fram videre i dette kapittelet. Jeg vil likevel påpeke at man kan benytte begge metoder i det som kalles for metodetriangulering. «Metodetriangulering vil si at forskeren under feltarbeidet bruker ulike metoder – for eksempel både observasjon og intervju» (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2011, s. 230). Denne metodetrianguleringen kan i andre situasjoner benyttes i studier der man benytter både spørreundersøkelser og intervjuer, altså en triangulering mellom kvantitative og kvalitative metoder. Man kan på denne måten eksempelvis underbygge resultatene i en spørreundersøkelse med utdypende intervju. Jacobsen (2013) skriver følgende om triangulering «Dette betyr at vi kontrollerer data og konklusjoner ved å kombinere ulike metoder, ulike intervjuer/observatører, ulike kontekster, ulike personer som registrerer og analyserer data. Triangulering vil være effektiv kontroll av om det en forsker kommer fram til også kan oppnås av en annen forsker» (Jacobsen, 2005, s. 229).

2.2 Kvalitativ metode

Kvalitative studier kan ytterligere deles inn i flere typer studier. Tjora (2013) deler dette videre inn i observasjon, intervju og dokumentstudier. Jeg vil her beskrive litt mer om observasjons- og dokumentstudier, da det i hovedsak er den tilnærmingen jeg har benyttet i denne oppgaven.

2.2.1 Observasjon

Ved gjennomføring av observasjon eller nærstudier er forskeren tilstede i og følger med på det miljøet man vil forske på. *«Det er mange gode grunner til å velge observasjonsstudier. For det første kan de gi oss tilgang til sosiale situasjoner som de involverte i situasjonen ikke selv først har tolket (slik man kan få tilgang til ved intervjuer)» (Tjora, 2013, s. 46).* Det er også andre fordeler med et slikt studie, man unngår blant annet å hefte ved tiden på de mennesker og miljøer man forsker på. I følge Tjora (2013) kan det i enkelte miljøer være vanskelig å få fagpersonell til å sette av uforstyrret tid til intervjuer, og at det derfor kan være enklere å observere deler av deres arbeid. *«Observasjon kan også velges rett og slett fordi man har tilgang til denne formen for datagenerering, for eksempel som deltaker i en situasjon som man forsker på. I mange tilfeller kan selv en meget begrenset mengde observasjon gi relativt mye nyttig tilleggsdata, for eksempel i et studium som ellers benytter intervjuer. Dersom man i et slikt prosjekt har enkel tilgang til å gjøre for eksempel en dag med observasjoner, kan dette i seg selv være en grunn til å gjøre nettopp dette. Kostnadene er relativt begrenset, men mulighetene er til stede for at man vil skaffe data som egner seg som supplement til intervjudata» (Tjora, 2013, s. 47).*

«Nærstudier innebærer et metodemangfold. Forskeren observerer og tar feltnotater, gjør lydopptak og noen ganger videoopptak. Handlingene blir ikke bare beskrevet, forskeren skal også belyse hva handlingene betyr for de ulike aktørene som er involvert. Gjennom intervjuer får forskeren både tak i intensjonen bak observerte handlinger og i tillegg forskningsdeltakernes forståelse av hva som skjedde» (Nilssen, 2014, s. 22).

Internett gir også rom for observasjon, selv om det er uenighet om dette er observasjon eller dokumentstudier. *«Enkelte forskere betrakter slike nettbaserte observasjoner som dokumentstudier, siden diskusjonen allerede finnes som (nedlastbar) tekst» (Tjora, 2013, s. 99).* Likevel skriver Tjora som følger om observasjon på internett: *«Etter hvert som Internett*

har modnet, med en rekke åpne fora og mulighet for bred deltakelse gjennom sosiale medier, er det relevant å betrakte Internett som en arena for observasjonsstudier. Følelsen av nettstedene som steder, samfunn eller virtuelle fellesskap, støtter ideen om at man kan gjøre observasjoner på Internett» (Tjora, 2013, s. 99).

2.2.2 Dokumentstudier

«Den tredje hovedgruppa av kvalitativ datagenerering er såkalte dokumentstudier, hvor vi i hovedsak bruker dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning» (Tjora, 2013, s. 162). Nettopp dette er også utgangspunktet for studiet jeg gjennomfører, der problemstillingen tar utgangspunkt i mulige resultater av «Brannstudien» med tilhørende dokumenter. «Brannstudien» kan i seg selv også defineres som en rapport eller et forskningsresultat. «Dokumentstudier oppfattes tradisjonelt som såkalte ikke-påtrengende metoder («unobtrusive methods») der vi genererer empiriske data uten at ikke-forskende deltakere er involvert. Ved å analysere ulike allerede eksisterende dokumenter kan vi skaffe oss informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål» (Tjora, 2013, s. 163). I denne studien blir likevel deltakere kontaktet for kommentarer og utfyllende forklaringer, ikke minst mot de funn som blir gjort og presentert i neste kapittel. De aktuelle personene blir selvfølgelig forespurt først slik kutyme er for intervjuer, og henvendelsene skal derfor ikke oppfattes som påtrengende. «Bruk av dokumenter som datamateriale er sentralt i de fleste forskningsprosjekter. Ofte er dokumenter benyttet som bakgrunnsdata (eller tilleggsdata) som vi benytter i tillegg til data for eksempel fra intervjuer og observasjoner. I rene dokumentstudier bruker vi kun dokumenter som empiri» (Tjora, 2013, s. 163).

Når metoden for denne studien skal summeres så vil det kunne forklares med en triangulering mellom dokumentstudier, intervjustudie og observasjonsstudier. Både tilnærmingen til dokumenter og intervjuer er tidligere forklart i dette kapitlet, men jeg har også en tilnærming til observasjon gjennom mitt daglige virke i et brannvesen. Det er også mer eller mindre daglig artikler på internett som omhandler reformer med sentralisering og effektivisering, noe som har gjort sitt til at bakgrunnsmateriale finnes i stort omfang.

2.2.3 Intervju

Intervju er også en form for kvalitativ forskning, og kan gjennomføres som alt fra et dybdeintervju av en person til fokusgrupper som diskuterer tema i intervjuet. «*Den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning er ulike former for intervjuing. Særlig er såkalte semistrukturerte intervjuer eller dybdeintervjuer populære*» (Tjora, 2013, s. 104). Et dybdeintervju kan gjennomføres ved å strengt følge en intervjuguide, eller som en åpen samtale om et tema. Semistrukturerte intervju kan forklares nærmere slik: «*Mellom ytterpunktene strukturerte og åpne intervjuer er den mest utbredte formen for kvalitative intervjuer, semistrukturerte eller delvis strukturerte intervjuer, også kalt intervjuer basert på intervjuguide*» (Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2011, s. 139).

Måten intervjuene er gjort på i denne oppgaven er i all hovedsak samtaler rundt temaet/fenomenet omorganisering og sentralisering, og hvordan dette vil kunne påvirke beredskapen i distriktene. Dette har gjort sitt til at det ikke er utarbeidet intervjuguider utover innholdet i Brannstudien og de tilhørende dokumenter. Siden samtalen er gjennomført på arbeidsplassen eller sosialt, har dette foregått under trygge former, noe har også gitt mange svært gode samtaler. Jeg fikk tidlig inntrykk av at mange ser det som vanskelig å prate fritt i et intervju, ikke minst med tanke på fremtidig jobbsituasjon. Det er ikke bare i diskusjoner om den lokale beredskapen jeg har fått høre at man ikke ønsker å bli sitert med navn.

Jeg vil i det følgende kapittel presentere de funn i brannstudien jeg mener er viktige i den forstand at de vil kunne påvirke beredskapen i distriktene. Disse funnene vil utgjøre empirien i denne oppgaven.

3. Empiri

Jeg vil i dette kapitlet presentere de viktigste momentene i Brannstudien som på ulike måter vil kunne påvirke beredskapen, både positivt og negativt. Jeg vil først komme inn på bakgrunnen for Brannstudien, og deretter presentere de viktigste momentene som arbeidsgruppen som har laget brannstudien har kommet fram til. De momentene som blir presentert i dette kapitlet, vil videre bli drøftet i kapittel 5. Analyse

3.1 Bakgrunn

Arbeidsgruppen som har jobbet med Brannstudien ble opprettet av DSB, etter at Justis- og beredskapsdepartementet 5. oktober 2012 ga DSB i oppdrag å etablere og lede en arbeidsgruppe som skulle se på brann- og redningsvesenets organisering og ressurser. Oppdraget som DSB ble tildelt er videre forankret i Stortingsmelding 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet* og tilhørende Innst. 426 S (2012-2013). Sistnevnte er en innstilling fra justiskomiteen til Stortinget som omhandler samfunnssikkerhet, der det i innledningen står følgende om innholdet: *«I denne meldingen til Stortinget redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er et mål for regjeringen at befolkningen skal oppleve stor grad av trygghet for liv, helse og viktige verdier. Erfaringer fra hendelser synliggjør også behovet å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjonsevne når alvorlige hendelser inntreffer»* (Justiskomiteen, 2012, s. 1).

Sammensetningen av arbeidsgruppen som utarbeidet Brannstudien er gjort på en slik måte at man skal ha størst mulig bredde i kompetansen: *«Arbeidsgruppen har vært bredt sammensatt med vekt på kommunal og faglig kompetanse fra brann og redning og med forankring i fagforbund. I tillegg ble kjønn, jf. likestillingsloven § 21, og geografisk tilknytning vektlagt. Det var to representanter fra ulike brann- og redningsvesen, en representant fra hver av organisasjonene Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Kommunesektorens organisasjon (KS), og en representant fra Norsk brannbefals landsforbund. Videre er Universitetet i Nordland med en person som har forskningskompetanse innen beredskap, og Fylkesmannen i Telemark ved Fylkesberedskapssjefen representert. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er nasjonal brannmyndighet og leder arbeidsgruppen»* (Brannstudien, 2013, s. 9).

Arbeidsgruppen som var satt til å utarbeide Brannstudien var tildelt egne mandat å jobbe etter, og disse er definert som følger: *«Arbeidsgruppens hovedoppgave har vært å utrede hvordan de samlede ressursene som ble benyttet i brann- og redningsvesenene i dag, kan benyttes best mulig i samhandling med andre beredskapsaktører for å nå de nasjonale målene i St. meld. Nr. 35 (2008-2009) Brann sikkerhet:*

- *Færre omkomne i brann*
- *Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier*
- *Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner*
- *Styrket beredskap og håndteringsevne*
- *Mindre tap av materielle verdier*

*Det går frem av stortingsmeldingen at den grunnleggende målsettingen for brannsikkerhetsarbeidet er en nullvisjon, som innebærer at ingen skal omkomme i brann» (Brannstudien, 2013, s. 9). Vi ser ut fra dette at Brannstudien er tuftet på tre hoveddokumenter, Stortingsmelding nr. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*, justiskomiteens innstilling 426 S (2012-2013) og Stortingsmelding nr. 35 (2008-2009) *Brannsikkerhet*.*

Videre er også arbeidsoppgavene til arbeidsgruppen inngående definert. Da disse oppgavene både gir føringer for Brannstudiens resultater og denne studiens oppfølging, gjengis arbeidsoppgavene i sin helhet her: *«Arbeidsgruppen skal:*

- 1. Skildre og vurdere dagens regelverk, organisering og dimensjonering av de kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenene og nødalarmeringssentralene (110-sentralene). Vurderingen skal inkludere både styrker og svakheter ved dagens situasjon.*
- 2. Skildre og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha noe å si for brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten i årene fremover. Vurderingen skal omfatte konsekvenser for brann og redningsvesenet i et lokalt, regionalt og nasjonalt perspektiv og for etatens kapasitet til å bidra med støtte internasjonalt.*
- 3. Se hvordan andre land organiserer sine brann- og redningsvesen, og særlig modellene i de andre nordiske landene.*
- 4. Utrede og foreslå tiltak og alternative løsningsmodeller som skal sikre at de samlede ressursene kommunene bruker på brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten for brann, utnyttes best mulig og i samhandling med andre beredskapsaktører, for å møte fremtidens utfordringer og samfunnets behov. Det skal legges vekt på målrettet og effektiv utnyttelse av brann- og redningsvesenets forebyggende ressurser. Forslag til beredskapsordninger skal bygge på lokale, regionale og nasjonale behov for beredskapskapasiteter.*
- 5. Gjøre rede for økonomiske og administrative konsekvenser av de ulike forslagene til tiltak og løsningsmodeller. Forslagene skal være innenfor de samlede ressursene som kommunene i dag benytter på brann- og redningsvesen.*
- 6. Med utgangspunkt i de ulike forslag til tiltak og løsningsmodeller gjøre rede for nødvendige regelverksendringer.*
- 7. Anbefale en modell for organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten for brann, og for samhandling med andre beredskapsaktører.*

8. *Holde seg orientert om avsluttet og pågående utredningsarbeid med betydning for arbeidet til gruppen. Søke informasjon og kunnskap på bred basis og ha dialog med relevante fagpersoner og kompetansemiljø.*
9. *Gjennom DSB ta opp spørsmål om tolking av mandatet med Justis- og beredskapsdepartementet ved behov.*

Mandatet åpner ikke for å vurdere flytting av ansvaret for å etablere og drifte brann- og redningsvesenet. Oppgavene skal fortsatt være et kommunalt ansvar» (Brannstudien, 2013, s. 10). Hvem som har ansvaret for å etablere og drifte brann- og redningsvesenet er et viktig poeng. Det kommer helt klart fram i mandatet til arbeidsgruppen at etablering og drift av brann- og redningsvesenet fortsatt skal være et kommunalt ansvar.

Årsaken til at mange i dag fremmer behovet for omorganiseringer og reformer er delt, samtidig som det også er delte oppfatninger om hvor stort dette reformbehovet egentlig er. Dette kommer for så vidt også fram i Brannstudien: «Arbeidsgruppen har vurdert styrker og svakheter ved dagens organisering og dimensjonering og mener at dagens brann- og redningsvesen på mange områder fungerer bra. Brann- og redningsvesenet har høy tillit i befolkningen og et godt omdømme, og innsatstid og dimensjonering sikrer lokal tilstedeværelse og trygghet i befolkningen» (Brannstudien, 2013, s. 13).

I brannstudien forklares det videre hvorfor brann- og redningsberedskapen må endres: «Et viktig stikkord er kompetanse. Det er utfordringer knyttet til kompetanse på områder som er viktige for å løfte kvaliteten på det brannforebyggende området videre, for eksempel analyser, forvaltning og brannforløpsvurdering. Mange steder er det for små fagmiljøer, eller kompetansen finnes rett og slett ikke. Det er gjennomgående for lite systematikk knyttet til erfaringslæring. Videre er det fortsatt for mange som dør i brann, og mange av disse omkommer i egen bolig. Utviklingen i retning av flere hjemmeboende eldre stiller store krav til det brannforebyggende arbeidet rettet mot boliger. I dette arbeidet er det behov for tett samarbeid med resten av kommunen og andre aktører» (Brannstudien, 2013, s. 13).

Arbeidsgruppen har vurdert variasjoner i kompetanse og utstyr blant Norges brannvesen. Videre har de også omtalt fremtidige utfordringer, og dette er presentert på følgende måte i Brannstudien: «Evnen til å håndtere store eller komplekse hendelser er varierende, og det kan være krevende for mindre deltids brann- og redningsvesen å opprettholde nødvendig spesialkompetanse knyttet til beredskap. Spesialkompetanse og -utstyr dekker ikke nødvendigvis alle geografiske områder i dag, og det mangler en overordnet struktur for hvor

slik kompetanse er plassert. Utviklingstrekk understreker at dette ikke blir lettere fremover; eksempelvis utfordrer ny infrastruktur i form av lange tunneler i mange deler av landet og den teknologiske utviklingen både kompetanse og til dels økonomi i mindre brann og redningsvesen. Utviklingen de siste årene har videre gått i retning av at brann- og redningsvesenet bruker en stor del av ressursene på andre hendelser enn brann. Det forventes flere store naturskapte hendelser, og samlet sett skaper bredden i forventet oppgaveportefølje utfordringer for kompetansen. Det er etter arbeidsgruppens mening videre behov for å se beredskapsressursene til brann og redning i sammenheng med andre aktører» (Brannstudien, 2013, s. 13).

3.2 Robusthet

Det er gjennomgående for Brannstudien og andre store reformer som Nærpolitireformen og Kommunereformen at hensikten blant annet er å gjøre organisasjonene mer robust. Siden dette er et så framtrædende og mye brukt uttrykk i Brannstudien, mener jeg det er viktig å få fram en forståelse for uttrykket robust. Jeg vil drøfte dette uttrykket i kapittel 5, men jeg skal redegjøre for uttrykket her, og se hvordan ulike ordbøker og andre definisjoner forklarer uttrykket robust. Yann De Caprona har skrevet Norsk Etymologisk Ordbok, og der er robust definert under menneskelige egenskaper slik: «Sterk, kraftig, hardfør. Av latin robustus «av eiketre, sterk, kraftig, avledet av robbur «eiketømmer, eikestamme; styrke, fasthet (eiketre er kjent for å være hard...)» (Caprona, 2013, s. 158). Også i Store Norske leksikon finner vi en definisjon på robusthet: «Robusthet er det begrepsmessige motsatte av sårbarhet. Som sårbarhet handler robusthet om hvordan påkjenning og stress (risikokilder) vil kunne gi konsekvenser for noe som har verdi for oss mennesker. Konsekvensene kan være knyttet til for eksempel liv og helse, miljø og/eller økonomiske verdier» (Store Norske Leksikon, 2017). Videre forklares robust slik: «I dagligtalen brukes begrepet om det å ha evne til å tåle påkjenninger og stress som kan føre til skader og tap» (Store Norske Leksikon, 2017).

Det har ikke vært mulig å finne en definisjon på uttrykket robust hos DSB, selv om det er et større antall dokumenter og veiledere hvor uttrykket er benyttet. Uttrykket må likevel forstås slik at en robust organisasjon er en organisasjon som kan motstå ekstra påkjenninger i spesielle situasjoner, uten at organisasjonen blir satt ut av spill. Det vil da si at man skal kunne håndtere ekstraordinære hendelser, uten at det skal gå utover den daglige driften, eller at man raskt skal kunne komme tilbake til normalisert drift. Videre må vi også forstå robusthet i større organisasjoner dithen at man skal kunne håndtere samtidighetskonflikter.

3.3 Ny utdanning for brann- og redningsmannskap

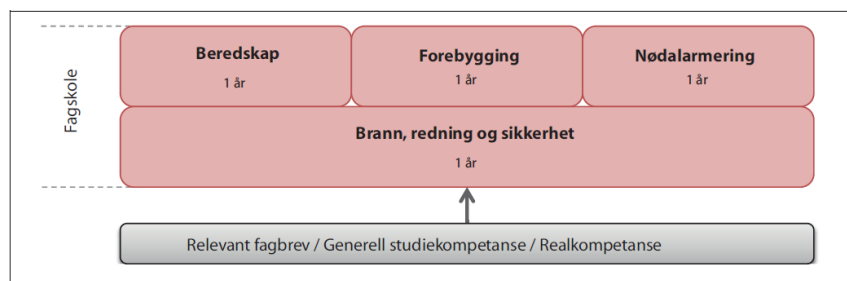
Utdanning av brannmannskaper har vært til debatt gjentatte ganger, både med tanke på hvor utdanningen skal gjennomføres, hvem som skal ha utdanning og krav til utdanningens innhold. NOU 1992:22 Framtidig utdanning av personell til de kommunale brannvesen, beskriver datidens krav, brannvesenets oppgaver den tiden samt framtidige oppgaver og legger til grunn hvordan framtidens utdanning bør være. Det beskrives også her i stor grad det som senere har blitt Norges brannskole.

Dagens krav til utdanning er hjemlet i «Forskrift om dimensjonering av brannvesen (Dimensjoneringsforskriften) fra 2002. Forskriften er hjemlet i Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets oppgaver (Brann- og eksplosjonsvernloven) fra 2002. Denne forskriften legger føringer for organisering, dimensjonering, utrusting, opplæring og kompetanse. Det er blant annet disse utdanningskravene man nå i brannstudien ønsker å endre.

I Brannstudien er det drøftet hvordan framtidens utdanning skal formes. Det gjøres mange henvisninger til NOU 2012:8 med bakgrunn i følgende tekst fra Brannstudien: *«Utvalget som hadde til mandat å gjennomgå dagens brannutdanning, anbefaler gjennom NOU 2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer at dagens utdanning må endres, blant annet for å tiltrekke seg et større mangfold av søkere. Ved å endre dagens ordning, hvor ansettelse skjer før utdanning, til å etablere en åpen utdanning for brann- og redningstjenesten som plasseres på fagskolenivå, håper man å bidra til å åpne yrket for et større mangfold. Arbeidsgruppen støtter at det gjennomføres en kompetansereform i råd med forslagene i NOU 2012:8» (Brannstudien, 2013, s. 145).*

I Brannstudien foreslår man altså å endre dagens krav til utdanning. For en brannkonstabel gir dette et helt annet utdanningsløp. *«I NOU 2012:8 Ny utdanning for nye utfordringer anbefales det at grunnutdanningen i en fremtidig utdanning for brann- og redningsvesenet plasseres på fagskolenivå, men lederutdanningen tilpasses høgskolenivå. Fagskolenivået er vurdert som best egnet for praktisk forankring og tilknytning til utøvelse av fag. En grunnutdanning på fagskolenivå vil etter utvalgets vurdering best muliggjøre en helhetlig tilnærming for heltids- og deltidspersonell» (Brannstudien, 2013, s. 12).* Dagens regjering med statsminister Erna Solberg har vedtatt at det skal etableres en fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell i Norge. Dette er hjemlet Prop. 1 S der det står: *«Regjeringen har besluttet*

å etablere en offentlig to-årig fagskole for utdanning av brann- og redningspersonell. Fagskolen vil ha hovedsete ved nåværende Norges brannskole i Tjeldsund kommune, mens deler av teoriundervisningen skal legges til Harstad» (Prop. 1 S (2016-2017), 2017, s. 23). Videre ble det også i Tildelingsbrev 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB for 2017 avsatt og budsjettert midler for oppstart av fagskolen. I tildelingsbrevet står det under Mål 1 – Redusere sårbarhet i samfunnet, oppgave 1: «DSB skal iverksette etablering av ny fagskole for brann- og redningspersonell» (Tildelingsbrev 2017, 2017, s. 5). Det er forventet at studietilbudet skal være klart høsten 2019, der man ser for seg å kunne ta opp 160 studenter årlig. Selv om ikke alt er helt klart til å gjennomføre fagskolen riktig enda ser man for seg et utdanningsløp for brann- og redningsmannskap i Norge som vist i figuren under som er hentet fra NOU 2012:8:



Figur 1 Grunnutdanning for heltidspersonell

Vi ser da at man ser for seg et felles første år for beredskap, forebyggende og nødalarming, med et spesialisierende andre-år for hver av faggruppene.

I NOU 2012:8 som Brannstudien viser til står det følgende om kommunalt sikkerhets- og beredskapsarbeid: «Som følge av det til dels nye og forsterkede fokuset på samfunnssikkerhet og kommunal beredskapsplikt, er det ventet at brannkonstabler i fremtiden vil få en større rolle i kommunalt sikkerhetsarbeid. De vil også kunne komme til å delta som ressurspersoner i kommunale og statlige arbeidsgrupper og prosjekter, der de må være i stand til å videreformidle kunnskap og erfaringer. Grunnleggende kunnskaper om sikkerhets- og beredskapsarbeid, ansvarsforhold mellom ulike aktører, forståelse av betydningen av samhandling og tverrsektorielt arbeid, samt utarbeidelse, gjennomføring og evaluering av risiko- og sårbarhetsanalyser, er derfor nødvendige kompetanseområder» (NOU 2012:8, 2012, s. 70).

For deltidsmannskap er mulighetene for gjennomføring av utdanning litt annerledes, og man har helt andre utfordringer ved at deltidsmannskapene har sin hovedarbeidsgiver andre steder

enn i brannvesenet. Utfordringene ligger blant annet i at mannskapene må frikjøpes dersom utdannelsen skjer på dagtid, ellers må man gjennomføre utdanning og opplæring på kveldstid.

Deltidsmannskap har som uttrykket sier deltidsstilling i brannvesenet, men må i hovedtrekk rykke ut på mange av de samme hendelsene som heltidsbrannmannskap. Når det gjelder utdanning av deltidspersonell sier man følgende i NOU 2012:8: *«Innholdet i utdanningen av deltidspersonell bør være på samme nivå som for grunnutdanningen av heltidspersonell, slik at kompetansen til heltids- og deltidspersonell blir mest mulig lik» (NOU 2012:8, 2012, s. 12).* Videre står det i samme NOU: *«En grunnutdanning på fagskolenivå vil etter utvalgets vurdering best muliggjøre en helhetlig tilnærming for heltids- og deltidspersonell» (NOU 2012:8, 2012, s. 12).* Man skiller likevel i omfanget av utdannelsen, selv om det tematisk skal være tilnærmet likt.

«For lederstillinger i Norske brann- og redningsvesen anbefaler arbeidsgruppen høyskoleutdanning. Man er ikke i mål med endringsforslagene her slik som man er med fagskoleutdanningen for brannmannskap, operatører i alarmsentral og forebyggendepersonell».

«En av de største svakhetene ved dagens utdanning er kompetanse knyttet til lederrollen i brannvesenet. Utvalget anser dagens lederutdanning for å være utilstrekkelig i forhold til de utfordringer som brannvesenets ledere blir stilt ovenfor i dag, og vil bli stilt ovenfor i fremtiden. Lederopplæringen er den delen av utdanningstilbudet for brannvesenet som i størst grad bør være forankret i forskningsbasert kunnskap på et akademisk nivå. I tillegg vil det i fremtiden stilles større krav til differensiering mellom ulike lederroller og andre roller i brannvesenet» (NOU 2012:8, 2012, s. 83).

3.4 Ny organisering

Arbeidsgruppen som har jobbet med brannstudien har ut fra det mandat de var tildelt kommet frem til tre modeller som etter deres syn er aktuelle for fremtidens brannvesen.

Arbeidsgruppen bruker i mange tilfeller de samme argumentene som andre engasjerte personer i dette temaet, om man er politiker, motstander eller tilhenger av reformen. Blant de meninger som deles av alle kan eksemplifiseres med følgende sitat: *«Arbeidsgruppen mener at kommunen utgjør en av bærebjelkene i det nasjonale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Alle hendelser har en lokal tilhørighet som stiller lokalsamfunnet overfor store utfordringer» (Brannstudien, 2013, s. 125).* Det er nok her mye av uenigheten i debatten

også ligger, og både nærhet-, likhets- og ansvarsprinsippet blir i større eller mindre grad satt på prøve. Felles for alle modellene er at det er gjort økonomiske analyser, for at brannvesenets nye modeller ikke skal endre ressursbehovet i forhold til det som er dagens utgifter til brann- og redning. Dette kommer frem i arbeidsgruppens mandat, der det står: «Videre har det vært en viktig forutsetning for arbeidet at alle forslag skal holdes innenfor dagens kostnadsramme. Det innebærer at det ikke har vært aktuelt å foreslå endringer som medfører store økonomiske endringer eller økte kostnader» (Brannstudien, 2013, s. 10). Det er også i mandatet spesifisert hvor ansvaret for brann- og redning skal være: «Mandatet åpner ikke for å vurdere flytting av ansvaret for å etablere og drifte brann- og redningsvesenet. Oppgavene skal fortsatt være et kommunalt ansvar» (Brannstudien, 2013, s. 10). Med disse sitatene i mente vil jeg videre i dette kapittelet presentere arbeidsgruppens forslag til nye modeller for organisering og drift av brann- og redningsvesen.

«Modell 1 innebærer at det blir 18 – 19 brann- og redningsvesen, avhengig av om Oslo og Akershus skal være selvstendig eller slås sammen. Grensene for disse vil følge de allerede etablerte fylkesgrensene. Arbeidsgruppens begrunnelse for denne modellen er at det må analyseres en organisasjon som er betraktelig større enn de fleste av dagens brann- og redningsvesen, og at de allerede etablerte administrative fylkesgrenser er et naturlig utgangspunkt for denne modellen» (Brannstudien, 2013, s. 126). I tabellen under som er hentet fra Brannstudien har man analysert hvor mange ansatte det vil være i modell 1 i henholdsvis Oslo og Finnmark, i både beredskaps- og forebyggende avdeling.

	Største brann- og redningsvesen ¹	Minste brann- og redningsvesen ²
Årsverk beredskap	340 (590)	65
Årsverk forebygging	50 (100)	10–15

1 Oslo. Tall i parentes hvis Oslo og Akershus slås sammen.

2 Finnmark.

Figur 2 Anslag over hvor mange ansatte det vil bli i brann- og redningsvesenene i modell 1 (Brannstudien, 2013, s. 127).

«Modell 2 innebærer en organisering som skal dekke minst 100 000 innbyggere eller følge fylkesgrensene. Grensen for organisasjonen skal ikke komme i strid med allerede administrative grenser.

Bakgrunnen for kriteriene for denne modellen er det som Finland la til grunn ved sin siste omorganisering. Finland hadde i tillegg til krav om minst 100 000 innbyggere krav om at ny organisering skulle følge allerede etablerte administrative grenser, og krav om at ny organisering skulle ha minst 100 heltidsansatte. For Norges del vil kravet om 100 heltidsansatte ikke være aktuelt som et alternativt tilleggskriterium, fordi ingen av dagens brann- og redningsvesen som dekker under 100 000 innbyggere, er i nærheten av å ha 100 heltidsansatte. På bakgrunn av dagens dimensjonering er det ingen «regioner» på under 100 000 innbyggere som har flere enn 100 heltidsansatte. I tillegg til at Finland er sammenliknbart med Norge på mange måter, gir denne modellen en mulighet for de størst befolkede fylkene til å organisere brann- og redningstjenesten i noen mindre organisasjoner. Modell 2 vil kunne bli lik modell 1 men gir en fleksibilitet innenfor de største fylkene. Opp mot kriteriene nedenfor vil det bli lagt til grunn at denne modellen vil innebære flere brann- og redningsvesen enn i modell 1. Denne tilnærmingen blir riktig for å kunne skille modellene og vise spennet i dette modellforslaget, fra den organisering som følger fylkesgrensene (lik modell 1), til at fylker med mer enn 200 000 innbyggere kan få flere brann- og redningsvesen. Som grunnlag for analysen legges det til grunn at modellen vil innebære et stede mellom 30 og 40 brann- og redningsvesen» (Brannstudien, 2013, s. 127). Tabellen under er også hentet fra Brannstudien, der man viser hvor mange ansatte det vil kunne bli i brann- og redningsvesenet i modell 2

	Brann- og redningsvesen med ca. 100 000 innbyggere ¹
Årsverk beredskap	75
Årsverk forebygging	12

1 Vestfold interkommunale brannvesen IKS som eksempel.

Figur 3 Anslag over antall ansatte i brann- og redningsvesenet i henhold til modell 2 (Brannstudien, 2013, s. 127).

«Modell 3 innebærer en organisering som sikrer at et brann- og redningsvesen dekker minst 20 000 innbyggere. Grensen for organiseringen bør ikke være i strid med allerede etablerte administrative grenser.

Denne modellen gir det klart største antall brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppen analyserer med modell 3 en organisering som i større grad er lik dagens. Kriteriet på minst 20 000 innbyggere gir et utgangspunkt for hva arbeidsgruppen ser på som et minimum av

størrelse for å kunne imøtegå flere av de kriteriene som er oppstilt. For eksempel vil dette med bakgrunn i dagens dimensjonerende regelverk uansett gi mer enn ett årsverk hva gjelder forebyggende arbeid.

Som for modell 2 er det vanskelig å si konkret hvor mange brann- og redningsvesen denne modellen vil gi, siden kriteriet er oppgitt til minimum. I denne modellen vil størrelsen til brann- og redningsvesenene variere veldig.

Vi kan her fortsatt legge til grunn at de store vil bli værende, men det vil bli mange små brann- og redningsvesen. Fortsatt vil kun åtte brann- og redningsvesen dekke mer enn 100 000 innbyggere og bare tre mer enn 250 000.

Analysen av denne modellen vil ha som grunnlag at de minste brann- og redningsvesenene ikke vil være større enn at de dekker et befolkningsgrunnlag på 20 000.

Som grunnlag for analysen av modellen opp mot kriteriene nedenfor vil det bli lagt il grunn at denne modellen vil innebære mellom 100 og 150 brann- og redningsvesen» (Brannstudien, 2013, s. 127). Tabellen under viser anslag over antall ansatte i brann- og redningsvesen i modell 3.

	Brann- og redningsvesen med ca. 20 000 innbyggere ¹
Årsverk beredskap	13
Årsverk forebygging	3

1 Grimstad brann- og feiervesen som eksempel.

Figur 4 Anslag over hvor mange ansatte det vil bli i de minste brann- og redningsvesenene i modell 3 (Brannstudien, 2013, s. 128).

«Arbeidsgruppen anbefaler modell 1. Det er flere grunner til dette: Modellen gir for det første sannsynligvis størst rom for økonomisk effektivisering, og dermed mulighet til å omdisponere ressurser til andre prioriterte formål» (Brannstudien, 2013, s. 16). Det første argumentet til arbeidsgruppen er økonomi. De nye brannvesenene med sentralisert ledelse skal få tilført alle regionens midler og ressurser, og gjennom regionens ros-analyse fordele ressursene der det er størst behov. Fordelen med dette vil være blant annet at de kommunene som ikke har organisert seg etter dagens dimensjoneringsforskrift vil kunne få et stort løft

både i det forebyggende arbeidet, men også beredskapen. På den annen side kan de kommuner og brannvesen som har fulgt utviklingen med ROS-analyser og tilpasset brannvernarbeidet og beredskapsplaner slik det etter dagens krav bør være, sannsynligvis kunne stagnere. Det er heller ikke urimelig å tenke seg at en del områder i den nye regionen vil bli tilgodesett med mindre ressurser enn i dag.

«Videre bygger modell 1 på kjent geografisk inndeling. Dette kan etter arbeidsgruppens mening, gjøre det lettere å gjennomføre og sikre enighet om samling i et felles brann- og redningsvesen innen det geografiske området. En modell som følger fylkesgrensene likner også mye på organiseringen til mange av de aktørene som brann- og redningsvesenet samhandler med, og kan dermed tilrettelegge for bedre og mer kraftfylt samvirke med andre aktører» (Brannstudien, 2013, s. 16).

3.5 Beredskapsprinsippene

De tre beredskapsprinsippene ansvar, nærhet og likhet ble introdusert i St.Meld.nr17(2001-2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Den norske beredskap og samfunnssikkerheten er bygd opp rundt disse prinsippene. *«Disse prinsippene må ses i lys av at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene. Det vil også kunne være tilfeller der ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng og det vil kunne oppstå et behov for samordning»* **Ugyldig kilde er angitt.** I Stortingsmelding 29 (2011-2012) innførte man det foreløpig siste av fire prinsipper for samfunnssikkerhet i Norge, nemlig samvirkeprinsippet. Forklaringen på og utdyping av de fire prinsippene er hentet fra den samme Stortingsmeldingen side 40:

- Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for de nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.
- Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping

av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.

- Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen, og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommune- eller virksomhets ansvarsområde er det i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.
- Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

3.6 Fremtidige utfordringer

I brannstudien er framtidens utfordringer forklart som en av årsakene til reformbehovet

NOU 2012:8 – Utvalgets vurdering av framtidens utfordringer: Teknologisk utvikling – større krav til moderne utstyr. Kommunal beredskapsplikt – forventet utvidet rolle og ansvar for brannvesenet.

4. Teori

Samfunnet endrer seg fort, både i Norge og verden for øvrig. Teknologien og samferdsel har vært og er i voldsom utvikling, og kan for mange være vanskelig å følge med på. Verden blir stadig «mindre» i den forstand at vi gjennom internett og medier får med oss hva som skjer i hele verden. Vi reiser overalt, vi handler overalt, og vi har etter hvert muligheten til å ha meninger om hva som skjer overalt som eksempelvis Facebook og andre sosiale medier.

Fra Stig O. Johannessens bok *Myter og erfaringer om ledelse* har jeg hentet argumentasjon fra kompleksitetsteorien (Johannessen S. O., *Myter og erfaringer om ledelse*, 2011) for å belyse et annet syn enn det som kommer fram i Brannstudien og teorien om New Public management. Også «Politiledelse» (Johannessen & Glomseth, *Politiledelse*, 2015) er benyttet.

Brannstudien er benyttet også videre i oppgaven der det blant annet er lagt vekt på læring og kompetanse, samt erfaringskompetanse (Brannstudien, 2013). Jeg har videre i diskusjonen av funnene fra brannstudien benyttet boken «Dynamiske og lærende organisasjoner» (Irgens, 2011). Jeg har også hentet noe teori om organisasjonsteori og læring i organisasjoner fra boken «Organisasjonsteori» (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014).

I boken «Samfunnssikkerhet» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004) har jeg hentet teoretisk støtte og definisjoner. I bøkene «Lokal og regional styring» (Bukve, 2012). Til slutt har jeg også benyttet boken «Modernisering av offentlig sektor» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011) til teoretisk underlag for den videre drøftingen. Boken «Managing the unexpected» (Weick & Sutcliffe, 2007) er benyttet i drøftingen om sentralisert ledelse.

Det politiske klima i Norge i dag gjør sitt til at det offentlige er under hardt press for omorganisering, modernisering og effektivisering gjennom de store reformene som er omtalt. Denne endringen har nok foregått over mange år, men det er noe spesielt nå med mange store reformer samtidig. Samfunnsendringen vurderer jeg å ligge til teoriene fra New public management (NPM), og det er dette jeg vil se mer på i dette kapitlet.

New Public Management

«Forvaltningspolitikken har lenge vært preget av ideer hentet fra New Public Management-bevegelsen (Christensen mfl. 2010). Organisatorisk har det første medført fristilling av offentlige organisasjoner som har fått økt autonomi gjennom selskapsdanning og økt autonomi for tilsyn. For det andre har det til en viss grad funnet sted en oppsplitting av organisasjoner. I stedet for integrerte statlige etater har man fått en organisasjon for hver oppgave, også ved at regulering og tilsyn er blitt skilt fra tjenesteyting og forretningsdrift. Til sammen har disse to organisatoriske bevegelsene skapt økt fragmentering og oppsplitting i statsapparatet, også innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Man har fått flere og mer selvstendige organisasjoner med mer spesifiserte oppgaver og ansvarsområder (Verhoest mfl. 2010, Lægreid og Verhoest, 2010)». (Fimreite, Lægreid, & Rykkja, 2014, s. 22). Det er for så vidt ikke noe nytt at de tre akutenhetene Politi, ambulanse og brannvesen har jobbet som selvstendige organisasjoner med spesifiserte oppgaver og ansvarsområder. Det som derimot er nytt for alle de tre enhetene er sentraliseringen som nå foregår, og som for brannvesenene i vesentlig grad også framkommer i brannstudien med de forslag til organisasjonsendringer som foreligger. For Politiet sin del er man også i gang med å se på hva som er

kjerneoppgavene, og også se på mulighetene for at andre kan utføre enkelte av oppgavene som nå foreligger, for eksempel utstedelse av pass. På samme måte ser man på 110-sentralenes oppgaver, der spesielt innbruddsalarmer, trygghetsalarmer osv. kan defineres som andres oppgaver, og på den måten frigjøre kapasitet slik at man kan etablere større distrikter.

«New Public Management eller NPM er en fellesbetegnelse for en rekke prinsipper og metoder for organiseringen og styringen av offentlig virksomhet. Disse prinsipper og metoder har i utgangspunktet markedet som forbilde, men med visse tilpasninger der det er vanskelig å ta i bruk markedsløsninger. NPM bygger på en antakelse om at en offentlig virksomhet som likner mer på markedet vil kunne bidra til bedre kvalitet og større effektivitet i den offentlige tjenesteytingen» (Store Norske Leksikon, 2017). Mange av disse prinsippene finner vi igjen i brannstudien, der brannvesen skal tilpasses politidistriktene og de skal legges til rette for å håndtere fremtidens utfordringer. Brannvesenet skal også tilpasse drift og kunnskaper slik at de kan imøtekomme publikum sine forventninger.

I boken *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (Fimreite, Læg Reid, & Rykkja, 2014), bruker videre forfatterne *Politistudien* for å vise til teorien om New Public Management. Med den politikken som blir ført i dag er denne teorien høyst relevant, med flere store sentraliseringsreformer som er pågående samtidig. Jeg vil gjengi noe av dette videre her, da mye i *Politistudien* kan sammenliknes med forslagene i *Brannstudien*, og det som er i ferd med å skje innenfor brannvesenene. Ikke minst fordi et av kjennetegnene ved NPM er at ledelsen får økt press vedrørende kostnadseffektiv drift. Videre er et av målene i *Brannstudien* nettopp at reformeringen ikke skal koste samfunnet mer enn dagens modell: *«På same måte som offentlig forvaltning generelt, skal politiet organiserast for å ivareta tre dels motsetningsfylte verdier (Hood 1991). For det første skal politiet vere slank og føremålsretta med vekt på sparsemd, kostnadseffektivitet, produktivitet, økonomi og resultatkontroll. Det blir lagt vekt på faste og klare resultatmål, tett kopling mellom organ på ulike nivå og lite frie ressursar. For det andre skal politiet vere ærleg og rettferdig, upartisk og nøytralt for å ivareta likebehandling og tillit. Dette inneber vekt på prosesskontroll. For det tredje skal politiet vere robust, motstandsdyktig og påliteleg for å ivareta tryggleik. Det blir lagt vekt på at ein skal ha mange varierende mål, laus kopling mellom ulike organ og mykje frie ressursar for å sikre fleksibilitet og kunne handtere det uventa» (Fimreite, Læg Reid, & Rykkja, 2014, s. 264).* Mye av dette vil bli sett nærmere på videre i oppgaven, spesielt dette med robusthet, pålitelighet og tillit. Videre skriver de samme forfatterne: *«Det er generelt vanskeleg å oppfylle alle desse tre måla innanfor same administrative design. Sjølv om*

politistudien i liten grad tek eksplisitt utgangspunkt i disse verdisetta, blir det implisitt lagt stor vekt på det første settet av verdier – eit integrert og kostnadseffektivt politi. Slik effektiv ressursutnytting er i stor grad på linje med ideane frå New Public Management (NPM) Politistudien legg opp til organisatoriske samanslåingar, effektivisering, konsentrasjon om kjerneoppgåver, klarare skilje mellom politikk og fag og eit reformert mål- og resultatstyringssystem» (Fimreite, Læg Reid, & Rykkja, 2014, s. 264). Det er til sammenlikning dette med sammenslåingar og omfordeling av ressursene som er vesentlig i brannstudien, og som også vil bli diskutert nærmere.

«I løpet av de siste tretti år har New Public Management bidratt til store endringer i organisering og styring av offentlig sektor. Etter en grundig vurdering av disse reformene konkluderer Pollitt og Bouckaert (2004) med at NPM har skapt klare strukturelle endringer, det er introdusert et nytt språk, og en rekke effekter er dokumentert. I tillegg finnes klare indikasjoner på økt bruker- og økt resultatorientering. Samtidig peker de på løse koplinger mellom strukturelle endringer og organisatorisk atferd og hevder at det er vanskelig å dokumenter sammenhengen mellom nye reformer og endret effektivitet» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 243). Det er jo nettopp om reformene virker slik man ønsker som er avgjørende for om man fortsatt skal bruke den samme teorien. Følgende sitat påpeker dette: «Hvorvidt reformene har lyktes, avhenger av hva formålet var, hvilket ståsted de vurderes fra, og hvilke optikker man benytter for å avdekke både tilsiktede og utilsiktede effekter av forskjellig art og valør» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 14).

5. Analyse

I dette kapitlet vil jeg drøfte de funn som er presentert i empirien. I drøftingen vil jeg hente momenter fra teorien, dels egne meninger og opplevelser, meninger hentet fra diskusjoner i bransjen samt påstander i brannstudien som er hovedgrunnlaget for dokumentstudiet. Det vil også presenteres forslag til andre løsninger enn det som kommer fram i brannstudien, med bakgrunn i problemstillingen innledningsvis, der det stilles spørsmål ved Brannstudiens forslag til endringer.

Det å stå utenfor «det gode lag» der det i dag er viktigst å være enig i sentraliseringspolitikken kan oppleves som ganske ekskluderende. Det benyttes hersketeknikker i den posisjonerings som det oppleves at mange jobber for i dag, i påvente av at anbefalingene i Brannstudien og

andre reformer skal tre i kraft. «Du kan ikke tenke slik..., det blir jo ikke slik likevel». «Du kan jo høre med Frank, han sitter her, og han er jo imot alt nytt som skjer i samfunnet...». Argumenter som gjør det vanskelig i mange situasjoner å diskutere og argumentere faglig. Bakgrunnen for dette igjen, er nok i mange tilfeller at man blir misforstått i situasjonene der man stiller spørsmål ved argumenter, eller også i mange tilfeller manglende argumentasjon. «Det er jo ikke farlig for deg, med din utdannelse, du får jo jobb likevel....». Slike argumenter er også presentert, men det er på ingen måte jobben min jeg er ute etter å beholde selv om jeg mener å ha verdens beste jobb. Bekymringen min ligger i om vi klarer å opprettholde den gode beredskapen som mange steder er bygget opp i distriktene, over lang tid av mange mennesker. Det er kanskje her reformene gir grobunn til diskusjoner og faglig uenighet. Jeg håper nok at de fleste som argumenterer for alle Brannstudiens anbefalinger mener at dette er veien å gå for å oppnå bedre beredskap. Som daværende avdelingsdirektør i DSB, Anne Rygh Pedersen sa under brannvesenkonferansen 2016: «*De endringene vi gjør, det er for å gjøre ting bedre for folk der ute*» (Brannvesenkonferansen, 2016).

5.1 Bakgrunn

Anders Behring Breivik utførte to groteske handlinger 22. juli 2011. Hans angrep med en bilbombe først på regjeringskvartalet, og deretter på Utøya hvor han med automatiske håndvåpen skjøt ned ungdommer, førte til at totalt 77 mennesker omkom denne dagen. «*Tragedien 22/7 avtegner seg som et paradoks: På den ene side er terrorangrepene kanskje det mest sjokkerende og ufattelige vi har opplevd i Norge. De færreste hadde på forhånd tatt innover seg at noe så uvirkelig kunne bli virkelighet: 77 mennesker ble drept. Mange ble alvorlig skadd. Tusener har lidd store menneskelige tap, og de materielle ødeleggelsene er vanskelige å fatte. Alt på grunn av én mann* (2012:14, 2012, s. 13). Jeg skal ikke gå videre inn på disse hendelsene, annet enn for å si at hendelsene har ført til at man i Norge i dag nok tenker beredskap på en helt annen måte. Selv om det var utarbeidet dokumenter som påpekte risikoen for attentat mot regjeringskvartalet, er jeg ikke kjent med at noen har hatt momenter i en risikoanalyse som tar for seg at mange titalls ungdommer skal kunne angripes på en så grotesk måte en ettermiddag i Norge. I dag er ingen overrasket over analyser som påpeker en slik risiko. Grunnen til at jeg tar med dette i kapittelet for bakgrunn, er rett og slett at handlingene må ha vært med på å sette nytt fokus på beredskapen i Norge.

Arbeidet med å påpeke reformbehovet for brannvesen i Norge har vært en langvarig prosess, og det har vært gjennomført reformer tidligere som med dimensjoneringsforskriften i 2002

samt de krav som ligger til grunn for utdanningen i dag. I Brannstudien står det følgende: «*Terroraksjonen på Utøya 22.juli 2012 har også hatt innvirkning på arbeidsgruppens arbeid. Rapport fra 22.juli-kommisjonen har blitt omtalt som historien om ressursene som ikke fant hverandre. DSBs egen evaluering av brann- og redningsvesenets innsats 22.juli fremhever at det er nødvendig med en gjennomgang av oppgavefordeling og kompetanse og kapasiteter lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til en effektiv håndtering av store hendelser*» (Brannstudien, 2013, s. 12). I Brannstudien sier man at Stortingsmelding 29 (2011-2012) samt Innst. 426 S (2012-2013) ligger til grunn. Det er nok også riktig, men jeg mener vi må se litt større på dette. Både det nåværende og tidligere politiske miljø og styresmakter har tilnærmet seg teorien om modernisering og omorganisering av offentlig sektor med ideene fra New Public Management, der både sentralisering og effektivisering er sentrale tema. «*Velferdsstaten har i de siste 30 årene opplevd et omfattende institusjonell ombyggingspress, og ombygging medfører ofte kaotiske tilstander. Johan P. Olsen (1986) har betegnet konsekvensene av organisasjons- og styringsoppskriften New Public Management (NPM) som styring i en institusjonsforvirret tid*» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 22). Nå må vi håpe at reformene som er beskrevet i Brannstudien ikke fører til kaos, uansett hvilken modell og eventuelle forandringer man måtte ende opp med, men at vi ender opp med en modell som vil vise ettertiden at det var de rette valgene som ble gjort. På den annen side så er nok opplevelsen av å jobbe i det offentlige i dag også opplevelsen av å jobbe i kaos. Dette på tross av at målstyring i det offentlige har blitt en del av hverdagen. «*Mål og resultatstyring har blitt standard så å seie i alle sektorer, sjølv om den lokale utforminga varierer*» (Bukve, 2012, s. 248). Det er mer eller mindre konstant utredninger, diskusjonsmøter, behovsprøvinger, nye analyser og igjen nye analyser hvis ikke de første støtter opp under det ønskede resultatet. «*Institusjonell ombygging er en metafor for den bølge av moderniseringsreformer som har skyllet inn over offentlig sektor i de siste tretti årene. Med «public management reform» menes: bevisste endringer i strukturer, prosesser og insentiv-systemer for å få offentlige organisasjoner til (på en eller annen måte) å fungere bedre*» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011). Nettopp strukturendringer ser vi gjennom de forslag som foreligger i Brannstudien, og det er strukturendringene mange nå er bekymret for. Mange med meg er bekymret for hvordan det vil gå med den lokale beredskapen når alle ressursene skal styres og tildeles fra en sentral ledelse. Lokalt engasjement og kunnskap står i fare for å gå tapt for teknologi og sentraliserte enheter.

Det er også påfallende å se hvem som mener at omorganiseringen av det offentlige er rett veg å gå. Min egen erfaring fra bransjen er at det gjerne er lederne i de store brannvesen som ønsker at brannvesenene må bli større for at beredskapen skal bli bra. Det er også lederne i de små og mellomstore brannvesen som er redd for at beredskapen vil bli dårligere i distriktene om ressursene skal fordeles fra en sentralisert ledelse. Sett i lys av noe av teorien i New Public managements målsetninger der økonomien er styrende for resultater og måltall, blir det etter hvert vanskeligere å argumentere for at det er kvaliteten og tilgjengeligheten på innbyggernes tjenester som må være målsetningen. Så også med dimensjoneringen.

Argumentasjonen som brukes i forbindelse med diskusjoner rundt brannstudien er ofte veldig lik i både små og store brannvesen. Det kan likevel virke som man mener at disse argumentene får større gyldighet jo større brannvesenet blir. Det er nemlig slik at også en del bybrannvesen er imot sammenslåinger og sentralisert ledelse, hvis de selv må inngå i et brannvesen med grenser som eksempelvis i politidistriktene. På den måten kan man også si at det ikke er enighet i bransjen om hva som er store og små brannvesen. Samtidig er det nok enighet om at de minste brannvesen med brannsjefer med små stillingsbrøker og ingen eller liten interesse for faget vil ha utbytte av å bli en del av et større brannvesen eller en god samarbeidsordning.

5.2 Robusthet

I de definisjoner som er benyttet av robust i kap. 3.1 forstår vi at uttrykket må ha noe med styrke å gjøre. Videre tenker jeg at robust må ha noe med evnen organisasjoner har til å håndtere de hendelser den er satt til å gjøre – uavhengig av om det er de tre beredskapsaktørene politi, ambulanse eller brann. Det samme gjelder også for kommuner som i forbindelse med kommunereformen skal bli store og robuste. Terje Aven m.fl. har i boken Samfunnssikkerhet gitt en definisjon på robusthet som nok gir en god forklaring:

«Planlegging for et robust samfunn betyr at vi må vurdere samfunnets evne til å:

- Hindre at uønskede hendelser skjer,*
- Unngå skadevirkningene når uønskede hendelser skjer,*
- Håndtere skadevirkningene når uønskede hendelser skjer,*
- Komme tilbake til ønsket normaltilstand så snart som mulig etter at uønskede hendelser har inntruffet,*

Som del av beslutningsprosessen. Beslutningene om løsninger og tiltak gir nivået på risiko som blir akseptert i samfunnet» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 32).

Ved henvendelse til DSB med spørsmål om en definisjon på robust, får jeg til svar at de ikke har en fast definisjon på uttrykket, men at det må ses i forståelse med hvordan uttrykket er benyttet i de ulike dokumenter som DSB har gitt ut. Forklaringen på robusthet mener jeg derfor dekker godt i sitatet over. Brannstudien er et av dokumentene DSB viser til, og her er uttrykket benyttet gjennomgående i hele dokumentet. Noen eksempler:

«Nødalarmringstjenesten er en sentral del av håndteringen av hendelser. Det er derfor viktig at det tilrettelegges for gode og robuste fagmiljøer i sentralene, og at ny modell gir godt grunnlag for samarbeid mellom nødalarmring og brannberedskap» (Brannstudien, 2013, s. 15). Noe av intensjonen med store enheter er at man gjennom mange hendelser skal få god trening i å håndtere ulike situasjoner som oppstår, og på den måten bli bedre til å improvisere i mer eller mindre utfordrende situasjoner. Det som derimot kan være et problem med at de forskjellige operatørene har mange hendelser på en vakt er at man for det første kan bli sliten og miste fokus, og for det andre kan det fort oppstå samtidskonflikter. Egen erfaring tilsier at vi i dag har et svært godt samarbeid med 110-sentralen her lokalt, med gjensidig tillit og respekt for hverandres kompetanse og oppgaver. Det er derimot svært frustrerende når man i en aksjon ikke får svar hos sentralen, eller at man kutter støtten for tidlig i en aksjon grunnet stort trykk på sentralen med flere samtidige hendelser. I disse tilfellene kjenner man lite på følelsen av at sentralen er robust. Da er det også svært viktig at de nye større sentralene bemanner sentralen i forhold til ny oppgaveportefølje, noe som gjør hverdagen bedre både for de som skal jobbe på sentralen, de skadelidte og brannvesenet ute på skadestedet. Sett i lys av grunntanken i New public management vil man nok ikke oppleve at alarmsentralen blir bedre bemannet selv om sentralenes virkeområde blir større. På den måten vil brannvesenet ute på skadestedet oppleve mindre støtte i aksjonene, selv om operatørene blir bedre trent. Her har vi igjen en interessekonflikt mellom de økonomiske måltall og den tidligere innarbeidede tanken om at det er publikums tilgjengelighet på tjenestene som skal være dimensjonerende. Ønsket om en sentral robust enhet vil kunne gå på bekostning av mange brukere av tjenesten.

«Arbeidsgruppens vurdering av modellene opp mot de ulike kriteriene viser at alle de tre modellene gir grunnlag for at brann- og redningsvesenet bedre enn i dag kan tilrettelegge for analyse, læring og kunnskapsutvikling, robuste og gode fagmiljøer knyttet til forebygging, og å bedre forberede og håndtere hendelser. Dette betyr svært mye av det som gjelder kvaliteten

på og den faglige utviklingen av brann- og redningsvesen» (Brannstudien, 2013, s. 15).

Fagmiljø for de som jobber med forebygging vil nok de fleste se på som positivt. De nye organisasjonene vil i teorien være med på å tiltrekke seg bedre kompetanse. «De er attraktive som arbeidsplasser, det gir de ansatte en ny type identifikasjon, «dette er vårt felt»» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011). På den annen side kan det jo her virke som at det ikke finnes noe miljø i dag, og det oppleves som feil. Robuste fagmiljøer kan også være bra, men da blir det jo igjen spørsmål om hva robust er. Hvis vi ser arbeidsgruppens og Brannstudiens anbefalinger så mener de at forebyggende avdeling skal bli stor, ved å samle de ressursene som i dag foreligger. Hvis vi ser dette i sammenheng med den nye «Forskrift om brannforebygging» som trådte i kraft 01.01.2016, ser man fort at det også her er snakk om sentralisering og effektivisering – igjen de omtalte grunnprinsippene fra New Public Management. Anne Rygh Pedersen uttaler det slik: «Og den nye forebyggende forskriften, den er egentlig en tjuvstart på større enheter» (Brannvesenkonferansen, 2016). I tråd med den nye forskriften skal kommunen, les brannvesenet, risikovurdere frekvens på både feiing, boligtilsyn og tilsyn i særskilte objekt med stor risiko. Dette kommer fram i henholdsvis §17 – Feiing og tilsyn med fyringsanlegg samt i §18 – Risikobasert tilsyn. De største risikoene som brannvesenet skal håndtere finnes ofte i mer sentrale strøk, og dermed vil disse mannskapsressursene bli flyttet fra distriktene. De som i dag jobber med forebyggende arbeid i distriktene har også svært ofte en rolle i den lokale beredskapen som brannkonstabel, utrykningsleder eller befal. Ved å flytte disse medarbeiderne rundt i regionen på dagarbeid, vil man på den måten redusere beredskapen i distriktene. Samtidig er kombinasjonen med mannskaper som jobber lokalt med både forebyggende og beredskap svært fordelaktig i aksjoner, da man kjenner byggene og de risikoene som foreligger på en helt annen måte. Dette ses i distriktene på som robusthet. Det innføres dermed en ny robusthet på bekostning av en gammel robusthet. «Kommunar og fylkeskommunar skal drive ei heilskapleg samfunnsplanlegging for sine område. Det kan dei ikkje gjere utan å samarbeide med dei samfunns- og næringsaktørane som er avgjerande for at planane skal bli realiserte» (Bukve, 2012, s. 227). Hvordan slikt samarbeid kan gjennomføres når både kommuner og brannvesen skal bli store robuste enheter gjenstår å se, når intensjonen i brannstudien er brannvesen på størrelse med fylkesgrensene.

Med den reformviljen som foreligger hos dagens myndigheter og ledere i allerede store organisasjoner, er det derfor på sin plass å spørre hvem som skal ha ansvaret for å følge med på når vi går for langt, og når vi kommer dithen at effektiviseringer har gått så langt at det går

ut over mulighetene for samvirke på tvers av alle etater. Politireformen er i stor grad gjennomført, der det nå bare gjenstår å slå sammen tjenstedistrikter. Kommunereform med nye og større kommuner, som igjen fører til justeringer av fylkeskommunene. Forsvaret er under press for store forandringer i mange avdelinger der mer effektiv drift og teknologi skal sørge for det nye forsvaret. Sivilforsvaret skal effektiviseres. Telenor kystradio moderniserer, omorganiserer og legger ned tre av fem kystradiostasjoner. NAV skal omorganiseres igjen. Skoler legges ned for bedre og mer effektiv drift i store skoler. Om og når man omorganiserer så mye at det samvirket man er på jakt etter ikke lenger lar seg gjennomføre er vanskelig å si. Man vet heller ikke om de sentraliserte og effektiviserte nødetatene vil klare å finne hverandre neste gang en stor uønsket hendelse oppstår. Vi vet ikke hva som blir resultatet av sentraliseringen, og Johannessen (2011) uttrykker dette slik: *«Fra et kompleksitetsperspektiv er ikke verden systemer. Forståelsen av kompleksitet er at én og samme handling eller årsak kan medføre en rekke forskjellige resultater eller virkninger. Hvordan dette så utspiller seg og slår ut i organiserte sammenhenger, er umulig å vite»* (Johannessen S. O., *Myter og erfaringer om ledelse*, 2011, s. 222).

Jeg mener jeg har funnet en forklarende definisjon på robusthet. Så kan man videre stille seg spørsmålet om når man er robust nok, men kanskje også om når man blir for robust. Vil brannvesenet bli så robust at de fjerner seg fra den folkeligheten som man i dag oppfattes til å være en del av? Vil man da i situasjoner som i den mye omtalte Lærdalsbrannen januar 2014 oppleve en like stor innsats blant både deltidsmannskap og innbyggerne i distriktet? I en folkeundersøkelse presentert av DSB i januar 2017 er nettopp brannvesenet den nødetaten folk flest har tillit til.

5.3 Ny utdanning for brann- og redningsmannskap

Arbeidsgruppen som har jobbet med brannstudien har kommet fram til at det er behov for endring i kravene til utdanning. Kompetansen sett i forhold til fremtidige utfordringer er definert til å være for dårlig. Dette kan også sammenliknes med de andre nødetatene. *«Politiutdanningen er en treårig bachelorutdanning ved Politihøgskolen»* (Lysnes, 2017). For å jobbe med ambulansesfag er det også krav til utdanning. Man må ha tre års utdanning der deler av utdanningen skal foregå i en relevant bedrift. *«Fullført og bestått opplæring fører fram til fagbrev. Yrkestittel er ambulansearbeider»* (Lysnes, *Ambulansesfag*, 2017). For å øke kompetansen er det både vedtatte endringer i utdanningssystemet, og det jobbes med ytterligere endringer, spesielt rettet mot ledelsesnivået. Denne endringen kan ses på som det

Irgens (2011) definerer som dobbelkretslæring. Han skiller for øvrig mellom dobbel- og enkelkretslæring. «*Enkeltkretslæring endrer ikke de grunnleggende forutsetningene – som normer og styrende verdier – som organisasjonen opererer innenfor. Enkelkretslæring opprettholder status quo innenfor rammene av eksisterende policyer («måter å gjøre ting på»)* (Irgens, 2011, s. 98). Videre skriver Irgens følgende om dobbelkretslæring: «*Dobbelkretslæring gir derimot muligheter til innovasjon og nytenking ved at det blir satt spørsmålsteget ved eksisterende normer og verdier. Det går en ekstra krets tilbake til de grunnleggende forutsetningene for atferden; de styrende faktorer, og disse forutsetningenes gyldighet blir vurdert. Hvis årsakene for uønskede resultater ligger blant de styrende variablene, blir de forsøkt endret. Lykkes vi med det, kan vi oppnå å løse et problem permanent og ikke bare midlertidig*» (Irgens, 2011, s. 98).

5.3.1 Brannkonstabel

Det er vedtatt at utdanningen for brannmannskaper skal endres fra dagens krav til at grunnopplæringen skal bestå av to-årig teknisk fagskole. Dagens krav til brannkonstabel er av et helt annet omfang. «*Brannkonstabel skal ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel*» (Dimensjoneringsforskriften, 2002). I bunnen for denne yrkesutdanningen ligger det en forutsetning om at man har gjennomført videregående skole eller tilsvarende nivå. Videre i denne yrkesutdanningen ligger det også to års systematisk internopplæring i eget brannvesen, der Norges brannskole har utarbeidet en læreplan med innhold og mål for internopplæringen. Oppnådde mål i henhold til en registreringsbok skal registreres og dokumenteres. Nettbasert opplæring der deltakerne må lese temaer og besvare spørsmål er å se på som en del av denne internopplæringen, og må være gjennomført før grunnkurset. I etterkant av gjennomført internopplæring skal man gjennomgå et grunnkurs som en avslutning på den 2-årige grunnleggende internopplæringen. Dette kurset avsluttes med en eksamen, der bestått eksamen er å forstå slik at man er utdannet brannkonstabel. For deltidspersonell har Norges brannskole gjort grunnkurset tilgjengelig desentralisert, slik at man ikke er avhengig av å reise på Norges brannskole ved Tjeldsund i Nordland for å ta utdanningen. Disse desentraliserte grunnkursene organiseres ofte med undervisning på kveldstid og i helger, slik at deltakerne kan kombinere dette med sitt arbeid hos hovedarbeidsgiver som ikke er brannvesenet. Denne formen for utdanning har fungert svært bra for mange, da man har kunnet kombinere utdanning med jobb og familieliv.

Med innføring av krav til fagskoleutdanning for brannmannskap vil dagens utdanningstilbud fra Norges brannskole bli erstattet. Det vil bli et lengre utdanningsløp for de som vil jobbe i Norske brannvesen. Det vil åpenbart også måtte bli en større bredde i utdannelsen til de som søker og kommer inn på dette studietilbudet. At det er mange som i dag ønsker å jobbe i brannvesenet kommer godt til syne når spesielt brannvesenet med kasernerte mannskap søker etter nye medarbeidere. Om det nye studietilbudet vil få en like stor søkermasse blir spennende å se. Det er ikke sikkert det vil bli et like populært å søke seg inn i brannmannyrket når man etter å ha opparbeidet seg fagbrev i relevant yrke eller tilsvarende kompetanse, deretter må gå to års fagskole for å søke jobb som brannkonstabel. Muligens har nettopp det at man med fagbrev har kunnet fått seg en spennende jobb også har vært en medvirkende årsak til populariteten. Det som derimot er helt sikkert er at man i alle bransjer har behov for fagkompetanse, men det kan også her være en fare for at man vil miste flinke engasjerte medarbeidere som ikke kommer inn på fagskolen, eller flinke ungdommer som ikke har motivasjon til å gå to år ekstra på videregående skole. Samtidig kan også det faktum at man i dag må være ansatt i et brannvesen for å få utdanning ved Norges brannskole påvirke søkermassen positivt til de utlyste ledige stillingene. Dette gir nemlig en mulighet til gratis utdanning for de som får denne muligheten. Det kan også være en viss fare for at man, slik som når ambulansefagarbeidere fikk krav til høyskoleutdanning, får mange kvalifiserte og skoleflinke jobbsøkere. Problemet med dette vil kunne være blant annet at vi i fremtiden mister den bredden av mannskaper vi i dag har med praktiske håndverkere, og får inn i større grad skoleflinke akademikere. Det vil nok bli vanskelig å vekte inn en balanse med begge deler ved opptak til fagskolen. Det er heller ikke helt uvanlig at ungdom som har kommet seg gjennom læretiden stifter seg eget bo. Det vil være en viss fare for at søkermassen til den nye fagskolen mister søkere fra store deler av landet av årsakene over, og at den største søkermassen vil komme fra mennesker i nord. Denne utviklingen oppleves av mange som negativ, da mange har hatt fine perioder ved Norges brannskole med dagens opplæringsmodell, lært mye og bygget faglige relasjoner med kolleger fra hele landet.

Det vil være helt urimelig å tenke seg at deltidsmannskaper i brannvesen skal gå to år fagskole, selv om nok de fleste er enig i at kompetanse til å utføre de oppgaver man kan forvente å komme ut for er viktig. Utvalget som utarbeidet NOU 2012:8 ser også disse utfordringene og presiserer følgende: «Utvalget er likevel inneforstått med at det innenfor primæroppgavene vil være enkelte områder der deltidskonstabler ikke trenger samme kompetanse som heltidskonstabler. Samtidig kan andre områder innenfor primæroppgavene

være mer aktuelle for deltidskonstabler enn for heltidskonstabler. Utvalget mener derfor at innholdet og omfanget til en fremtidig utdanning for deltidskonstabler må kunne tilpasses behovet i dekningsområdet til det enkelte brannvesen. Allikevel mener utvalget at det må være et minimum av grunnkompetanse som alle brannkonstabler i Norge skal inneha, uavhengig av om de jobber i et heltids eller deltids brannvesen eller om de jobber i et stort eller lite brannvesen» (NOU 2012:8, 2012, s. 15). Med dette kan man forstå at kompetansen til en viss grad skal kunne tilpasses de utfordringer man lokalt forventes å komme ut for. Når det gjelder minimums grunnkompetanse så har man dette også i dag, gjennom kravene som foreligger til grunnopplæring for deltidsmannskap. Hvordan differensieringen i utdannelsen mellom heltids- og deltidsmannskap vil arte seg kommer ikke veldig godt fram hverken i NOU 2012:8 eller Brannstudien. Det nærmeste man kommer en forklaring på utdanning av deltidsmannskap er følgende: «Utvalget ser det gunstig å videreføre og utvikle dagens deltidsstudier for deltidspersonell gjennom nettbasert undervisning. Dette for best å kunne imøtekomme utfordringer knyttet til deltidspersonell og kompetanseheving i deltidsbrannvesen, uten at det medfører forholdsmessige utgifter for den enkelte kommune, samt reise fra hjemsted for den enkelte brannkonstabel. Utvalget anbefaler derfor at deltidsopplæringen finansieres av arbeidsgiver og staten. Den enkelte må være ansatt før opplæring finner sted» (NOU 2012:8, 2012, s. 93). Med dette tolkes at utdanningen for deltidsmannskap ikke vil forandres veldig mye fra dagens ordning. Ved henvendelse til DSB om denne problemstillingen, svares det som følger i en epost: «I NOU 2012:8 fremgår det at utdanningen av deltidspersonell er foreslått videreført etter dagens desentraliserte modell. Innholdet i utdanningen består av utvalgte deler av grunnutdanningen for heltidspersonell og skal tilrettelegges og tilbys av fagskolen for å sikre at opplæringen i primær oppgavene (brannslukking og ulykkes-håndtering) er tilnærmet lik for hel- og deltidspersonell og på tvers av kommunegrensene. Undervisningen skal tilrettelegges av fagskolen gjennom netbstøttet undervisning lokalt og regionalt» (DSB, e-post, 2017). DSB viser da her til den delen av NOU 2012:8 som tidligere er omtalt i dette kapitlet, der det påpekes at deltidsmannskap skal i deler av den tematiske opplæringen ha tilsvarende kunnskaper som heltidsmannskap. Videre kan det forstås som en bekreftelse på at utdanningen av deltidsmannskaper skal kombineres med nettbasert teoriundervisning og desentralisert undervisning. Videre utdypes det som følger i den samme e-posten: «Det er for tidlig å si noe om reguleringen av eventuelle krav til deltidspersonell. DSB er imidlertid opptatt av å finne den rette balansen, hvor deltidsmannskaper oppnår en tilstrekkelig utdanning til håndtering av oppgavene, samtidig som opplæringen må avgrenses i innhold og tid til primær oppgavene slik at kravene ikke

virker uoverkommelig og dermed bidrar til å redusere rekrutteringsgrunnlaget» (DSB, e-post, 2017). Med en slik løsning kan det bli en svært vanskelig balansegang mellom behovet for kompetanse til mannskapene på den ene siden, og hensynet til eksterne arbeidsgivere og deres vilje til å avse sine medarbeidere for annen utdanning. Samtidig er egen erfaring med flere av de eksterne arbeidsgiverne at med dagens ordning er det et flertall som er positiv til å ha denne kompetansen blant egne medarbeidere. Dette gjelder da den breddekompetansen en deltids brannkonstabel må ha innen forebyggende, brann- og sløkketeori og førstehjelp.

Et problem som har vært gjennomgående siden krav til utdanning ble innført i dimensjoneringsforskriften i 2002 er kapasiteten ved de læreinstusjonene Norges Brannskole har vært i besittelse av. Kapasiteten har rett og slett vært for liten til å kunne få utdannet alle brannmannskap som skal ha grunnkurs. Dette ble imidlertid bedre i 2006 da man innførte muligheten for å gjennomføre grunnutdanningen for deltidsmannskap og beredskapsutdanning trinn 1 lokalt. Dette antyder man å ta hensyn til også i NOU 2012:8: *«Undervisningen av emnene for deltidskonstabler trenger imidlertid ikke gjennomføres på samme måte og samme sted som for heltidspersonell, men læreplanmålene og innholdet må være de samme» (NOU 2012:8, 2012, s. 99).* Ved at man da kombinerer utdanningen for deltidsmannskap med nettbasert undervisning og desentralisert undervisning, er det et godt håp om at man skal kunne innføre den nye utdanningsmodellen uten at kapasitet ved læreinstusjoner er hindringen. Vestnes brannvesen er blant flere brannvesen som har hatt med deltidsmannskaper i prøveordningen for denne utdanningsmodellen, og tilbakemeldingene er at dette er en svært god ordning for de som er i full jobb hos andre arbeidsgivere. Deltidsmannskapene må riktignok legge ned litt arbeid i å lese teori og løse oppgaver på fritiden, men på den annen side kan den deltidsansatte gjøre dette når det individuelt passer best. Det vil også i den nye utdanningsmodellen gjennomføres en praksisuke, der mannskapene under utdanning får anledning til praktisk trening. Her må mannskapene frikjøpes fra hovedarbeidsgiver de dagene praksisen skal gjennomføres. Om denne praksisen kan gjennomføres lokalt eller om det blir regionalt er fortsatt usikkert, men med de signalene som blir gitt fra DSB vil dette være en utdanningsform som gjør at brannvesenene fortsatt kan opprettholde beredskapsformen med deltidsmannskaper. Dersom det blir lagt til rette for en gjennomføring av denne utdanningen uten at kapasiteten ved Norges brannskole blir hindringen, vurderes dette til å kunne være positivt for beredskapen i distriktene. Det vil bli mindre frikjøp av mannskapene fra eksterne arbeidsgivere i den nye ordningen, da mer av teorien kan gjennomføres på kveldstid. Totalt sett vil den nye

utdanningsordningen kunne føre til at kunnskapen økes blant deltidsmannskaper, og på den måten vil mer kunnskap gi den lokale beredskapen et løft, samtidig som de også tar med seg kunnskapen i sitt virke hos hovedarbeidsgiver.

5.3.2 Operatør nødalarmeringssentral

«Operatør på nødalarmeringssentral skal ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel, beredskapsutdanning trinn 1 samt yrkesutdanning for operatør på nødalarmeringssentral» (Dimensjoneringsforskriften, 2002). Kravet til operatører på nødalarmeringssentral må ha kompetanse som brannkonstabel før de kan tiltre jobb på 110-sentralen. Dette er for å kunne håndtere de ulike situasjonene med en viss grad av grunnkompetanse. Videre må operatørene gjennomføre beredskapsutdanning trinn 1, som er det første trinnet i et utdanningsløp, også for ledere i brannvesen. Avslutningsvis må operatørene gjennom en yrkesutdanning for operatør på nødalarmeringssentral. Norges brannskole er arrangør for alle kurs operatørene må gjennom, der grunnkurs og beredskapsutdanning trinn 1 også gjennomføres desentralisert, og operatørkurset gjennomføres på brannskolen.

Brannstudien viser som for brannkonstabel til NOU 2012:8, der man også mener operatører på nødalarmeringssentralene bør ha fagskolekompetanse. Som vi ser i figur 1, så skal operatørene etter forslaget gå første året felles med de andre fagretningene, og andre-året skal operatørene spesialiseres. Nødalarmeringsoperatørene må altså etter forslaget gjennom to års fagskole for å kunne tiltre i rollen som operatør på 110-sentralen.

Operatørene på nødalarmeringssentralene har svært viktige oppgaver i den norske beredskapen, noe som også gjelder for operatørene på 110-sentralen.

«Nødalarmeringssentralen skal ha fast bemanning av kvalifisert personell og være organisert slik at melding blir forsvarlig mottatt, registrert og fulgt opp» (Dimensjoneringsforskriften, 2002). Det vil si at publikums første kontakt med brannvesenet ofte er med 110-sentralen. Brannvesenet har selv satt opp responskrav ved ulike hendelser skal operatøren vurdere de meldinger som kommer inn, og vurdere hvilke ressurser som i enhver situasjon skal kalles ut. Det er en fordel at operatørene kjenner til brannvesenets muligheter og kapasitet til enhver tid, samtidig som det i svært mange situasjoner også vil være en fordel å ha kompetanse rundt de oppgavene brannvesenet blir sendt ut på. Det er blant brannmannskapene en forventning til operatørene om faglig bistand ved en del hendelser, ikke minst i forbindelse med ulykker med

farlig gods, der operatørene har dataprogrammer tilgjengelig. Dette krever imidlertid også kompetanse, for at programmene skal kunne tolkes riktig.

Operatørene jobber tidvis under stort press i perioder med flere samtidige hendelser. Skal man klare å jobbe effektivt under slike forhold er det også etter min mening viktig med en blanding av kompetanse, erfaring og lokal kunnskap som gjør det lettere å sette seg inn i og visualisere situasjonen på skadestedet. I mange tilfeller blir operatørene rekruttert fra brannvesenet. Hvordan denne muligheten blir framover kommer ikke fram i forbindelse med beskrivelse av fagskolen. Det er også uvisst hva slags bredde-/realkompetanse operatørene vil sitte med når kravet til fagskole er innført. Mulig vil man også her miste godt kompetente søkere ved at muligheten for å utdanne seg på arbeidsgivers kostnad når man er i arbeid faller fra. På den annen side er det vanlig i andre bransjer at man bekoster utdannelsen selv. Kompetanse er også for operatørene positivt, selv om vi i dag med dagens personell i stor grad opplever samarbeidet som godt. Dette vil på enkelte områder kunne øke støtten mannskapene i brannvesenet får. På den annen side vil muligens ikke de operatørene som kommer fra fagskolen ha den samme lokale tilhørigheten og kunnskapen som operatørene har i dag. Det blir her lagt opp til en fagskoleutdanning med fordypning til et svært smalt fagområde med begrensede arbeidsplasser, og disse arbeidsplassene er i ferd med å bli færre. DSB har redusert antall 110-sentraler fra 19 til 12. Samtidig som man i Brannstudien sier at utdanningen også skal gi kompetanse til å jobbe med samfunnsikkerhet i mindre kommuner, blir det færre kommuner hvor de nyutdannede kan jobbe.

5.3.3 Forebyggende personell

Dimensjoneringsforskriften (2002) gir følgende beskrivelse på krav til forebyggende personell:

Forebyggende personell skal ha gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern og ha enten:

- Utdanning som ingeniør fra ingeniørhøgskole, annen relevant høgskoleutdanning eller særskilt brannteknisk utdanning på samme nivå, eller
- Yrkesutdanning for brannkonstabel i heltidsbrannvesen samt beredskapsutdanning trinn 1, eller
- Fagutdanning som feiersvenn

Det er som det kommer fram over, i dag tre ulike retninger som fører til godkjent utdanning for forebyggende personell. I første punkt er det brukt uttrykk som «annen relevant høyskoleutdanning». I «Veiledning til Dimensjoneringsforskriften» er uttrykket utdypet med at dette kan eksempelvis være høyskole eller teknisk fagskole, hvor man oppnår minimum 60 vekttall innen relevante fag for funksjonen forebyggende personell. I samme punktet er uttrykket «særskilt brannteknisk utdanning på samme nivå». Den samme veilederen utdyper dette med at eksempelvis påbyggingsstudiet innen sikkerhetsfag ved Høgskolen Stord/Haugesund.

I Brannstudien og NOU 2012:8 foreslår man at utdanningen for forebyggende personell legges til fagskolenivået, der man som vist i figur 1 har et felles første år, og spesialisering det andre året. Bakgrunnen for økt kompetanse også på dette fagområdet er at man mener det forebyggende arbeidet må styrkes. I NOU 2012:8 ser man sågar for seg et todelt studieløp: *«Spesialiseringen Forebygging på fagskolenivå skal kvalifisere for å gjennomføre enklere brannforebyggende tilsyn, dvs. tilsyn som ikke innebærer omfattende og avanserte brannfaglige vurderinger eller bruk av tvangsmidler overfor objekter. Utvidet forebygging, med et omfang på 60 studiepoeng (ett års heltidsstudium) på høyskolenivå, skal kvalifisere for å gjennomføre mer krevende tilsyn, dvs. tilsyn som innebærer komplekse brannfaglige vurderinger og tyngre saksbehandling i forbindelse med myndighetsutøvelse og virkemiddelbruk, samt systemtilsyn (revisjonstilsyn) der det er behov for skjønnsmessige vurderinger i forhold til ROS-analyser» (NOU 2012:8, 2012, s. 12).* Dette må forstås dithen at i områder hvor man har mer komplekse tilsynsobjekter også skal være krav til høyskoleutdanning. Nettopp denne høyskoleutdanningen har vi allerede i dag ved flere utdanningsinstitusjoner i Norge. Tiden vil vise om fagskoleutdanningen man legger opp til, som også er vedtatt, vil måtte konkurrere om de samme studentene. Vi må også avvente på ny dimensjoneringsforskrift for å se om fagskoleutdanningen må ligge til grunn for å bli ansatt som forebyggende personell, eller om studenter fra andre utdanningsløp vil kunne være med å konkurrere om slike ledige stillinger. Det vil for øvrig også for forebyggende personell bli en helt ny utdanningsmodell, der det nå blir slutt på at man må være i et brannvesen for å få plass ved brannskolens «forebyggendekurs». Om dette vil påvirke i hvilken grad man i fremtiden får den gode blandingen av personell med kompetanse fra beredskap, ingeniører og akademikere gjenstår å se.

Også i forbindelse med beskrivelse av krav til utdanning for forebyggende personell legger man vekt på fremtidens utfordringer: *«For å imøtekomme de fremtidige kravene til*

myndighetsutøvelse og faglige vurderinger trenger tilsynspersonell mer forvaltningskompetanse og fagkompetanse enn dagens forebyggende utdanning gir» (NOU 2012:8, 2012, s. 16). Heller ikke her kommer det konkret fram hva de fremtidige nye utfordringene skal være. Dette med nye utfordringer blir for øvrig også drøftet i eget kapittel.

Dersom kravene til fagskoleutdanning for forebyggende personell vil bli et absolutt krav, kan dette føre til at det i distriktene blir vanskelig å rekruttere personell. Man vil på denne måten kunne tvinge fram større organisasjoner eller samarbeidsordninger for at man skal kunne dekke kompetansekravet som blir svært mye høyere enn dagens krav. Dette kan føre til at fremtidens forebyggende avdeling ikke kan klare å holde seg innenfor rammene av dagens budsjetter. De nye organisasjonene vil få nye ansatte som stiller nye krav. *«De har større fleksibilitet vedrørende ansettelser og lønnsregimer; erfaring viser nettopp at lønnen går opp som ansatt i et selskap» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 325).*

«Ved å endre dagens ordning, hvor ansettelse skjer før utdanning, til å etablere en åpen utdanning for brann- og redningstjenesten som plasseres på fagskolenivå, håper man å bidra til å åpne yrket for et større mangfold» (Brannstudien, 2013, s. 145). Dette vil nok til en viss grad kunne oppnås blant mannskaper i heltidsstillinger, men endringene vil ikke påvirke mangfoldet i den lokale beredskapen, da utdanningskravene eller opptakskravene til utdanning for deltids brannmannskaper ikke endres nevneverdig. Videre forklarer man følgende i brannstudien om kompetansebehovet: «Det er utfordringer knyttet til kompetanse på områder som er viktige for å løfte kvaliteten på det brannforebyggende området videre, for eksempel analyser, forvaltning og brannforløpsvurdering. Mange steder er det for små fagmiljøer, eller kompetansen finnes rett og slett ikke» (Brannstudien, 2013, s. 13).

5.3.4 Lederstillinger

Man er altså ikke kommet i mål med endringsforslag til utdanning for de ulike ledernivåene i brannvesenet, annet enn at man anser det som nødvendig å etablere denne utdannelsen på høyskolenivå. Det påpekes i NOU 2012:8 at dagens lederutdanning ikke står i forhold til de utfordringer brannvesenet har i dag, eller i fremtiden. Det er imidlertid stor forskjell på hvilke utfordringer brannvesenet møter, sett i forhold til om man er i et heltids- eller deltids brannvesen. Da er det ikke bare spørsmål om hva slags brannvesen det er, for dagens brannvesen er i hovedsak dimensjonert i henhold til dimensjoneringsforskriften, og den risikoen som lokalt avdekkes. Et brannvesen i distriktene har som regel ikke de samme

risikoene som man har i mer sentrale strøk. Det påpekes også i Brannstudien at det i 2/3 av landets brannvesen er ledere med deltids stillinger, men mange av disse lederne har også høyere utdanning i andre deler av stillingen. Lederne vil på den måten allerede ha mye av den ledelsesutdanningen som sannsynligvis vil komme inn som et krav i ny utdanning. Videre har også mange av dagens ledere kombinertstillinger som dekker områdene brannvesen og samfunnssikkerhet for øvrig. Da må man også ta med seg i vurderingene videre at DSB ønsker nettopp en slik tilnærming for framtiden.

5.4 Ny organisering

Arbeidsgruppen som har jobbet med brannstudien har altså kommet fram til en anbefaling om Modell 1, som innebærer at det i Norge vil kunne være 18 – 19 brannvesen. Grensene for disse brannvesenene er tenkt å skulle følge allerede etablerte fylkesgrenser. Til sammenlikning har «Nærpolitireformen» endt opp med 12 politidistrikt. Mange har meninger om anbefalingene i Brannstudien, men følgende sitat kan nok forklare svært mye av årsaken til motforestillingene: *«Å bidra til ny tenking betyr uvilkårlig å stille spørsmål ved det etablerte og dominerende. Personer som identifiserer seg med etablerte og dominerende tanker, vil ikke alltid synes dette er like greit, og motreaksjonene mobiliseres i alle fasetter. Det er ikke alltid disse reaksjonene kommer som tydelige motargumenter. Snarere vil de komme i form av beskyldninger om at det man holder på med, er dårlig, ikke holdbart, ikke godt nok, bør forbedres, klargjøres, tydeliggjøres, være mer pedagogisk, «salgbart» og liknende. Det som er typisk for slike utsagn, er at man ikke kan forholde seg til dem uten å gi etter for den rådende logikk. Man er for eksempel nødt til å spørre hva som menes med forbedring. Svaret gis da innenfor den etablerte logikk, og denne blir ofte forsøkt rettferdiggjort ved å vise til noen andre autoriteter og maktgrupperinger, enten det er andre fagfolk, kolleger, eller grupper av kunder» (Johannessen S. O., Myter og erfaringer om ledelse, 2011, s. 215).* Det er mye gjenkjennelig fra de reformene som nå er gjennomførte eller er planlagt gjennomført. Ikke minst viser man i brannstudien til at det er gjennomført tilsvarende i Sverige og Danmark, selv om det på langt nær er alle i de nevnte landene som er enig i at de gjennomførte reformene har vært vellykket.

Uansett hvilken modell for organisering man måtte ende opp med så er det lagt ned et stort stykke arbeid i planleggingen. En så stor endring som man skisserer må kunne betegnes som samfunnsplanlegging. *«En utbredt oppfatning var, og er, å se på planlegging som en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og -bearbeidelse som foregår før*

beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 46). At det er innhentet et stort materiale for at beslutningstakerne skal kunne fatte sine beslutninger er det nok ikke noe tvil om i denne sammenhengen heller. Det er utført flere stortingsmeldinger og NOU-er som tidligere er omtalt, i tillegg til brannstudien. En av konklusjonene til arbeidsgruppen som har jobbet med brannstudien etter denne kunnskapsinnhenting, er at brannvesen i dag er for dårlig på håndtering av store hendelser. Dette begrunnes blant annet etter gjennomgang av hendelsene 22. juli 2011. «DSB`s egen evaluering av brann- og redningsvesenets innsats 22. juli fremhever at det er nødvendig med en gjennomgang av oppgavefordeling og kompetanse og kapasitet lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til en effektiv håndtering av store hendelser» (Brannstudien, 2013, s. 12). Store hendelser vil komme til å skje igjen, men i andre former enn eksempelvis hendelsen på Utøya. ROS-analyser er ofte basert på historiske fakta. «Hva framtiden vil gi, kan vi ikke vite med sikkerhet – vi må forholde oss til usikkerhet og ta våre beslutninger under usikkerhet. Spørsmålet er hvordan vi skal tilnærme oss denne virkeligheten» (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 10).

Det er til dels en generell kritikk mot det byråkratiet vi har i dag. Mange brannvesen tilsier mange byråkratier. Men sannsynligvis vil det for de ansatte og publikum være lettere å nå fram med ytringer i de små byråkratier slik det er mange steder i dag, enn hva som vil være tilfelle i de store tunge byråkратиene som vil oppstå dersom modellene i Brannstudien blir innført. Anne Enger Lahnstein er sitert i boken Politiledelse, etter en uttalelse til Klassekampen: «Kommuner og statlige virksomheter, som er opprettet for å utføre oppgaver for innbyggerne, bruker mer tid på dokumentasjon, mens de får stadig mindre rom for å hjelpe folk. Det er ei byråkratisering av samfunnet, og jeg frykter vi vil få en reaksjon mot hele offentlig sektor» (Johannessen & Glomseth, Politiledelse, 2015). I boken «Organisasjonsteori» forklares den samme utviklingen slik: «I dagens språkbruk er begrepet negativt ladet – byråkrati oppfattes som noe innviklet, lite fleksibelt, vanskelig og lite produktivt» (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014, s. 68). Byråkratiets oppbygging kan dermed på tvers av den politiske tankegangen om effektivisering og moderniseringen av offentlig sektor, i tråd med teoriene i New Public Management. Standardiseringen med rutiner kan også by på problemer. «Av og til blir det vanskelig å takle forventningene om å skulle oppføre seg på en bestemt måte, håndtere arbeidsoppgaver i henhold til en bestemt standard eller på annen måte vise at man behersker en problematisk situasjon slik det er bestemt» (Irgens, 2011, s. 112).

Som tidligere omtalt har arbeidsgruppen som har utarbeidet Brannstudien anbefalt modell 1, som innebærer at det vil bli 18 – 19 brannvesen, der inndelingen blir gjort etter fylkesgrensene (2013). Dette vil innebære at man har brannvesen som dekker store arealmessige områder uten at man tar hensyn til topografi og fremkommelighet. Arbeidsgruppen mener med dette at brannvesenet skal bli mer robust på den forbyggende delen av brannvernarbeidet. Brannvesenet skal også på denne måten få en mer profesjonell ledelse, og man skal få en beredskap der man lettere skal kunne eskalere for å håndtere store og komplekse hendelser. *«I nyere tid har personer med annen samfunnsvitenskapelig utdanning (særlig statsvitere) og ikke minst personer med bedriftsøkonomisk utdanning (siviløkonomer med mer) spilt en stadig større rolle» (Østre, 2007).* Spørsmålet blir da om disse endringene vil kunne gi en bedre beredskap. Det vil likevel etter min mening være feil å bare dimensjonere brannvesen etter de aller største hendelsene, og det er ikke vanskelig å finne støtte blant andre ledere i mindre brannvesen på dette. Bakgrunnen for dette er at det er de dagligdagse hendelsene innbyggerne er avhengig av å få løst. Det er allerede etablert samarbeidsordninger i Norge for å håndtere oljevernaksjoner. *«Det er i disse interkommunale utvalgene (IUA) mot akutt forurensing etablerte aksjonsutvalg og faste aksjonsrom hvor staben etableres. Det burde være mulig å utvide bruken av disse utvalgene til også å gjelde andre store hendelser der det lokale brannvesenet måtte trenge hjelp. Disse aksjonsgruppene er vant med å jobbe sammen, og man får da samlet den nødvendige kompetansen fra en hel region» (Moen, 2017).* Med en slik ordning får man også oversikt over tilgjengelig utstyr, mannskap og kompetanse, på lik linje med oljevern. Akkurat dette er etterlyst i Brannstudien. *«Samarbeid og samvirke er svært viktig når behovet er der, men man trenger ikke å hete det samme for å få til det» (Moen, 2017).*

Vi kjenner fra før av til at sentralisering i tråd med New Public Management i mange tilfeller fører til nedlegging av avdelinger i distriktene. I dette tilfellet frykter jeg for at avdelingene som er brannstasjoner, som er plassert og dimensjonert i henhold til dagens krav i dimensjoneringsforskriften på sikt vil forsvinne. Anne Rygh Pedersen sier i sitt foredrag under brannvesenkonferansen 2015 at ingen av de 620 brannstasjonene i Norge skal legges ned i de kommende reformer. Dette under forutsetning av at man i de nye store brannvesenene ikke ser det formålstjenlig å flytte stasjoner i de nye regionene. Her er det allerede signaler som tilsier at man vil endre innholdet i dagens dimensjoneringsforskrift, etter at Justis- og beredskapsdepartementet i årets tildelingsbrev til DSB har bedt om å få et forslag til ny dimensjoneringsforskrift i løpet av 2017. Denne forskriftsendringen kommer også som

et forslag fra Brannstudien: *«På bakgrunn av de betraktningene som arbeidsgruppen har gjort vedrørende dimensjonering, må dagens regelverk gjennomgås. Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at Justis- og beredskapsdepartementet, som er gitt fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser om dimensjonering, gjennom DSB som har fått delegert myndighet, går gjennom regelverket og vurderer behovet for detaljstyring på bakgrunn av den nye modellen for organisering. Hensynet til behovet for risikobasert tenking og beskrivelser av funksjoner må sammenholdes med at brann- og redningsvesenet som landets mest lokalt baserte redningskapasitet fortsatt tilføres nødvendige ressurser for å kunne løse de sentrale forebyggende og beredskapsmessige oppgavene lokalt»* (Brannstudien, 2013, s. 140). I nettopp dette ligger endringsønsket fra dagens forskrifter. Disse anbefalingene er videreført i DSB sitt beslutningsgrunnlag fra 1. desember 2015. Justis- og beredskapsdepartementet svarer opp disse anbefalingene i årets tildelingsbrev til DSB, der det står som følger: *«Det er en målsetning å utvikle enda bedre brann- og redningsvesen enn det vi har i dag. DSB er bedt om å utarbeide forslag til revidert regelverk for organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet, som er tilpasset større brannsamarbeid, bedre samvirke og ny utdanningsmodell for brann- og redningspersonell»* (Tildelingsbrev 2017, 2017). Alle diskusjoner i bransjen jeg har deltatt i bunner ut i at samarbeid og samvirke absolutt har noe for seg. Sammen gjør vi hverandre gode allerede i dag. Jeg mener også at dagens samarbeide mellom de ulike brannvesen er svært mye bedre enn hva man vil erkjenne. Min erfaring er at det samarbeides om risikoanalyser, dokumenter, rutiner og beredskapsmessig hjelp over kommunegrensene når det er behov for dette, og på de områdene som de lokale risikoene og problemstillingene tilsier. Ikke minst har også det nye nødnettet gjort sitt til at nærmeste ledige ressurs blir kalt ut av alarmsentralen, uavhengig av kommunegrenser. Dette gjelder både mellom store og små brannvesen. Det ser altså likevel ut til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB, jobber for og vil legge føringer for større grad av sentralisering, i tråd med teoriene fra New Public management. Man ønsker å flytte ansvar, vurderinger og beslutninger inn i ledelsen i store organisasjoner. Innsigelsene på dette kan være at de eventuelt nye store organisasjonene ikke tilstrekkelig klarer å fange opp risikoer og problemstillinger ute i distriktene. *«Siden detaljkunnskap om systemer blir vannet ut jo lenger opp i hierarkiet man kommer, og siden de «dårlige nyhetene» har en tendens til å bli vannet ut, sitter personell på høyere hierarkisk nivå ofte på dårligere situasjonsbilde enn det som eksisterer nært et problem»* (Weick & Sutcliffe, 2007).

Det man lokalt i stor grad er redd for med de endringene man sentralt jobber for, er jo at man skal miste den beredskapen man kjenner i distriktene i dag. Dette er en frykt som ligger til både innbyggerne og mange lokalpolitikere. Med min egen rolle i brannvesenet og interesse for samfunnssikkerheten, får jeg mange gode diskusjoner om temaet, og jeg mener å kunne tolke at uansett politisk ståsted ute i distriktene, så er det enighet om at den lokale beredskapen må bestå. «*Det ville være dumt å ikke gjøre seg nytte av den teknologiske utviklingen som nå skjer, også i det offentlige*» (Hjelvik, 2017). Politiet har jo allerede i stor grad sentralisert seg bort fra distriktene, samtidig som man er spent på hvordan «Nærpolitireformen» vil utarte seg. Ambulansetjenesten er også under press med færre ambulansenheter, sentralisert ledelse og krav om effektivisering. Med de endringene man har gjennomført, samt med innføring av flåtestyring, mener man at man i de fleste områder skal klare å tilfredsstille krav og anbefalinger til responstid fra både Politidirektoratet og Helsedirektoratet. Dette kan imidlertid oppleves som et paradoks, all den tid brannvesenet står i helseberedskap, «mens du venter på ambulansen», og til dels også politiberedskap i forbindelse med «pågående livstruende vold» (Plivo). Med de krav til innsatstid som i dag ligger til brannvesenet vil dette naturlig være den lokale beredskapen i distriktene, men hvis man endrer dette i den nye dimensjoneringsforskriften, vil man naturlig legge ned de minste stasjonene, og sannsynligvis også plassere andre stasjoner strategisk i de nye regionene. I et foredrag 27. april 2017 sier fungerende avdelingsdirektør i avdeling for brann og redning i DSB, Hans K. Madsen følgende: «*10-minutterskravet skal opprettholdes, det er politisk slått fast og veldig viktig. Det er kanskje det suverent viktigste i dette her*» (Madsen, 2017). Dette er på mange måter betryggende, men på den annen side kommer det ikke noen signaler på at man vil opprettholde kravet til 20 minutters innsatstid til tettsteder og anbefalingen om 30 minutter utenfor tettsteder i regionen for brannvesen. Dersom ikke dagens krav til innsatstider opprettholdes fullt ut er jeg redd for at mange stasjoner ute i distriktene likevel vil bli nedlagt.

Jeg antar at vi ikke vil komme dithen at brannvesenet begynner med flåtestyring for å opprettholde beredskapen i distriktene, selv om man gjør dette i samarbeidsordninger i områder som eksempelvis Østfold, Follo, Nedre Romerike og Oslo. Dette fordi det ikke lar seg gjøre med deltidsmannskaper. Endringene i utrykningstider vil i distriktene tvert imot kunne føre til at den totale beredskapen blir lengre unna, også for tjenester som brannvesenets primæroppgaver der liv og materielle verdier skal reddes. Færre stasjoner vil på sin side igjen føre til større sjanse for samtidskonflikter, og at innbyggerne i større grad kan komme til å oppleve at man ikke får nødvendig hjelp når behovet oppstår. Hvis vi ser dette i lys av

Reason`s (1997) Swisscheese-model, så kan vi se for oss at for hver brannstasjon som eventuelt blir fjernet så etableres det et nytt hull i osten, som igjen gir et nytt potensial for hendelser til å oppstå. I denne sammenheng kan vi se for oss at hendelsen er at man ikke får brannvesenet på stedet til den tid som man kan forvente grunnet samtidskonflikter. Dette anser jeg også å være en måte å redusere robustheten i beredskapen i distriktene. Derimot kan ledelsen i den nye organisasjonen se på avstander som en fordel sett i forhold til dagens organisasjonsform. Det vil bli større avstander til ledelsen i kommunene. «*Distansen til politikerne øker, dette gir mindre politisk «innblanding» og øker muligheten for profesjonell frihet i arbeidet» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 325).* Denne problemstillingen er også drøftet i forbindelse med beredskapsprinsippene.

Ledelse er et annet tema arbeidsgruppen har sett nærmere på. Det påpekes at mer enn to tredjedeler av landets brannsjef er ansatt i deltidsstillinger. «*Arbeidsgruppen mener at den store andelen deltidsledere samlet sett er en svakhet ved dagens organisering. På grunn av at en leder i deltid også ivaretar andre stillinger i kommunen, vil det kunne være utfordrende å ha tilstrekkelig oppmerksomhet og kompetanse på brann- og redningsvesenet enn for en heltidsleder, noe som igjen kan gå utover habiliteten» (Brannstudien, 2013, s. 66).* Nå kan man jo si at dette med deltidsstillinger i ledelsen vil forsvinne som en problemstilling hvis man får gjennomslag for omorganiseringen i tråd med modell 1, med 18 – 19 brannvesen. Det kommer ikke videre fram i brannstudien hva slags kompetanse lederen må ha i den nye organisasjonen, men i NOU 2012:8 står følgende: «*I heltids brannvesen må ledere også være i stand til å lede brannkonstabler i deres daglige arbeid (når de ikke er i innsats). Dette krever kompetanse innen organisatorisk og administrativ ledelse. Ledere i heltids brannvesen må derfor ha kunnskap om administrasjon, personalledelse/- forvaltning, HMS og kvalitetssikring, kompetanseutvikling, motivasjon, problemløsning, konflikthåndtering og utarbeidelse av oversikter og planer» (NOU 2012:8, 2012).* På den annen side sier Eriksen (2011) om lederes kompetanse i krisesituasjoner følgende: «*Ledere i slike situasjoner må kunne endre lederstilen etter hvordan situasjonen utvikler seg, de må ved behov kunne benytte en mer dirigerende fremfor en konsultativ lederstil» (Eriksen, 2011).* Framtidens leder skal med andre ord ha et svært vidt kontrollspenn, og det kan se ut som kompetanse innen brann- og redning er underordnet. Stig O. Johannessen reflekter slik når han diskuterer teorier om fremtidens ledere: «*Det er litt av et krav de stiller til lederen. Det som starter som en realistisk beskrivelse av en leders begrensede muligheter til kontroll over sin egen situasjon og oppfyllelse av de fantasiene og mytene som eksisterer om dem, ender med en sterk fantasi*

om at framtidens ledere må være så ekstremt fleksible, kunnskapsrike og dynamiske at de nærmest framstår som en ny mennesketype. Den mytiske lederen skal ha en ekstraordinær evne til å «skanne» de komplekse omgivelsene og påvirke de samme omgivelsene gjennom å kunne gjøre svært avanserte og mangfoldige fortolkninger av det som foregår. Framtidens leder må kunne få innsikt ikke bare i noe avgrenset, men intet mindre enn den komplekse helheten, for å kunne påvirke/kontrollere denne slik vedkommende vil» (Johannessen S. O., Myter og erfaringer om ledelse, 2011, s. 15).

I den størrelsen man ser for seg de nye brannvesen så vil nok mange av disse oppgavene deles opp med flere lederstillinger innenfor de nevnte fagfelt. *«Jeg vil med utgangspunkt i kompleksitetstenkingen argumentere for at organisasjoner er utbredte kommunikasjonsmessige handlingsmønstre som vokser fram i lokal interaksjon mellom mennesker. Da blir det umulig for ledere å bestemme verdier, forandre kulturer eller flytte helheter eller organisasjoner i en tenkt retning»* (Johannessen S. O., Myter og erfaringer om ledelse, 2011, s. 219). Ut fra dette kan vi forstå at en ledelse i et stort brannvesen som sitter sentralt, ikke kan påvirke kulturen og tradisjoner blant mannskaper på en brannstasjon lokalt. Dette vil kunne føre til at både kulturer og ukulturer får vokse fritt. Det vil også kunne føre til det Aven (2004) definerer som uformelle ledere, der du har lokale personer uten myndighet som likevel tar ledelsen i en gruppe. Disse uformelle lederne trenger ikke på noen måte ha de samme målsetningene som den formelle sentrale ledelsen.

I både brannstudien, DSB sitt beslutningsgrunnlag til Justis- og beredskapsdepartementet av 01.12.2015 samt i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet 2017 legger man vekt på at lederstillinger bør være heltidsstillinger. De lederstillingene det her er snakk om er leder beredskap, leder forebyggende samt brannsjef.

Det er ingen som enda vet hvilken dimensjoneringsmodell som vil bli lagt til grunn for ny organisering av brannvesenet. Det er likevel sterke signaler som tyder på at man som et minimum vil stille krav om at de nevnte lederstillingene skal utøves i heltid. Denne endringen fra dagens dimensjoneringsforskrift vil uansett valg av modell for organisering av brannvesen påvirke dagens organisering av brannvesen.

De brannvesen som i dag er dimensjonert etter dagens dimensjoneringsforskrift kan gjerne ha deltidsstillinger, da disse er dimensjonert etter kommunens eller regionens antall innbyggere og lokal risiko. Dersom det kommer inn krav til heltids stillinger vil dette i mange kommuner og brannvesen ikke være gjennomførbart enten av økonomiske årsaker, eller at de lokale

forholdene og risikoene tilsier at man ikke kan forsvare å ha disse tre lederstillingene i heltid. I disse tilfellene vil man da måtte kjøpe tjenester fra større brannvesen, samarbeide med andre brannvesen eller bli en del av et større brannvesen slik arbeidsgruppen i Brannstudien og DSB ønsker. I distriktene vil man da ha tilgang på profesjonell heltids ledelse. Det er imidlertid stor tvil om dette vil være til det beste for beredskapen distriktene. Omfanget av den profesjonelle ledelsen kan ikke på noen måte erstatte den deltidsstillingen som i dag er tilpasset den lokale risikoen i distriktet. De fleste brannvesen som i dag har heltidsstillinger er meg bekjent fullt opptatt med oppgaver i dag, og på denne måten er det også usikkert om en slik tvangssammenslåing eller endring bedrer beredskapen i distriktene. Hvordan den nye dimensjoneringsforskriften vil regulere dette er enda ikke klart, så man kan fortsatt ha et håp om at disse lederstillingene kan tilpasses lokale forhold. Kommunene som ønsker å styre egen beredskap i henhold til egen risiko vil på den måten kunne fortsette med det. Et alternativ kan være at det i dimensjoneringsforskriften gis rom for at lederstillingene kunne kombineres med annet samfunnsikkerhetsarbeid slik man gjør mange kommuner og brannvesen i dag. På denne måten ville man kunne støtte Brannstudienes anbefalinger om at brannvesenet bør overta mer av samfunnsikkerhetsarbeidet.

For distriktene vil en endring som nevnt over føre til at kompetansen som i dag finnes vil forsvinne. Det vil for mange av stillingene være boplikt i kommunen der vertsbrannvesenet har sin base, og med de nye store brannvesen vil antakelig dette endres til en satt utrykningstid. Dette vil på sin side påvirke byggesak, planavdelinger og det lokale kontaktpunktet som en brannsjef eller brannvesenet i distriktene ofte er. For bonden som ryker bremseslangen og søler hydraulikkolje på veien vil det ikke lenger bare være å si fra om hendelsen så sender brannvesenet et par mann med oljeabsorbenter og rydder, og ser det som en øvelse. Det vil bli fakturert. Forskjellen mellom store og små brannvesen er synlig i mange tilfeller i dag, spesielt der forsikringsselskap er involvert. Det vil ikke lenger bli like lettvint for hjemmetjenesten eller ambulanspersonalet å be om hjelp til å bære eller flytte en pasient, for det vil gå utover brannberedskapen å utføre andre tjenester enn primæroppgavene. Samtidig vil det også være en fare for at tjenesten fra brannvesenet i større grad enn i dag vil kunne bli fakturert, i hvert fall om disse tjenesten faller utenom det som defineres som primæroppgaver. Her ser vi allerede i dag en forskjell på store og små brannvesen. Måltall og budsjetter skal forsvares, og her kommer tidligere og ny offentlig organisasjonstankegang inn igjen. *«Ved forretningsmessig virksomhet er det overordnede suksesskriterium profitten, som uttrykkes i pengeenheter/kroner. Kvantitativ målstyring blir derved vesentlig enklere enn i*

forvaltningsvirksomhet, der målene gjelder velferdseffektene av ulike tiltak. Velferdseffektene av forskjellige tiltak kan vanligvis i beste fall bare anslås ved hjelp av ofte omfattende nytte-kostnadsanalyser» (Østre, 2007, s. 23). Disse eksemplene er bare noen av de samarbeids- og samvirkefunksjonene som i utstrakt grad finnes innenfor det totale samfunnssikkerhetsbildet i distriktene i dag.

Det påpekes i brannstudien at man trenger en ny type ledere for å kunne håndtere framtidens utfordringer. *«I nyere tid har personer med annen samfunnsvitenskapelig utdanning (særlig statsvitere) og ikke minst personer med bedriftsøkonomisk utdanning (siviløkonomer med mer) spilt en stadig større rolle» (Østre, 2007, s. 37). Denne tilnærmingen så vi også når Politidirektoratet søkte etter Politimestere til de nye politidistriktene. Det var krav om minst masternivå på aktuelle kandidater. Etter ansettelse så har 11 av 12 nye politimestere juridisk embetseksamen.*

I mange brannvesen er det i dag etablert en lederrolle som har tittelen brannbefal. Denne rollen skal være brannsjefens stedfortreder, og går ofte i en vaktordning. Brannsjef og brannsjefens stedfortreder har etter Brann og eksplosjonsvernlovens § 12 også politimyndighet til politiet kommer til stedet. Det er i disse vaktordningene litt forskjellige avtaler, men i mange mindre brannvesen rykker befalet ut på de aller fleste hendelser, og er på den måten en fas ressur i den lokale beredskapen. Befalet håndterer også førsteinnsatsen i mange av de uønskede hendelsene, alt etter hvordan utryknings- og alarmrutinene er satt opp. I distriktene er befalet kjent med den totale lokale beredskapen, og i en del tilfeller også vakt for vann- og avløpssektoren i kommunen. På denne måten er rollen en svært viktig ressur i den totale kommunale beredskapen. *«Det er viktig at de som har førstehånds kunnskap om et problem, er de som er gitt myndighet til å løse det. Det vanlige i organisasjoner er at avgjørelser, spesielt om konsekvensene er betydningsfulle, skal tas oppover i hierarkiet» (Weick & Sutcliffe, 2007). Befalet er i distriktene godt trent på mange hendelser, mens befalet i de større brannvesen sorterer ut mindre og dagligdagse hendelser og rykker i stor grad kun ut på større og mer komplekse hendelser. Behovet for kompetanse, mengdetrening og ledelse også ute i distriktet kan påpekes slik: «På samme måte som for å definere krevende oppdrag (gjennom usikkerhet, press og risiko), ser vi dermed også her tre elementer som gjensidig påvirker hverandre: tilstedeværelse, erfaring og magefølelse. De utgjør en helhet, og fravær av ett eller flere av disse elementene svekker innsatslederens mulighet til å håndtere oppdraget» (Johannessen & Glomseth, Politiledelse, 2015, s. 283).*

Det kan virke som involveringen fra befalet er motsatt synkron med størrelsen på brannvesenet. Med bakgrunn i dette er det heller ikke gitt at det er de beste brannbefalene som får beholde sine oppgaver i en sentraliseringsreform. Dersom det skulle bli en sentral ledelse på størrelse med forslagene i brannstudien vil dette være en viktig ressurs som må erstattes på annen måte. *«Det vil bli en utfordring for befalet som kommer ut på hendelser en time etter at aksjonen er godt i gang, og i mange tilfeller også avsluttet. Dette blir personer vi i distriktene ikke kommer til å ha noe forhold eller kjennskap til, hvordan skal de kunne opprette tillit blant menneskene i distriktene?»* (Moen, 2017). Jeg vil også her støtte meg til Eriksen (2011): *«En dirigerende lederstil krever god ledelse basert på gjensidig respekt og forståelse. Ledelse i hverdagen danner derfor grunnlaget for om en dirigerende lederstil fungerer godt i krisesituasjoner (respekt må opparbeides over tid)»* (Eriksen, 2011, s. 58).

Etablering og drift av brannvesenet skal ifølge Brannstudien fortsatt være et kommunalt ansvar. Det kommer sågar fram at arbeidsgruppen ønsker at kommunene skal få et større ansvar for dimensjoneringen av brannvesenet: *«I dag er det omfattende statlig styring av hvordan brann- og redningsvesenene skal dimensjoneres. For alle modellene mener arbeidsgruppen at de nye brann- og redningsvesenene i kommunene i større grad enn i dag selv må kunne vurdere hvordan tjenestene skal dimensjoneres. Dette begrunnes med at modellene vil gi bedre faglige forutsetninger for dette»* (Brannstudien, 2013, s. 16). I hvilken grad dette blir en realitet med eksempelvis Brannstudiens hovedanbefaling med modell 1, fylkesbrannvesen, kommer ikke i særlig grad fram. *«Kommunene har et viktig ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i lokalsamfunnet. Dette overordnede og helhetlige ansvaret skal blant annet ivaretas gjennom pålegg om å planlegge lokalisering av aktiviteter, tjenestetilbud og infrastruktur. Dersom denne planleggingen ikke evner å trekke inn alle de selvstendige aktørene som løpende fattet beslutninger med betydning for samfunnets sikkerhet, blir planleggingen av liten reell betydning»* (Aven, Boyesen, Njå, Olsen, & Sandve, 2004, s. 45). Brannberedskap og -forebyggende arbeid vil være en vesentlig del av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet som her er omtalt. Med eventuelt nye store brannvesen vil den lokale kompetansen med ledelse, beredskap, krisehåndtering og ROS-analyser forsvinne fra distriktene, og kompetansen vil sitte i den sentrale ledelsen. *«Det vil være vanskelig for politikerne å formulere klare og presise mål. Beslutningstakere har liten erfaring med risikobasert styring, og det å stille krav til risiko blir vanskelig. Resultatet blir ofte at administrasjonen leter etter relevante absolutte deterministiske krav i veiledninger og standarder, uten at de behøver å være relevante for det som planlegges»* (Aven, Boyesen, Njå,

Olsen, & Sandve, 2004, s. 92). Når også den kompetansen innen risikovurderinger forsvinner med ledelsen i brannvesenet, vil denne kompetansen forsvinne i kommunene. På den måten vil ikke kommunene på sikt lenger ha kompetanse til å være med i styret i store brannvesen, og dermed ikke kunne fremme faglige krav til eller påvirke den lokale beredskapen i distriktene. Det er allerede i dag slik at når store brannvesen lyser ut lederstillinger stilles det krav om at den som ansettes skal bo i kommunen. Dette er for at de ansatte skal bo i nærheten av arbeidsplassen, og på den måten være en tilgjengelig ressurs ved innkalling av ekstramannskaper. Kommunene mister kompetansen, ledelsen og mulighet til å påvirke?

Arbeidsgruppen har også vist interesse for og påpeker behovet for kunnskapsutvikling ved bruk av statistikk, samt evaluering og læring av hendelser. «Arbeidsgruppen ser det som viktig at brann- og redningsvesenet har et bevisst forhold til kunnskapsutvikling og bruker statistikk aktivt i sitt arbeid» (Brannstudien, 2013, s. 86). Tilgangen på statistikk har siste året blitt svært mye bedre etter at DSB satte i drift og gjorde tilgjengelig rapporteringssystemet som de har gitt navnet BRIS. I dette systemet rapporteres alle hendelser, kategorisert etter hendelsens art. Her er også muligheten for direkte å hente ut statistikk. Det vil imidlertid i distriktene være vanskelig å bruke disse statistikkene i læringssituasjoner, annet enn eventuelt å gjennomføre øvelser på de områdene som hendelsesfrekvensene viser det er et behov. Dette vil forøvrig kunne avdekkes i en lokal ROS-analyse.

«Brann og redningsvesenet utvikler i stor grad sin evne til håndtering gjennom læring fra erfaringer. Erfaringene gjøres gjennom reelle hendelser eller planlagte øvelser. Erfaringslæring er derfor et meget viktig element i utvikling av operativ håndteringsevne» (Brannstudien, 2013, s. 86). Det man beskriver her er det man i boken «Organisasjonsteori» definerer som enkelkretslæring. «Man lærer seg kontinuerlig å redusere feil som oppstår på grunn av tilfeldigheter eller uheldige hendelser. Dette kalles for enkelkretslæring, navnet illustrerer at læringen egentlig bare består av én runde i sekvensen handling-refleksjon-handling» (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014, s. 223). Dette er imidlertid ifølge de samme forfatterne en læring som er meningsløs, da ikke referanserammene endres. «Dobbelkretslæring, derimot, indikerer at man gjør ytterligere refleksjoner og tanker utenfor den eksisterende referanserammen. Dette krever at man er mottakelig og har vilje til endring, men også at man har nok energi til å lære og tilgang til informasjon som kan omsettes til handling» (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014, s. 223). Dette kan kort forklares med at man i enkelkretslæring retter på feilen som oppstår, men i dobbelkretslæring vil man i tillegg til å rette på feilen også finne årsaken til feilen og endre eventuelle rutiner og

metoder. Skal vi eksemplifisere dette i et brannvesen med sentralisert ledelse kan vi se for oss et avvik ved en brannstasjon der det oppdages mangler ved kontroll på brannvesenets håndslukkeapparat. En slik service er i mange brannvesen en forretningsidé med et inntekspotensiale. De mannskapene som er på vakt utfører denne servicen.

Håndslukkeapparatet må enten inn til den sentrale stasjonen, eller vente på service til det kommer servicepersonale ut i distriktet. Dette til forskjell fra slik vi har gjort det i vårt distrikt i dag, der vi utdannet eget personale for å ta denne servicen. På den måten kan vi også yte denne servicen til distriktets innbyggere når behovet oppstår. Vi er de eneste som er igjen med denne kompetansen, etter at store bedrifter har tatt dette markedet fra lokale bedrifter.

Stig O. Johannessen sier at lærende organisasjoner finnes ikke. Han eksemplifiserer dette med Politiets omorganisering. *«Selv om politiet omorganiserer for å bli enhetlig, så kommer de aldri til å bli det. Avdelingene vil bli gjenkjennelige, men ikke enhetlig. De endringene som skjer vil skje lokalt og ikke i hele organisasjonen»* (Johannessen S. O., Foredrag, 2015). Dette er en problemstilling som jeg vil overføre til anbefalingene i Brannstudien. Med store brannvesen vil man sitte sentralt å utføre ROS-analyser for hele regionen. Disse ROS-analysene vil naturlig legge vekt på de største risikoene i regionen. Ut fra ROS-analyser blir det utarbeidet både beredskapsplaner og øvelsesplaner, som skal gjøre brannvesenet bedre på de avdekkede risikoer. For å få til stordriftsfordelene vil man gjennomføre like øvelser rundt om i regionen. Det vil på sin side igjen føre til at mange i regionen øver på hendelser og kunnskap rundt risikoer som de ikke har lokalt i sitt distrikt. Dette finnes mange eksempler på allerede. *«Jeg har i brannsam arbeidet i regionen forsøkt gjentatte ganger å fortelle at øvelsene som planlegges ikke har relevans i vårt distrikt, vi har helt andre risikoer å forholde oss til som vi ikke får øvet oss på»* (Molvær, 2017). Dette er også et paradoks til følgende sitat fra brannstudien: *«Det er gjennomgående for lite systematikk knyttet til erfaringslæring»* (Brannstudien, 2013, s. 13).

5.5 Beredskapsprinsippene

«Ansvarsprinsippet innebærer at det er kommunene som har et ansvar for å yte brann- og redningstjenester for innbyggerne. Likevel er det hver enkelt innbyggers ansvar å sørge for egen sikkerhet i hjemmet. Ved en hendelse er det altså kommunen som skal iverksette tiltak for å begrense skade på mennesker, materiell og miljø. Dersom hendelsen blir av et så stort omfang at man trenger bistand fra andre ressurser, er det likevel kommunen som er ansvarlig for håndteringen, som følge av nærhetsprinsippet. Kommunen skal selv organisere og

gjennomføre innsats, i en organisasjon mest lik den daglige, herav likhetsprinsippet. For å sikre at håndteringen blir ivaretatt på best mulig måte, er aktørene pliktige til å samarbeide og samvirke for å være best mulig i stand til å løse oppgavene der flere aktører må samhandle» (Brannstudien, 2013, s. 21). Dette sitatet forklarer på en god måte hvordan de fire beredskapsprinsippene er tenkt brukt i praksis. Disse prinsippene er svært godt innarbeidet i beredskapsarbeidet i Norge, og strukturendringer som foreslås i reformene vil berøre flere av disse prinsippene. Også her kommer det gamle uttrykket «ingen regel uten unntak» til bruk. Det gjelder forurensing, som dekkes av forurensingsloven med tilhørende forskrifter. Her er det den som forurenser som gjøres ansvarlig for opprydding, og i særdeleshet for kostnadene til dette. Uansett om det er forurenser, kommunen, interkommunalt selskap mot akutt forurensing (IUA) eller kystverket som har regien i oppryddingen, vil kostnadene slå tilbake til den som forurenser.

Nærhetsprinsippet settes på prøve i de forslagene som foreligger til strukturendringer i Brannstudien. At kriser skal håndteres på lavest mulig nivå vil for så vidt ikke endre seg, bare at det laveste nivået vil forflytte seg vekk fra distriktene. Den brannsjefen og ledergruppen som i dag finnes i distriktene vil ikke lenger være der, men sitte i den største byen i regionen, dersom arbeidsgruppens anbefaling om modell 1 i Brannstudien skal bli den gjeldende modell for organisering av brann og redningsvesen i Norge. Dersom man samtidig legger til grunn arbeidsgruppens og DSB sin intensjon om at Brannvesenet i større grad skal ivareta beredskapen for andre samfunnssikkerhetsmessige oppgaver som hendelser i forbindelse med ekstremvær, endrer man også tilnærmingen i ansvarsprinsippet. Ansvar for hendelsene lokalt vil gå fra kommunens kriseledelse i dagens struktur, til en ledelse eller stab som blir satt lenger unna. Denne endringen går også på tvers av det 5. prinsippet til HRO-organisasjoner: *«Det er viktig at de som har førstehånds kunnskap om et problem, er de som er gitt myndighet til å løse det. Det vanlige i organisasjoner er at avgjørelser, spesielt om konsekvensene er betydningsfulle, skal tas oppover i hierarkiet. Siden detaljkunnskap om systemer blir vannet ut jo lenger opp i hierarkiet man kommer, og siden de «dårlige nyhetene» har en tendens til å bli vannet ut, sitter personell på høyere hierarkisk nivå ofte på dårligere situasjonsbilde enn det som eksisterer nært et problem. Om ikke de på lavt nivå som ser uregelmessighet kan påvirke en situasjon, vil organisasjonens evne til å løse uventede situasjoner bli redusert» (Weick & Sutcliffe, 2007).*

5.6 Fremtidige utfordringer

De framtidige utfordringene man presenterer i Brannstudien er i all hovedsak naturgitte hendelser, teknologisk utvikling samt ønskede hendelser som terror. Sistnevnte ser vi en utvikling som nærmer seg oss i nordiske land også, noe som tidligere var noe vi bare så ute i den store verden. De fleste slike hendelser skjer likevel i store byer, da målsetningen med terroren ofte er å ramme så mange mennesker som mulig. På den måten vil sannsynligvis ikke terroren påvirke befolkningen på samme måte i distriktene. På den annen side kan skoleskyting og trusler om dette like gjerne oppstå ved en skole i distriktet. Her er ikke Politiet tilstede i samme omfang, så brannvesenet vil derfor være like avhengig av å ha trent på PLIVO som i mer sentrale strøk. Det er flere i Politiet som på sin side mener at samvirket der PLIVO-veilederen for nødetatene, som viser hvordan en slik aksjon skal gjennomføres, er et stort steg videre for å bedre beredskapen rundt slike hendelser. Og det er nok mye sant i dette. Ambulanse og brannvesen har nå fått prosedyrer for hvordan dette skal gjennomføres. Politiet har likevel ikke hatt ressurser til å gjennomføre opplæring til alle brannmannskaper ute i distriktene, slik at brannvesenet er satt til å gjennomføre denne opplæringen selv. Problemet her er at disse øvelsene kommer i tillegg til det som brannvesenet må trene på for å opprettholde kompetansen rundt primær oppgavene.

Den teknologiske utviklingen har de senere årene gått svært fort, og man sier fra regjeringens side at vi bare har sett starten på denne utviklingen. For brannvesenet er det det nye nødnettet som har gitt det største framskrittet. Med store brannvesen vil rullering av kjøretøy og utstyr kunne bli enda mer utbredt. Nye biler med ny teknologi plasseres på de største stasjonene, og rulleres ut i distriktene etter eksempelvis 8 år. Det vil si at man i kommuner der man i dag har satset på brannberedskap og har nytt moderne utstyr, vil i beste fall kunne få en 8 år gammel bil i kampen mot alle andre brannstasjoner i regionen. På denne måten vil man ikke kunne klare å henge med på den tekniske utviklingen i distriktene.

Jeg vil legge til dette med å opprettholde lokal beredskap og deltidsmannskap som en av de framtidige utfordringene dersom man fra sentralt hold legger krav til utdannelse, effektivisering og profesjonalisering for høyt i ny dimensjoneringsforskrift. Mannskapene i deltidsbrannvesen har sin hovedarbeidsgiver andre steder i lokalsamfunnet. Det vil si at manskapene har sin hovedinntekt helt andre steder, og man er derfor i stor grad med i det lokale brannvesenet for å kunne utgjøre den lille forskjellen når hendelser oppstår. Man ønsker å bidra når andre mennesker trenger hjelp, man er ikke med på dette for lønnen sin del. *«Jeg har bevisst holdt igjen i spørsmålet om deltakelse i prosjektet «mens du venter på*

ambulansen». Dette er ikke fordi jeg ikke vil bidra i denne viktige beredskapen, og mannskapene vil også, men jeg er redd for den ekstra belastningen som pålegges hovedarbeidsgiverne til mannskapene. Dette vil på sikt kunne redusere muligheten for å rekruttere mannskaper fra de lokale arbeidsgiverne.» (Molvær, 2017). Dersom man fra sentralt hold fortsetter å benytte enhver anledning til å forklare at kompetansen ikke er god nok, eller at den ikke eksisterer, er jeg redd for at rekrutteringsgrunnlaget for nye brannkonstabler forsvinner helt. Jeg støtter derfor Molvær sin bekymring. Man vil da risikere å måtte gå bort fra den beredskapsordningen med deltidsmannskap, og man står igjen med brannstasjoner der det kun er heltidsmannskaper. Det vil på sin side igjen føre til langt færre brannstasjoner i distriktene, store avstander og redusert beredskap.

6. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg prøvd å få fram essensen i de endringer som er på gang/foreslått innen brannvesenene i Norge. Jeg har vist til progresjonen og framdriften i forslag til omorganisering og kompetanseheving tilbake til Stortingsmelding nr. 29 – Brannikkerhet som kom ut i 2009. Dette har gått via NOU 2012:8 som omhandler utdanning for brannmannskap, som var den første utredningen som kom etter de fatale hendelsene i regjeringsskvartalet og på Utøya 22. juli 2011. Brannstudien som kom ut i 2013 har vært hoveddokumentet i denne studien, og det er de momentene som kan gi størst endring for beredskapen i distriktene som har fått størst fokus i denne oppgaven. Jeg har også vært innom DSB sitt beslutningsgrunnlag til DSB, og til slutt også Justis- og beredskapsdepartementet sitt bestillingsbrev til DSB for 2017. Det sistnevnte har også ført til at dimensjoneringsforskriften, som er førende for dagens utdanning og dimensjonering av brannvesen, nå er til revisjon.

Intensjonen med oppgaven har vært å sette fokus på konsekvensen for beredskapen i distriktene. Det har ikke vært lagt vekt på de positive aspektene for de store brannvesen og hva det vil si for regioner og distrikter at man der kan planlegge beredskap ut fra at de får tilgang på ressursene i distriktene. For min egen del, og for de som har vært informanter er jeg helt sikker på at kampen for en best mulig beredskap vil fortsette også etter at rammene for ny organisering eventuelt blir satt. Fra de posisjonene man måtte ha...

Utdanningen som er planlagt for brannmannskap, operatører på nødalarmersentral og forebyggende personell stiller man seg i utgangspunktet positiv til. Det er likevel vurdert som

et behov for at omfanget på utdannelsen blir balansert i forhold til størrelsen på brannvesenet og den lokale risikoen brannvesenet skal kunne håndtere og ivareta. Det er også svært positivt at utdanningen for deltidsmannskap blir lagt opp på en slik måte at omfanget av utdanningen ikke blir større enn at man fortsatt kan opprettholde denne delen av beredskapen i distriktene. Det som kan bli spennende å se er om man klarer å etablere et så spennende utdanningstilbud at man får gode søkere også med håndverkerbakgrunn.

Hovedforslaget til ny modell for omorganisering der grensene er tilnærmet fylkesgrensene i 2013 er svært omstridt. Ikke bare blant de minste brannvesen, men også blant heltidsbrannvesen i byer i Norge som frykter for at man ikke får beholde ledelsen lokalt. Endringene ses på i tråd med teoriene fra New Public Management der det offentlige skal effektiviseres med omorganisering. Disse teoriene blir igjen testet mot teorier fra kompleksitetsteorien. I distriktene frykter man, om enn ikke ensidig, at man i denne sentraliseringsprosessen vil miste muligheten for påvirkning på hvordan beredskapen skal og bør være. Samtidig er det en frykt for at man skal miste kompetansen rundt samfunnssikkerhet og ros-analyser, forebyggende personell flyttes rundt i regionen og på den måten reduserer beredskapen i distriktet, og at man ved endringer i dimensjoneringsforskriften vil sette krav til utrykningstider slik at det vil bli lite hjelp å få også av brannvesenet i distriktene. Endringer i dimensjoneringsforskriften sammen med signaler om at de nye store brannvesenene med sentralisert ledelse i stor grad selv skal dimensjonere brannvesenet, bygger opp under denne frykten. Det er også påpekt at dersom endringene i dimensjoneringsforskriften ikke går lenger enn kravet om tre lederstillinger i brannvesenet, vil dette likevel endre svært mye for organiseringen av brannvesenet i distriktene, selv om man i DSB ikke vil kalle dette en tvangssammenslåing.

Sammen med de utfordringene man påstår finnes blant de små brannvesen der kompetansen er for liten, eller sågar mangler, ser vi at bekymringene for større framtidige hendelser bør være styrende for dimensjoneringen av brannvesen. Blant de fremtidige utfordringer som nevnes er klimaendringene med mer tørke, vind og nedbør. Det er en påstand i oppgaven at man i distriktene allerede er forberedt på disse endringene, og at omorganiseringen kan være med på å redusere denne beredskapen. En annen utfordring som ses på som fremtidig utfordring er mulig terror og ønskede handlinger. Det er selvfølgelig enighet om at man må forberede seg også på slike hendelser, men bekymringen ligger i at man omfordeler dagens ressurser for å nå disse målene. Det kommer også i oppgaven frem forslag til alternative måter

å organisere seg på for å etablere både stab og lederstøtte. Dette forslaget ligger i å utvide virkeområdet for IUA-ne til samarbeide om mer enn bare oljevern.

Prosessen fram til forslaget til ny dimensjoneringsforskrift skal presenteres i november inneværende år (2017) går fort. For senere studier kunne det være interessant å se hvordan det går med beredskapen i distriktene som følge av de endringene i organiseringen som måtte komme. En annen tilnærming til ett eget studie vil også kunne være å se på hvordan søkermassen til fagskoleutdanningen som nå er vedtatt utvikler seg. Vil den bredden av søkere man ønsker søke studiet, og vil dette utvikle brannvesenet slik man ønsker?

Alle som er opptatt av brannvesenet og lokal beredskap går en spennende tid i møte. Jeg har fått presentert en del av mine meninger om hva man må passe på i denne sentraliseringen, effektiviseringen og omfordeling av ressursenes tid. Uansett hvordan endringene måtte bli, håper jeg at min hverdag på en eller annen måte fortsatt inneholder arbeidet med å opprettholde en best mulig beredskap, også i distriktene.

7. Litteraturliste

- 2012:14, N. (2012). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brannstudien. (2013). *Brannstudien*. Tønsberg: DSB.
- Brannvesenkonferansen* (2016). [Film].
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. o. (2011). *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Caprona, J. D. (2013). *Norsk etymologisk ordbok*. Oslo: Kagge Forlag AS.
- Dimensjoneringsforskriften. (2002, Juli 1). *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*. Hentet fra Lovdata: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-729>
- DSB, e-post. (2017, Mars 10). Svar på henvendelse fra DSB pr. e-post. Tønsberg.
- Eriksen, J. (2011). *Krise og beredskapsledelse*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Fimreite, A. L., Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, amfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gjørsvikkomisjonen. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Aurskog AS.
- Hjelvik, J. (2017, Mai 4). Lokalpolitiker. (F. Skorgenes, Intervjuer)
- Irgens, E. j. (2011). *Dynamiske og lærende organisasjoner. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2011). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag AS.
- Johannessen, S. O. (2011). *Myter og erfaringer om ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johannessen, S. O. (2015, August 25). Foredrag. Bodø.
- Johannessen, S. O., & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Justiskomiteen. (2012). *Innst. 426 S (2012-2013)*. Oslo: Justiskomiteen.

- Lysnes, B. T. (2017, Mai 14). *Ambulansefag*. Hentet fra Utdanning.no:
<https://utdanning.no/studiebeskrivelse/ambulansefag>
- Lysnes, B. T. (2017, Mai 14). *Politiutdanning*. Hentet fra Utdanning.no:
<https://utdanning.no/studiebeskrivelse/politiutdanning>
- Madsen, H. K. (2017, April 27). *Foredrag om ny dimensjoneringsforskrif*. Vestnes.
- Moen, T. A. (2017, Mars 15). Brannsjef. (F. Skorgenes, Intervjuer)
- Molvær, K. (2017, April 21). Brannsjef. (F. Skorgenes, Intervjuer)
- Nilssen, V. (2014). *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo:
Universitetsforlaget AS.
- NOU 2012:8. (2012). *Ny utdanning for nye utfordringer*. Oslo: vv.
- Prop. 1 S (2016-2017). (2017). *Proposisjon til Stortinget (forslag til Stortingsvedtak)*. Oslo:
Justis- og beredskapsdepartementet.
- Store Norske Leksikon. (2017, April 2). *New Public Management*. Hentet fra Store Norske
Leksikon: https://snl.no/New_Public_Management
- Store Norske Leksikon. (2017, Mars 21). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra Robusthet:
<https://snl.no/robusthet>
- Tildelingsbrev 2017. (2017). *Tildelingsbrev 2017 - Direktoratet for samfunnssikkerhet og
beredskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Tjora, A. (2013). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Trygghjemmeutvalget. (2012). *Trygg hjemme. Brannsikkerhet for utsatte grupper*. Oslo:
Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2007). *Managing the unexpected: Resilient Performance in an
Age of Uncertainty*. San Francisco: John Wiley & Sons Inc.
- Østre, S. (2007). *Resultatstyring i offentlig forvaltning*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.