



Brann- og redningsvesenet i framtida

Heilskapleg gjennomgang av brann- og redningsområdet

Juni 2023



TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

10. november 2022 utnemnde Justis- og beredskapsdepartementet ei arbeidsgruppe som skulle hjelpe regjeringa i arbeidet med ein heilskapleg gjennomgang av brann- og redningsområdet for å sikre eit brann- og redningsvesen som er i stand til å handtere framtidige utfordringar innanfor eige sektoransvar og i samarbeid med andre naudetatar og beredskapsaktørar. Arbeidsgruppa leverer med dette sin rapport.

Tønsberg, 1. juni 2023

Johan Marius Ly
Leiar for arbeidsgruppa

John Bjella	Atle Festervoll	Alonza Garbett
Pia Farstad von Hall	Janicke Larsen	Torill Neset
Ketil Sivertsen	Marit Svensgaard	

Ingvild Birgit Ravn Fosheim
Sekretariatsleiar

Frode Sandvin Folkedal

Hilde Gjølstad

Suzanne Hauge Norvang

Heidi Mo Røen

Jesper Rådberg



GRAFISK PRODUKSJON | ETN GRAFISK

OMSLAGSFOTO | STIAN OLBERG, DSB
DELTAARAR: SANDEFJORD BRANN OG REDNING

Innhold

1	SAMANDRAG	8
1.1	Situasjonen per i dag	9
1.2	Utviklingstrekk	10
1.3	Utfordringsbiletet	10
1.4	Tiltak	12
2	BAKGRUNN	16
2.1	Samansetjinga av arbeidsgruppa	17
2.2	Mandatet	17
2.3	Tilnærminga til oppdraget	18
2.3.1	Tolking av mandatet	18
2.3.2	Arbeidsmetode	18
2.3.3	Forhold til andre utval og utgreiingar	20
3	SITUASJONEN PER I DAG	22
3.1	Dagens brann- og redningsvesen.....	23
3.1.1	Differensierte og lokalt tilpassa brann- og redningsvesen.....	23
3.1.2	Lovpålagde oppgåver	27
3.1.3	Styringsnivåer	28
3.1.4	Førebyggjande oppgåver	33
3.1.5	Personell til brannførebyggjande arbeid	35
3.1.6	Beredskapsoppgåver.....	35
3.1.7	Dimensjonering av beredskap og myndigheit.....	36
3.1.8	Oppgåvene til, organiseringa og bemanninga av 110-sentralane.....	41
3.1.9	Nasjonale og regionale kapasitetar	44
3.1.10	Utdanning og annan kompetanse i brann- og redningsvesenet.....	47
3.1.11	Utviklinga i talet på oppdrag.....	48
3.1.12	Utviklinga i antal omkomne i brann	55
3.1.13	Nærmare om oppdrag som blir utførte på vegner av helsetenesta og politiet	56
3.1.14	Finansiering og kostnader for brann- og redningsvesenet	59
3.2	Styrkar ved dagens brann- og redningsvesen	61
3.3	Framtidige utviklingstrekk som vil påverke brann- og redningsvesena.....	63
3.3.1	Demografi.....	64
3.3.2	Klima, miljø og helse	65
3.3.3	Tryggleikspolitikk og globalisering	66
3.3.4	Samfunnsutvikling – strammare offentleg økonomi og sektorisering	67
3.3.5	Teknologi og grønt skifte	67
3.3.6	Sosiokulturelt og sosioøkonomisk	69
3.4	Organisering i andre land.....	69
3.4.1	Sverige.....	70
3.4.2	Danmark.....	71
3.4.3	Finland	72

4	UTFORDRINGAR FOR BRANN- OG REDNINGSVESENA.....	76
	4.1 Uklar oppgaveportefølje	78
	4.1.1 Uklårleik rundt kva oppgåver beredskapsstyrken skal utføre	78
	4.1.2 Utfordringar knytt til risiko- og sårbarheitsanalysar	79
	4.1.3 Krevjande å handtere ei endra oppgaveportefølje	80
	4.1.4 Aukande bistand til helsetenesta	81
	4.1.5 Bistand til politiet er prinsipielt vanskeleg	83
	4.1.6 For få felles øvingar mellom brann og politi.....	86
	4.1.7 For mange unødige automatiske brannalarmer (ABA)	87
	4.1.8 Eigenberedskap i industrien kontra offentleg beredskap.....	89
	4.1.9 Oppgåver og organisering i krise og krig.....	90
	4.2 Utfordringar knytt til handtering av store hendingar	91
	4.2.1 Ikkje dimensjonert for store og komplekse hendingar	91
	4.2.2 Deltidsleiing – mange oppgåver og låg stillingsprosent.....	92
	4.2.3 Ingen kan ta over myndigheit på regionalt eller nasjonalt nivå ved større hendingar	94
	4.2.4 Kapasitetar og kompetanse er ikkje strategisk plasserte.....	96
	4.2.5 DSB – nasjonalt nivå manglar myndigheit til å representere brann- og redning.....	96
	4.3 Utfordringar knytt til det brannførebyggjande arbeidet.....	97
	4.3.1 Brannførebygging får ikkje tilstrekkeleg merksemd i andre relevante sektorar	97
	4.3.2 Grensegangen mellom bygg- og brannregulering er ikkje føremålstenleg.	98
	4.3.3 Mangelfull brannsikring av freda bygningar i privat eige	99
	4.3.4 Brannførebyggjande hjelpemiddel er ikkje inkluderte i hjelpemiddelsystemet.....	100
	4.3.5 Ikkje tilstrekkeleg brannsikring av bustader til pleie- og omsorgsformål	100
	4.3.6 Brannførebyggjaren (feieren) blir ikkje nytta på ein effektiv måte	100
	4.4 110-sentralane.....	101
	4.4.1 Avgjerdsstøtte blir ikkje utnytta fullt ut, og fagkunneprinsippet er trua	101
	4.4.2 Signalmengda inn til sentralane kan auke	101
	4.4.3 Kostnadsutviklinga er høgare enn forventa.....	102
	4.4.4 Samlokalisering av naudmeldesentralane	103
	4.4.5 eCall-teneste utan lovheimel og finansiering	103
	4.5 Dei menneskelege ressursane i brann- og redningsvesena.....	103
	4.5.1 Rekrutteringsutfordringar	104
	4.5.2 Små fagmiljø, lite tid til øving og opplæring.....	104
	4.5.3 Ein stor del av brann- og redningspersonellet manglar formell kompetanse	105
	4.5.4 Utfordringar knytt til dagens kursportefølje og gjennomføring av kurs	106
	4.5.5 Oppfyller ikkje forventinga om mangfald.....	108
	4.5.6 Endringar i løns- og arbeidsvilkår	110
	4.5.7 Helse, miljø og tryggleik (HMS).....	111
	4.5.8 Risiko for kreftsjukdom hos brann- og redningspersonell	113
	4.6 Utfordringar knytt til manglande kunnskapsgrunnlag og erfaringslæring.....	113
	4.6.1 Kunnskap og erfaringslæring blir i for lita grad delt.....	113
	4.6.2 Manglande forskning på brannområdet	114
	4.6.3 Behov for meir læring etter brannar	114
	4.6.4 Vanskar med å måle kvalitet i det førebyggjande arbeidet	115

4.7 Teknologi	115
4.7.1 Krevjande å utnytte «big data» og kunstig intelligens.....	116
4.7.2 Potensialet i teknologien for å betre førebygging og beredskap blir ikkje utnytta	116
4.7.3 Krevjande å finansiere anskaffingar og utvikling	116
4.7.4 110-sentralane utnyttar ikkje potensialet i ny teknologi	117
4.7.5 Auka digital sårbarheit og utfordring av personvernet	117
4.8 Økonomi	117
4.8.1 Enkelte brann- og redningsvesen er ikkje i forskriftsmessig stand.....	117
4.8.2 Økonomisk byrde når spesialressursar blir nytta utanfor eige ansvarsområde	118
4.8.3 Finansiering av tilsyn på farleg stoff-området	118
4.8.4 Finansieringsmodellen for naudnett er ei byrde for mindre kommunar	119
4.8.5 Manglande oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesena.....	119
5 TILTAK	122
5.1 Organisatoriske struktur	123
5.1.1 Struktur 1: Styrke dagens brann- og redningsvesen	125
5.1.2 Struktur 2: Regionale brann- og redningsvesen	126
5.1.3 Struktur 3: Regionalt samarbeid og tydeleggjering av oppgåver	126
5.2 Styrking av nasjonale struktur	133
5.2.1 Tydelegare strukturar for leiging og ressursstyring ved nasjonale hendingar.....	134
5.2.2 Definisjon eller etablering av nasjonale kapasitetar som kan nyttast internasjonalt	134
5.2.3 Styrking av den nasjonale kapasiteten til å føre tilsyn med brann- og redningsvesena ..	134
5.2.4 Styrking av nasjonale funksjonar knytt til teknologi og anskaffingar	135
5.2.5 Myndigheita som DSB har til å representere brann- og redningsvesena	135
5.3 110-sentralane	137
5.3.1 Framleis fagsentralar underlagde brann- og redningsvesena.....	137
5.3.2 Etablering av spesialkompetanse hos enkelte 110-sentralar bør vurderast	138
5.3.3 110-sentralane skal ikkje vere kommersielle aktørar	138
5.3.4 Finansiering av pålagde tenester.....	138
5.3.5 Tydeleggjering av eCall i lov og finansiering	138
5.4 Leiging i heiltids- og deltidstillingar	138
5.4.1 Leiging i deltidstillingar	138
5.4.2 Leiging i heiltidsstillingar	139
5.5 Førebygging	140
5.5.1 Regelverksarbeid for enklare å vareta branntryggleiken i bygg	140
5.5.2 Vurdere omprioritering av brannførebyggjaren (feiartenesta).....	140
5.5.3 Tydeleggjering av ansvaret og oppgåvene som andre sektorar har innanfor brannførebygging	140
5.5.4 Oppgradering av krav til branntryggleik for privateigde kulturminne	141
5.6 Tydelegare rammer for bistanden som brann- og redningsvesenet yter til helseoppgåver	141
5.6.1 Heimel for akutthjelpar som mogleg tilleggsoppgåve	142
5.6.2 Utalarmering av færre brannpersonell til helseoppdrag	142
5.6.3 Opplæring og re-trening av brann- og redningspersonell på helseområdet	143
5.6.4 Pasientskadelova må gjelde når personell blir kalla ut som akutthjelpar	143

5.7 Tydelegare rammer for bistanden som brann- og redningsvesenet yter til politioppgåver.....	144
5.7.1 Bistand til politiet	144
5.7.2 Organisering under større hendinger for å betre samvirket	145
5.7.3 PLIVO	145
5.7.4 Felles øvingar	146
5.8 Redusere talet på unødige alarmer og utrykkingar	146
5.8.1 Strengare krav i plan- og bygningsregelverket til kvalitet på alarmanlegg	146
5.8.2 Betre tilpassa utalarmering av personell	146
5.8.3 Utnytting av handlingsrommet i avtalane om direktevarsling til 110.....	147
5.9 Styrking av kompetanse og mangfald og tilrettelegging for gode arbeidsvilkår.....	147
5.9.1 Vidareutvikling av opplæring for deltidstilsette i brann- og redningsvesena	147
5.9.2 Utvikling av ein arena for digital læring og kompetanseutvikling.....	147
5.9.3 Ny leiarutdanning for brann- og redning.....	148
5.9.4 Etter- og vidareutdanning	148
5.9.5 Utarbeiding av kompetansestrategi i kvart brann- og redningsvesen.....	149
5.9.6 Styrking av mangfaldet i brann- og redningsvesena.....	149
5.9.7 Redusere risikoen for yrkesrelaterede kreftsjukdomar	150
5.9.8 Yrkeskadeerstatning ved sjukdom og skade	151
5.9.9 Tiltak knytt til dagens folketrygdlov	151
5.10 Auka kunnskapsgrunnlag	151
5.10.1 Betre brannårsaksstatistikk og meir læring etter brannar	151
5.10.2 Etablering av gode nasjonale kvalitetsindikatorer	151
5.10.3 Auka satsing på forskning	152
5.10.4 Meir analyser på nasjonalt nivå.....	152
5.10.5 Betre oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesenet	152
5.11 Krise og krig.....	152
5.12 Levedyktige brann- og redningsvesen med deltidspersonell	153
5.13 Andre tiltak	154
5.13.1 Ny modell for finansiering av neste generasjons naudnett	154
5.13.2 Utgreiing av finansiering av tilsyn på farleg stoff-området	154
5.13.3 Avklaring av tilstrekkeleg eigenberedskap i industrien kontra offentleg beredskap	154
5.13.4 Samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket	154
6 OPPSUMMERING AV ANBEFALINGANE FRÅ ARBEIDSGRUPPA.....	156
6.1 Tydelegare oppgåveportefølje og regionalt samarbeid	157
6.2 Styrking av nasjonale strukturar	158
6.3 110-sentralane	159
6.4 Leiging i heiltids- og deltidstillingar	159
6.5 Førebyggjande.....	160
6.6 Tydelegare rammer for bistand til helseoppgåver	160
6.7 Tydelegare rammer for bistand til politioppgåver.....	161
6.8 Få ned talet på unødige alarmer og utrykkingar	162
6.9 Styrking av kompetanse og mangfald og tilrettelegging for gode arbeidsvilkår	162
6.10 Auka kunnskapsgrunnlag, evaluering og læring i brann- og redningsvesena.....	164
6.11 Krise og krig	164
6.12 Levedyktige brann- og redningsvesen med deltidspersonell	165
6.13 Andre tiltak.....	165

7	ORD OG OMGREP	168
8	KJELDER	172
9	VEDLEGG	182
	Vedlegg 1 – Deltakarar i delarbeids-gruppene og referansegruppa	183
	Vedlegg 2 – Meir om situasjonen per i dag	186
	Vedlegg 3 – Kven samarbeider og samverkar brann- og redningsvesena med?	197
	Vedlegg 4 – Omkomne i brann, om utviklinga	206
	Vedlegg 5 – Historisk tilbakeblikk på innsatsplikt ved andre akutte ulukker enn brannar.....	211
	Vedlegg 6 – Definisjon av små og større brannar/ulukker.....	217
	Vedlegg 7 – Tenesteplikt i Forsvaret ved krise og krig	219
	Vedlegg 8 – Vurdering av effektane av tiltaka som arbeidsgruppa foreslår	221





Samandrag

Arbeidsgruppa for heilskapleg gjennomgang av brann- og redningsområdet anbefalar at det blir gjennomført tiltak for å sikre at brann- og redningsvesena vil vere i stand til å handtere framtidige utfordringar innanfor eige sektoransvar og i samarbeid med andre naudetatar og samarbeidspartnarar. Anbefalingane tek utgangspunkt i situasjonen per i dag, og i utviklingstrekk ein går ut frå vil påverke brann- og redningsvesena i tida fram mot 2040. Drøftingar av problem og utfordringar gir grunnlag for å anbefale tiltak som vil gi eit meir effektivt og robust brann- og redningsvesen.

1.1 SITUASJONEN PER I DAG

Brann- og redningsvesenet er eit kommunalt ansvar. Krav til utrykkingstid og minimumskrav til dimensjonering sikrar beredskap og førebygging over heile landet. Netto driftsutgifter til brann- og redningsvesena kom i 2022 på 5,6 mrd. kroner.

Noreg har 356 kommunar og 197 brann- og redningsvesen. Dette betyr at mange kommunar har etablert samarbeid gjennom samanslåtte brann- og redningsvesen. Krav til risiko- og sårbarheitsanalyse, førebyggingsanalyse og beredskapsanalyse skal sikre at førebyggjande tiltak og beredskap er tilpassa risikoen i kommunen.

Grunna stor variasjon i geografi og folkesetnadsgrunnlag i landet vårt, er det store skilnader i korleis brann- og redningsvesena er organiserte og dimensjonerte. Dette påverkar evna som kvart enkelt brann- og redningsvesen har til å utføre oppgåver, og med kva kompetanse desse oppgåvene blir løyste. Skilnadene mellom brann- og redningsvesena er så store at dei vanskeleg let seg beskrive under eitt. I Noreg finn ein brann- og redningsvesen med berre heiltidstilsette (desse dekkjer område med fleire hundre tusen innbyggjarar), brann- og redningsvesen med både heiltids- og deltidstilsette, og brann- og redningsvesen med berre deltidstilsette (desse dekkjer område med under 1 000 innbyggjarar). 58 av brann- og redningsvesena i Noreg dekkjer færre enn 3 000 innbyggjarar.

Deltidstilsette brannkonstablar i Noreg har ein annan hovudarbeidsgivar enn brann- og redningsvesenet, og rykkjer ut når dei blir utalarmerte. Oppimot 80 % av brannkonstablane er deltidstilsette, men i

og med at desse har små stillingsprosentar, omfattar deltidstillingane berre 20 % av det samla talet på årsverk blant brannkonstablane.

Fleirtalet av hendingane blir handterte av heiltidskonstablar, ettersom det skjer fleire hendingar i byar og tettstader med mange innbyggjarar.

Brann- og redningsvesena i Noreg er organiserte og dimensjonerte for å handtere lokale hendingar. Med unntak av interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forureining (IUA), skogbrannhelikopter med leiarstøtte og redningsinnsats til sjøs (RITS), finst det ingen nasjonale eller regionale beredskapskapasitetar i Noreg.

Noreg skil seg frå nabolanda både når det gjeld talet på brann- og redningsvesen, og fråværet av regionale støtteressursar og styringsnivå over dei kommunale brann- og redningsvesena.

Dei lovregulerte oppgåvene til brann- og redningsvesena på det førebyggjande området er å gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak, utføre brannførebyggjande tilsyn, og sørgje for feiing og tilsyn med fyringsanlegg. I tillegg skal brann- og redningsvesena gjennomføre ulukkesførebyggjande oppgåver i samband med handtering av farleg stoff og transport av farleg gods på veg og jernbane. Det brannførebyggjande arbeidet skal vere systematisk og risikobasert. Personell til brannførebyggjande oppgåver blir sikra gjennom minimumskrav til antal årsverk. Målretta og langvarig satsing på brannførebygging har gitt resultat over tid. Viss vi tek høgde for veksten i folketalet, er talet på omkomne i brann per innbyggjar halvert sidan byrjinga av 2000-tallet.

Når det gjeld beredskap, har brann- og redningsvesena som si primære oppgåve å vere innsatsstyrke ved brann. Brann- og eksplosjonsvernlova med utfyllande forskrift stiller detaljerte krav til organisering, personell, utrusting og kompetanse for brann- og redningsvesena og 110-sentralane. Dette gir gode rammer for effektiv handtering av brannar. Brann- og redningsvesena skal også vere innsatsstyrke ved andre akutte ulukker der det er bestemt med grunnlag i den kommunale risiko- og sårbarheitsanalysen.

Brann- og redningsvesenet rykte i 2022 ut til nesten 96 000 oppdrag. Meir enn halvparten av desse var utrykkingar som viste seg å ikkje vere reelle hendingar.

Brannar står for 35 % av dei reelle hendingane som brann- og redningsvesenet rykte ut til, medan andre ulukker (i hovudsak trafikkulukker og helseoppdrag) utgjør 38 %.

Dagens utdanning og opplæring av heiltids- og deltids-personell i brann- og redningsvesena skjer etter tilsetjing.

Undervisninga består av ein kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring på tenestestaden, og ulike kurs på Brann- og redningsskulen. Utdanningsmodellen er såleis ei av dei siste etatsutdanningane i Noreg. Som eit ledd i arbeidet med å styrkje brannutdanninga, blir det i skrivande stund etablert ein offentleg toårig fagskule for brann- og redningspersonell. Den nye fagskulen har oppstart i 2024. Fagskulen er ei generalistutdanning som vil gi basiskunnskapar til å arbeide med ulike oppgåver innanfor brann- og redningstenesta.

110-sentralen er ein del av den offentlege operative beredskapen som skal hjelpe naudstilte ved brannar og andre ulukker. Det er i dag tolv 110-sentralar som dekkjer kvar sin region, og som kommunane har ansvar for å etablere og drifte. Regjeringa har vedteke å samlokalisere 110- og 112-sentralane. Den overordna målsetjinga med dette arbeidet er å skape ei betre naudmeldeteneste for samfunnet, dei naudstilte og dei operative ressursane. Over halvparten av sentralane er til no samlokaliserte. I tre av regionane er 113-sentralane også med.

1.2 UTVIKLINGSTREKK

Arbeidsgruppa meiner det er godt dokumentert at endringar innanfor demografi, klima, offentleg økonomi, teknologi og grønt skifte vil utfordre oppgåvene og organiseringa som brann- og redningsvesenet har per i dag.

Alderssamansetjinga i folkesetnaden vil endre seg betydeleg i åra framover. Særleg talet på innbyggjarar i aldersgruppa over 80 år kjem til å auke markant. Mange av desse skal bu heime lenge. Samstundes forventar ein at sentraliseringa vil halde fram, og dette inneber at mange kommunar i distrikta vil oppleve nedgang i innbyggjartalet. Ofte er dette dei same kommunane som vil få størst auke i prosentdel eldre. Dette utfordrar det førebyggjande brannsikringsarbeidet

for eldre heimebuande ute i kommunane. Fråflytting og sentralisering vil gjere det vanskelegare å rekruttere deltidsbrannkonstablar i mange distriktskommunar.

Klimaendringane vil særleg utfordre den kommunale beredskapen gjennom auka sannsyn for større og hyppigare skogbrannar enn det vi har sett til no i Noreg.

I tillegg aukar sannsynet for samanfallande store naturhendingar som vil krevje meir samarbeid og koordinering på tvers av kommunar og brann- og redningsvesen.

Det at det økonomiske handlingsrommet i offentleg sektor kjem til å bli mindre i åra framover, vil få konsekvensar også for ressursane i kommunane. Brann- og redningsvesena og eigarane trekk allereie fram økonomi som den største utfordringa for å løyse oppgåvene. Utviklinga i tida som kjem, vil stille enda større krav til effektivisering og prioritering mellom mange område som er viktige for kommuneinnbyggjarane – også brann- og redningsvesena.

Teknologi er, og vil vere, ein av dei viktigaste endringsdrivarane i samfunnet. Ny teknologi gir betydelege moglegheiter for betre førebygging og beredskap. Samstundes er det å skulle vere teknologisk oppdatert krevjande, også kostnadmessig – spesielt for dei mindre brann- og redningsvesena med deltidstilsette. Det krev spisskompetanse knytt til teknologien som brann- og redningsvesena skal nytte, og om risikoane som brann- og redningsvesena møter når det gjeld nye kjemikalier, grønt industriløft og elektrifisering.

1.3 UTFORDRINGSBILETET

Arbeidsgruppa meiner at mykje fungerer godt i dagens brann- og redningsvesen. Summen av dagens utfordringar og framtidige utviklingstrekk skaper likevel eit mangesidig og komplisert utfordringsbiletet. Mange av desse utfordringane vil vere størst for dei brann- og redningsvesena som i hovudsak har deltidstilsette, og som i lita grad samarbeider med andre.

Uklar oppgåveportefølje og oppgåvegledning

Brann- og eksplosjonsvernlova er tydeleg på at brann- og redningsvesenet skal førebyggje og sløkkje brannar, og ha oppgåver knytt til handtering og

transport av farleg stoff. Kva andre akutte ulukker brann- og redningsvesenet skal vere innsatsstyrke for, går ikkje fram av lova. Det er uklart kva som inngår i sektoransvaret til brann- og redningsvesena, og det er vanskeleg å vite kor grensene for ansvaret går mot helse og politi. Tenesteleveransen frå dei ulike brann- og redningsvesena skil seg og utviklar seg i ulike retningar.

Arbeidsgruppa vil særleg trekkje fram oppgåvegledninga mot helseoppdrag på vegner av spesialisthelsetenesta, derimellom ambulansetenesta. Innføringa av brann- og redningsvesenet som akutthjelparar ser ut til å vere drivande for denne utviklinga. Brann- og redningsvesena rykte i 2022 ut på meir enn 7000 helseoppdrag, kontra ca. 6500 trafikkulukker og 3000 brannar i bygningar. Frå 2017 til 2022 har det vore ein auke i helseoppdrag på nesten 25 %. Auken i helseoppdrag inneber ei utilsikta forskyving av utgifter frå staten til kommunane. Omfanget ser ut til å vere størst i kommunar med deltidspersonell. Dette er ofte brann- og redningsvesen som har avgrensa tid til kompetanseheving og øvingar, og der brannkonstabelen må forlate hovudarbeidsgivaren sin for å utføre oppdrag på vegner av helsetenesta dersom alarmen går i arbeidstida.

Omfanget av oppdraga som brann- og redningsvesena gjer for politiet, er mindre enn for helsetenesta, men prinsipielt utfordrande. Samarbeidet mellom brann- og redningsvesen og politi ved brannar og andre ulukker inneber ei naturleg funksjonsfordeling. Brann- og redningsvesenet har tradisjonelt teke seg av sløkkingsarbeid og redningsinnsats, medan politiet har teke hand om ordensspørsmål, trafikkavvikling og etterforskning. Arbeidsgruppa opplever at det tradisjonelle skiljet ikkje lenger blir praktisert like sterkt, og at grensesnittet mellom brann- og redningsvesena og politiet i oppgåvefordelinga er meir uklart no enn tidlegare. Dette gjeld oppgaver som brann- og redningsvesenet utfører i påvente av politiet, oppgaver som blir utførte etter at politiet har kome til staden, og når brann- og redningsvesenet hjelper til ved reine politioppdrag.

Brann- og redningsvesena rykte i 2022 ut til nærare 33 000 automatiske brannalarmer som viste seg å ikkje vere reelle brannar, men knytte til feil bruk eller tekniske feil ved anlegga. Talet på unødige uttrykkingar ser ut til å ha vore stigande over tid. Unødvendige brannalarmer og uttrykking til desse medfører ei rekkje ulemper. Først og fremst med omsyn til branntryggleiken. Mange unødige alarmer kan påverke tilliten som folk har

til brannalarmen, og gjere at han mistar effekt. Dei mange unødvendige automatiske brannalarmane har også ulemper for brann- og redningsvesena, mellom anna med tanke på ressursbruk, beredskap og risiko i samband med uttrykking.

Utfordringar knytt til manglande kapasitet og myndigheit ved handtering av store hendingar

Mange brann- og redningsvesen manglar kapasitet, kompetanse og utstyr til å handtere store, komplekse, langvarige eller sjeldsynte hendingar. Slike hendingar blir det truleg fleire av dei neste åra. Det finst ingen mekanismar utover bistandsplikta som kan påleggje kommunane å gi ressursar til kvarandre ved behov, til dømes ved fleire samtidige store hendingar i landet. Bistandsplikta krev at det blir teke omsyn til beredskapen i eigen kommune først, før det blir ytt hjelpeinnsats i andre kommunar. Ulike evalueringar har vist at det har vore utfordringar knytt til leining ved store hendingar. Mange brann- og redningsvesen blir leia av leiarar i deltidstillingar. Det er ingen på regionalt eller nasjonalt nivå som kan ta over myndigheita ved behov.

Brann- og redningsvesenet er eit kommunalt ansvar, der den lokale brann-ROS-analysen blir nytta for å tilpasse førebyggjande tiltak og beredskapen til risikoane i området til det enkelte brann- og redningsvesen. Kapasitetar og kompetanse blir dermed ikkje nødvendigvis strategisk plassert i eit regionalt eller nasjonalt perspektiv. Dette kan medføre at spesialkompetanse og kapasitetar blir akkumulerte i enkelte område, der ressursane med fordel kunne vore nytta mellom kommunane. Andre område kan mangle eller ha låg dekning.

Effektiv førebygging føreset bidrag frå andre sektorar

Mykje fungerer godt i det førebyggjande arbeidet til brann- og redningsvesena, men effektiv brannførebygging føreset bidrag frå andre sektorar. Arbeidsgruppa har identifisert utfordringar knytt til ansvaret som andre sektorar sit med. Dette gjeld til dømes rolla som helse- og omsorgstenesta har i å vareta branntryggleiken til sårbare grupper, uklar grensegang mellom byggregelverket og brannregelverket, at brannførebyggjande hjelpemiddel som t.d. vasståkeanlegg ikkje er inkluderte i hjelpemiddelregelverket i Folketrygdlova, og manglande brannsikring av bustader til pleie- og omsorgsformål.

I det førebyggjande arbeidet til brann- og redningsvesena er det ei stor utfordring at det er mange og dels sær små fagmiljø. Det er desse som skal vareta den store breidda

av oppgåver og kompetanse som må vere på plass for å kunne oppfylle det funksjonsbaserte regelverket. Dette inneber at deltidsstillingar mellom anna skal innfri krav til analyse av risiko og sårbarheit, kommunikasjons- og formidlingstiltak, komplekse tilsyn og samarbeid med andre aktorar om varetaking av branntryggleiken for sårbare heimebuande grupper.

Kompetanse, utdanning og mangfald

Forventa endringar i samfunnet skaper behov for ny og annan kompetanse enn det brann- og redningsvesena har per i dag. Innføring av ny teknologi og nytt utstyr vil også gjere at ein jobbar smartare og meir effektivt.

Det er knytt store utfordringar til dagens kursportefølje og gjennomføring av kurs. Rundt ein tredel av brannteknisk utdanning i deltidsstillingar og utrykksleiarane i deltidsstillingar oppfyller ikkje krava til utdanning som brann- og redningsvesenens forskrifta slår fast. Den nye fagskuleutdanninga vil ikkje løyse utfordringane med kursportefølje og kompetanse for deltidsstilsette. Det same gjeld behovet for kompetanseutvikling i ulike leiarroller. Dei aktuelle og framtidige utfordringane stiller store krav til leing i brann- og redningsvesena. Kursa blir sett på som utilstrekkelege med omsyn til behovet for kompetanse innanfor organisatorisk og administrativ leing (verksemdsleing), overordna leing av innsatsar og utrykksleing.

Fleire brann- og redningsvesen som er organiserte med deltidsstilsette, opplever i dag utfordringar med å rekruttere og halde på personell. Utfordringa vil i tida framover truleg vekse, mellom anna grunna den demografiske utviklinga og fråflyttinga frå små kommunar.

Dagens brann- og redningsvesen representerer ikkje mangfaldet i samfunnet.

Manglande kunnskapsgrunnlag

Kunnskapsgrunnlaget på brannområdet, og særleg det som fell utanfor brannteknisk forskning, er ikkje godt nok. Det er også behov for betre statistikk om årsakene til brannar. Det blir gjort for lite evaluering etter brannar og andre hendingar. Mangel på data og eit godt kunnskapsgrunnlag er barrierar for effektiv førebygging og målretta politiske handlingar.

Kunnskapsgrunnlaget ein allereie har, blir ikkje utnytta i stor nok grad. Ei av dei fremste årsakene til dette, er at ein har lite deling av evalueringar og erfaringar.

Kunnskapsgrunnlaget er ikkje samla eller gjort tilgjengeleg på ein enkel måte, og mange brann- og redningsvesen manglar nødvendig analysekompetanse. Verdifulle erfaringar og kunnskap knytt til evalueringane går dermed tapt, i staden for at andre brann- og redningsvesen kunne fått brukt det til læring.

1.4 TILTAK

Arbeidsgruppa foreslår ei rekkje tiltak for å sikre at brann- og redningsvesena er i stand til å handtere framtidige utfordringar i heile landet.

Slik arbeidsgruppa ser det, treng brann- og redningstenesta meir ressursar for å vere i stand til å møte framtidige utfordringar. Dette er i tråd med anbefalingane frå Forsvarskommissjonen å styrkje den sivile beredskapen innanfor rammene av Totalforsvaret.

Grunnportefølje og regionalt samarbeid om definerte oppgåver

Mange av brann- og redningsvesena i Noreg er for små til å handtere den store breidda i oppgåver og kompetanse som er venta i åra framover. Det vil også vere krevjande å byggje nødvendig kompetanse. Etter vurderinga som arbeidsgruppa har gjort, vil ei vidareføring av dagens strukturer åleine ikkje vere tilstrekkeleg for å kunne handtere framtidige utfordringar. Arbeidsgruppa foreslår å kompensere for dette gjennom to primære grep:

1. Å definere kva førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver som skal inngå i grunnporteføljen til alle brann- og redningsvesen.
2. Å etablere regionale samarbeid om utvalde oppgåver mellom brann- og redningsvesena innanfor dei geografiske grensene til 110-sentralane.

Grunnporteføljen skal sikre eit minstenivå for førebygging og beredskap i heile landet, og samstundes bidra til å avklare kva innbyggjarane og andre naudetatane kan forvente av tenester frå brann- og redningsvesena. Arbeidsgruppa har foreslått oppgåver som skal vere del av grunnporteføljen.

Arbeidsgruppa ser på yttergrensene til 110-sentralane som dei beste grensene for regionalt samarbeid. Desse grensene samsvarer med regionsgrensene til politiet – noko som er viktig for operativ samhandling mellom naudetatane, og til beste for den naudstilte.

110-sentralen har dessutan etablerte verktøy for å halde fortløpande oversikt over akutte hendingar og tilgjengelege ressursar i det aktuelle området.

Det regionale samarbeidet skal leggje til rette for større fagmiljø på område der kvart enkelt brann- og redningsvesen har avgrensa ressursar og kompetanse. Med unntak av to medlemmar er alle i arbeidsgruppa samde om at for å sikre ønskt effekt, må det vere obligatorisk for kommunane i regionen å delta i eit slikt samarbeid.

Målet er å samarbeide om oppgåver som det ikkje vil vere føremålstenleg at kvart enkelt brann- og redningsvesen skal kunne handtere åleine. Arbeidsgruppa har foreslått oppgåver ein bør samarbeide om. Kommunane i kvart enkelt 110-distrikt kan saman velje korleis samarbeidet skal organiserast og finansierast. Arbeidsgruppa vil understreke at eit regionalt samarbeid ikkje skal innebere sentralisering av arbeidsplassar bort frå dei lokale brann- og redningsvesena. Samarbeid kan ha stor effekt også med ein desentralisert struktur mellom fagkompetanse som fysisk arbeider i heile regionen.

Arbeidsgruppa meiner at innføring av ein grunnportefølje og regionalt samarbeid om definerte oppgåver mellom anna vil gi større førebyggjande fagmiljø og betre kvalitet på førebyggjande arbeid, betre handtering av større hendingar, betre og meir koordinerte ROS-analysar, etablering av regional brann-ROS og betre støtte til deltidsleiarar i brann- og redningsvesena. I tillegg er det eit potensial for effektiviseringsgevinstar i eit slikt samarbeid, særleg med omsyn til administrative tenester.

Arbeidsgruppa har også vurdert ein modell der dei lokale brann- og redningsvesena blir erstatta av eitt regionalt brann- og redningsvesen per 110-distrikt, eigd av kommunane i regionen. Ein slik modell vil betre kvaliteten og kunne utløyse stordriftsfordelar, sjølv om det er usikkert kor store desse vil vere. På den andre sida vil dette utfordre det kommunale sjølvstyret, truleg føre til mindre lokal påverknad og skape geografisk distanse mellom brannsjef og tilsette i distrikta i regionen. Samla sett utfordrar dette rammene for mandatet til arbeidsgruppa, og modellen blir difor ikkje anbefalt.

Styrkje myndigheit og koordinering på nasjonalt nivå

Arbeidsgruppa meiner det er behov for å styrkje samarbeid og koordinering på nasjonalt nivå innanfor bestemte oppgåver. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er å

lovfeste ei myndigheit som kan prioritere ressursar og personell på tvers av brann- og redningsvesena ved store nasjonale hendingar.

Myndigheita bør også inkludere høve til å definere kva ressursar som skal vere nasjonale kapasitetar. Arbeidsgruppa anbefalar å etablere ein strategisk leiingsfunksjon i DSB. Myndigheita kan tre inn når regionale styresmakter ber overordna myndigheit om å overta, eller når overordna myndigheit tek leiinga.

Vidare bør ein definere nasjonale kapasitetar på enkeltområde som krev betydeleg spesialkompetanse og utstyr – derimellom USAR (spesialredning), CBRNE, RITS og skogbrann. Vurderinga av kva som skal vere nasjonale kapasitetar, og kor desse bør vere plasserte, bør baserast på ein nasjonal ROS-analyse og behova som går fram der.

Tydelegare grensesnitt mot helse og politi

Det er behov for tydelegare rammer for bistanden som brann- og redningsvesena yter til helseoppgåver. Arbeidsgruppa meiner at akutthjelparoppgåver ikkje bør vere ein del av grunnporteføljen til brann- og redningsvesena. For å styre omfanget av helseoppgåver som brann- og redningsvesena utfører for helsetenesta, anbefalar arbeidsgruppa at det blir etablert heimel i lov som grunnlag for at kommunane kan inngå avtaler med spesialisthelsetenesta. Avtalane må mellom anna regulere økonomiske rammer, forsikring, kompetanse/opplæring og oppseiing, og sikre at tenestene ikkje går ut over dei lovpålagde oppgåvene til brann- og redningsvesena.

Det trengst også tydelegare rammer for bistanden som brann- og redningsvesena yter ved politioppgåver. Blant anbefalingane frå arbeidsgruppa er å tydeleggjere grensesnittet mellom brann- og redningsvesena og politiet, og å definere kva politioppgåver brann- og redningsvesena ikkje skal utføre. Det blir anbefalt at rolla som skadestadleiar ved andre akutte ulukkesituasjonar etter brann- og eksplosjonsvernlova blir vurdert.

Få ned talet på unødige alarmar og utrykkingar

Arbeidsgruppa meiner at ein må heve kvaliteten på alarmanlegga for å få ned talet på unødige alarmar. Anbefalingane frå arbeidsgruppa er mellom anna å stille krav i plan- og bygningsregelverket om kvalitet på alarmanlegga, slik at dei automatiske brannalarmane blir tilpassa bruksområdet for bygninga, og ikkje blir løyste ut unødig/grunnlaust ved normal bruk.

Krava bør gå på plassering og vedlikehald, og samstundes stimulere til å ta i bruk teknologi som gjer alarmane meir treffsikre.

110-sentralane

110-sentralane er ein særskild viktig del av tenestene som brann- og redningsvesena tilbyr. Slik arbeidsgruppe ser det, bør 110-sentralane framleis vere fagsentralar som handterer breidda av oppgåver innanfor distriktet sitt, underlagt myndigheita til brann- og redningsvesena. Ved større hendingar anbefalar arbeidsgruppe at det blir innført ei indre leiarstøtte i 110-sentralen som kan hjelpe den overordna vakta.

Arbeidsgruppe foreslår at enkelte kompetanseområde kan samlast i nokre få sentralar. Dette kan til dømes gjelde CBRNE, hydrogen og batteri. Ei slik fordeling bør vere basert på ein nasjonal brann-ROS-analyse og avhenge av kor dei regionale og nasjonale funksjonane er plasserte.

Vidare satsing på kompetanseheving

Det blir foreslått ei rekkje tiltak for å sikre at brann- og redningsvesena har tilstrekkeleg kompetanse til å handtere framtidige utfordringar. Etter vurderinga som arbeidsgruppe har gjort, er det særleg viktig med satsing på opplæring for deltidsstilsette og leiarutdanning. Arbeidsgruppe anbefalar at vidareutvikling av opplæring for deltidsstilsette i brann- og redningsvesena blir sett i gang og følgt opp. Opplæringa må vere fleksibel og innfri behovet for meir oppmøtebaserte løysingar for dei som ønskjer det. Anbefalinga frå arbeidsgruppe er å setje i gang arbeidet med å utvikle ny leiarutdanning, og sjå denne i samheng med fagskuleutdanninga som er starta opp.

Arbeidsgruppe foreslår at det blir utarbeidd etter- og vidareutdanning for handtering av oppgåver som ikkje er varetekne i utdanning og øving per i dag.

Førebygging

Arbeidsgruppe foreslår å gå i gang med meir utgreiingar og regelverksarbeid for på sikt å styrkje brannførebygginga i andre sektorar. Døme er grensegangen mellom plan- og bygningslova og brann- og eksplosjonsvernlova, endringar i Folketrygdlova og hjelpemiddelsystemet, etablering av måleparameterar hos andre relevante aktørar og stimulerings- og støtteordningar for å oppgradere bustader til pleie- og omsorgsformål. I tillegg blir det anbefalt å gjere ein gjennomgang av rolla til og finansiering av

brannførebyggjarane, for å vurdere om kompetansen deira blir utnytta godt nok.

Det regionale samarbeidet vil bli særskild viktig for å etablere større fagmiljø innanfor førebygging på tvers av det enkelte brann- og redningsvesen.

Styrkje kompetanse og mangfald og leggje til rette for gode arbeidsvilkår

Arbeidsgruppe anbefalar tiltak for å auke mangfaldet i brann- og redningsvesena. I tillegg har arbeidsgruppe diskutert og vurdert tiltak for å tette enkelte hol i arbeidsvilkåra og forsikringsordningane til dei tilsette. Dette er dels kompliserte problemstillingar og fleire av dei krev vidare utgreiing. Dette gjeld risikoen for yrkesrelatert kreftsjukdom, yrkesskadeforsikring for brann- og redningspersonell og regelverk som varetek deltidspersonell betre ved sjukdom og permitteringar.

Kunnskapsbasert utvikling

Arbeidsgruppe anbefalar at det blir etablert eit langsiktig forskingsprogram der både tekniske, organisatoriske, operasjonelle og juridiske element inngår, for på den måten å leggje til rette for ei kunnskapsbasert utvikling av brann- og redningsvesena. Forslaget frå arbeidsgruppe er å løyve 300 millionar kroner over 10 år til forskingsprosjekt.

Det er behov for ein arena for digital læring og kompetanseutvikling spesielt tilpassa brann- og redningspersonell. Arbeidsgruppe anbefalar at DSB, saman med Brann- og redningsskulen og brann- og redningsvesena, utviklar og implementerer Branntavla parallelt med at det blir jobba med opplæring for deltidspersonell og leiarutdanning.

Eit levedyktig brann- og redningsvesena i distrikta

Deltidsordninga er ei kostnadseffektiv ordning, og bidrar til at det er mogleg å ha brannberedskap som sikrar innsats i heile landet. Mange av tiltaka i denne rapporten vil medverke til dette, ikkje minst regionalt samarbeid, innføring av ein grunnportefølje for førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver og vidareutvikling av opplæringa for deltidsstilsette.

Arbeidsgruppe har også diskutert andre aktuelle tiltak som det ikkje har vore mogleg å gjere ei grundig vurdering av innanfor rammene av dette arbeidet. Rapporten inneheld difor ei liste over tiltak som det blir anbefalt å utgreie vidare.



2

A photograph of a bush with yellow leaves in front of a red building under a cloudy sky. The sky is filled with large, white, fluffy clouds, and a sliver of blue sky is visible in the upper right corner. The bush is dense and has many bright yellow leaves. The red building is partially visible on the left side of the frame. A white decorative border is at the top of the image.

Bakgrunn

2.1 SAMANSETJINGA AV ARBEIDSGRUPPA

10. november 2022 utnemnde Justis- og beredskapsdepartementet ei arbeidsgruppe som skulle hjelpe regjeringa i arbeidet med ein heilskapleg gjennomgang av brann- og redningsområdet.

Medlemmane av arbeidsgruppa var:

Johan Marius Ly	Avdelingsdirektør brann og redning DSB, <i>leiar av arbeidsgruppa</i>
Janicke Larsen	Brannsjef, Bergen brannvesen
Atle Festervoll	Brannsjef, Lom og Sjøk brannvesen
Alonza Garbett	Brannsjef, Vardø brann- og redningskorps
John Bjella	Brannsjef, Hallingdal brann- og redningstjeneste IKS
Ketil Sivertsen	Leiar, Norsk Brann- og Redningsforum Nestleiar, Fagforbundet Trøndelag
Torill Neset	Spesialrådgivar for samfunnstryggleik og beredskap, KS
Pia Farstad von Hall	Direktør samfunnskontakt, Samfunnsbedriftene brann og redning
Marit Svensgaard	Partner, Oslo Economics

Arbeidsgruppesekretariatet hos Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) har bestått av Ingvild Birgit Ravn Fosheim (sekretariatets leiar), Frode Sandvin Folkedal, Suzanne Hauge Norvang, Jesper Rådberg, Hilde Gjølstad og Heidi Mo Røen. Andre tilsette i DSB har hjulpet i arbeidet saman med utvalde representantar frå ulike brann- og redningsvesen.

2.2 MANDATET

Arbeidsgruppa har hatt følgjande mandat:

Noreg har over tid bygd opp eit desentralisert brann- og redningsvesen, der lokalkunnskap og kort responstid har vore sentrale omsyn. Dette har vore og er viktig for beredskapen i heile landet. Ei landsdekkande organisering skal liggje fast.

Noreg må ha eit brann- og redningsvesen som er rusta for framtida, mellom anna for å kunne handtere klimaendringar. Vala vi gjer i dag, får betydning for godt vi evnar å handtere langsiktige utfordringar og framtidige hendingar og kriser.

I møte med aktuelle og framtidige utfordringar er det viktig å ta med dei beste elementa i dagens ordningar, og samstundes vidareutvikle brann- og redningsarbeidet i Noreg. Vidareutviklinga av brann- og redningsvesenet skal ha eit langsiktig perspektiv som er forankra i utfordringsbiletet. Det er behov for meir kunnskap om utfordringsbiletet, kva som er dei framtidige behova i samfunnet og korleis brann- og redningsvesenet kan møte desse på ein best mogleg måte. Brann- og redningsvesenet skal framleis vere ei kommunal oppgåve, med ein desentralisert struktur.

For å sikre eit brann- og redningsvesen som er i stand til å handtere framtidige utfordringar innanfor eige sektoransvar og i samarbeid med andre naudetatar og beredskapsaktørar, skal arbeidsgruppa:

- 1. Beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha betydning for samfunnsoppdraga til brann- og redningsvesenet i åra framover – derimellom evna til å vere til stades i heile landet, klimaendringar, teknologiutvikling, sosio-økonomiske forhold og den tryggleikspolitiske situasjonen.*
- 2. Kartleggje og vurdere følgjande:*
 - a. Kva oppgåver brann- og redningsvesenet utfører på noverande tidspunkt.*
 - b. Organisering, kapasitetar og kompetanse per i dag.*

- c. *Styrkar og svakheiter ved dagens brann- og redningsvesen, derimellom samarbeidet og samvirket med dei andre naudetatane (politi og helse).*
 - d. *Utviklinga i talet på oppdrag, medrekna oppdrag som blir utførte på vegner av andre naudetatar.*
 - e. *Utviklinga i kostnadene som kommunane har til brann- og redningsvesen.*
3. *Foreslå løysingsmodellar som skal sikre at dei samla ressursane som går til brann- og redningsvesen, blir brukte best mogleg og i samhandling med andre naudetatar og beredskapsaktørar, for å møte framtidige utfordringar og samfunnsbehov. Løysingsmodellane skal vere forankra i utfordringsbiletet, samfunnsoppdraget til brann- og redningsvesenet, behovet for heilskapleg førebygging og beredskap, og bruk av kapasitetar lokalt, regionalt og nasjonalt. Løysingane skal vere baserte på at brann- og redningsvesenet framleis skal ha kort responstid og god lokalkunnskap i heile landet.*
 4. *Gjere greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av dei ulike forslaga til løysingsmodellar. Minst éin av dei alternative løysingsmodellane skal kunne gjennomførast innanfor ein uendra budsjettramme.*
 5. *Ha dialog med partane som er involverte. Vidare skal arbeidsgruppa halde seg orientert om avslutta og pågåande utgreiingsarbeid som er av betydning for oppdraget (t.d. arbeidet til totalberedskapskommisjonen).*
 6. *Gjennomføre arbeidet i tråd med utgreiingsinstruksen av 19. februar 2016, jf. særskilt instruksen kapittel 2.*
 7. *Levere rapport til Justis- og beredskapsdepartementet innan 1. juni 2023.*

2.3 TILNÆRMINGA TIL OPPDRAGET

2.3.1 TOLKING AV MANDATET

Grunna den avgrensa tida arbeidsgruppa har hatt på seg til å løyse oppdraget, har fokus vore på sentrale område og problemstillingar.

Med «løysingsmodellar» forstår arbeidsgruppa dei samla tiltaka som blir foreslegne.

Arbeidet til arbeidsgruppa er gjennomført i tråd med prinsippa i utgreiingsinstruksen.¹

Gjennomgangen omhandlar brann- og redningsvesena i Fastlands-Noreg. Svalbard har ei anna brannregulering, som for tida er under revisjon. Brann- og redningsvesenet på Svalbard har difor ikkje inngått i arbeidet.

2.3.2 ARBEIDSMETODE

I det følgjande blir det gitt ei beskriving av den metodiske tilnærminga som arbeidsgruppa har nytta, inkludert korleis kunnskapsgrunnlaget for rapporten har blitt innhenta.

Framgangsmåte

Arbeidsgruppa heldt sitt første møte digitalt 17. november 2022. Det har til saman vore gjennomført åtte fysiske samlingar for arbeidsgruppa, over totalt 16 møtedagar. I tillegg har arbeidsgruppa hatt digitale møte når det har vore behov for dette.

Delarbeidsgrupper

For å hjelpe arbeidsgruppa har fire delarbeidsgrupper² beståande av representantar frå DSB, brann- og redningsvesena, 110-sentralane og Brannvernforeningen bidratt med fagkompetanse innanfor beredskap, førebygging, kompetanse og mangfald, regelverk og styring.

Delarbeidsgruppene har kome med faglege innspel til arbeidsgruppa. Mellom anna har dei kartlagt oppgaveporteføljen, organiseringa, kapasitetane og kompetansen til brann- og redningsvesenet, vurdert utfordringar i den noverande situasjonen og framtidbiletet for brann- og redningsvesenet, og foreslått ulike tiltak.

Leiarane for delarbeidsgruppene har delteke som observatørar ved dei fem første samlingane til arbeidsgruppa, og presentert innspela frå delarbeidsgruppene for arbeidsgruppa.

¹ Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utgreiing av statlege tiltak (Utgreiingsinstruksen)

² Sjå oversikt over delarbeidsgruppene og medlemmane i vedlegg 1.

Referansegruppe

For å sikre dialog med viktige interessentar og samarbeidspartnarar for brann- og redningsområdet, utnemnde DSB, på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet, ei referansegruppe. Referansegruppa har kome med innspel til arbeidsgruppa basert på perspektiva frå etatane og organisasjonane dei representerer.

Det er gjennomført to digitale møte med referansegruppa.

Deltakarane i referansegruppa blei oppfordra til å gi arbeidsgruppa skriftlege innspel til tema dei ønskte å få kasta lys over.

Mot slutten av arbeidsperioden fekk referansegruppa høve til å kome med innspel på eit kortfatta ekstrakt av temaa som arbeidsgruppa jobba med. Ekstraktet inneheldt ei punktvis beskriving av utviklingstrekk som vil påverke brann- og redningsvesenet fram mot år 2040, utfordringar som brann- og redningsvesenet står overfor, og ei liste over utvalde tiltak som arbeidsgruppa vurderer.

Involvering av kommunane og brann- og redningsvesena

Arbeidsgruppa har sendt ut tre spørjeundersøkingar: éi til brannsjefane i landet, éi anonym undersøking til tilsette i brann- og redningsvesen og 110-sentralar, og éi til ordførarar og kommunedirektørar. Temaa for spørjeundersøkingane var knytte til styrkar og utfordringar i brann- og redningsvesena, og kva tiltak som bør setjast i verk for å løyse framtidige utfordringar. Spørsmåla i dei tre undersøkingane var tilnærma like.

71 % av brannsjefane, 40 % av kommunedirektørane og 29 % av ordførarane svarte på undersøkinga.

Den anonyme undersøkinga blei marknadsført via e-post til leiarane av brann- og redningsvesena, sosiale medium og på konferansar.

Undersøkingane har fungert som «temperaturmålingar» på korleis målgruppene oppfattar styrkar og utfordringar for brann- og redningsvesenet, og kva tiltak som bør setjast inn for å handtere framtidige utfordringar.

Arbeidsgruppa har også gått gjennom innsikt frå Nasjonalt brannfaglig råd. Innsiktene blei jobba fram under ei samling for Nasjonalt brannfaglig råd hausten 2022, der temaa var drivarar for utviklinga, oppgåver og organisering i framtida for brann- og redningsvesena. Nasjonalt brannfaglig råd består av tolv brannsjefar, varaane deira og representantar frå DSB.

Brannvesenkonferansen 2023

Heilskapleg gjennomgang av brann- og redningsområdet var eit hovudtema under den årlege brannvesenkonferansen som DSB arrangerte på Gardermoen 14.–15. mars 2023, med brei deltaking frå brann- og redningsvesen over heile landet. Fleire av medlemmane i arbeidsgruppa kom med innlegg om arbeidet og deltok i ein panelsamtale. To eksterne brannsjefar var inviterte til å halde innlegg om forventingane sine rundt arbeidet til arbeidsgruppa. Både arbeidsgruppa og sekretariatet var tilgjengelege for spørsmål og innspel under heile konferansen.

Vurdering av verknader

Då arbeidsgruppa berre har hatt kort tid til disposisjon, har diskusjon av utfordringar og tiltak vore prioritert. Det har vore mindre rom for ei detaljert vurdering av verknadene av kvart enkelt tiltak gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Arbeidsgruppa har valt ei overordna tilnærming for å synleggjere viktige samfunnsmessige verknader av utvalde, foreslegne tiltak. Verknadene er først og fremst vurdert kvalitativt.

Menon Economics har hjulpet arbeidsgruppa med å vurdere verknadene av nokre av tiltaka som blir foreslegne i rapporten (sjå vedlegg 8).

Kunnskapsgrunnlaget

Arbeidet har i stor grad bestått av kartleggingane, analysane og vurderingane som arbeidsgruppa og delarbeidsgruppene sjølve har gjort av dagens forhold og det framtidige utfordringsbiletet.

Arbeidsgruppa har ønskt å innhente så mykje relevant informasjon som mogleg, innanfor den gitte tidsramma. Kjeldene som har blitt nytta i arbeidet, er oppførte i kapittel 8.

2.3.3 FORHOLD TIL ANDRE UTVAL OG UTGREIINGAR

Totalberedskapskommisjonen

Parallelt med gjennomgangen som arbeidsgruppa har utført, har totalberedskapskommisjonen laga ei utgreiing av korleis ein kan nytte dei samla beredskapsressursane best mogleg. Kommisjonen skal levere sin NOU 5. juni 2023. Arbeidsgruppa har hatt eit møte med totalberedskapskommisjonen der fokus har vore på rolla som brann- og redningsvesenet spelar i totalberedskapen. Det er også utveksla tekstmateriale.

Forsvarskommisjonen

Rapporten frå forsvarskommisjonen (NOU 2023:14) blei levert i sluttfasen av arbeidet til arbeidsgruppa. Forsvarskommisjonen anbefalar ei lang rekkje tiltak for å styrkje Forsvaret betrakteleg i åra framover, og foreslår ein omgåande auke i forsvarsbudsjettet på 30 milliardar kroner, pluss 40 milliardar årleg i ti år til tryggleik, forsvar og beredskap. I tillegg blir det peikt på behov for å styrkje den sivile beredskapen innanfor ramma av totalforsvaret. Kommisjonen skriv at heile samfunnet må involverast for å «styrkje motstandskrafta vår og auke beredskapen og evna til å handtere krise og krig».

Eit lite land som Noreg, er avhengig av ressursane i heile landet for å handtere beredskapsutfordringar. Ein meir alvorleg tryggleikssituasjon gjer at totalforsvaret må vere betre planlagt og koordinert når nasjonal tryggleik er trua. Behovet for mest mogleg lik organisering av beredskapen i Noreg i fred, krise og krig vil bli endå meir aktuelt i åra som kjem. Forsvarskommisjonen legg til grunn at ei større vektlegging av tryggleik og beredskap i alle sektorar vil medføre betydelege kostnader, og understrekar at Forsvaret og sivil side i større grad enn i dag må ha same kriseforståing.

Generalistkommuneutvalet

NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetningar blei levert undervegs i arbeidet til arbeidsgruppa. Generalistkommuneutvalet meiner at dagens generalistkommunesystem, som er tufta på generalistkommuneprinsippet, er eit godt system som bør oppretthaldast. Slik utvalet ser det, bør det først ein aktiv politikk for å få større kommunar. I tillegg bør det først ein aktiv politikk for interkommunalt samarbeid, og ein bør innføre ein samarbeidsmodell eller ei organisasjonsform som er særleg tilpassa langsiktig samarbeid på fleire oppgaveområde. Utvalet påpeiker vidare at ein bør ha føreseielege, tilgjengelege økonomiske verkemiddel til å støtte utgreiing og oppstart av interkommunalt samarbeid, samstundes som pålagt interkommunalt samarbeid kan vere ei løysing innanfor særlege område. I og med at pålegg om samarbeid inneber stram statleg styring, bør det vere styring som er nødvendig og eigna for formålet. Utvalet meiner at statleg detaljstyring bør reduserast, ettersom det gir mindre handlingsrom for kommunane, og innskrenkar høvet til å gjere prioriteringar basert på lokale behov og politiske ønske. Generalistkommuneutvalet ser det som spesielt viktig at staten har eit særskilt fokus på dei mest perifere og sårbare kommunane i nord.





Situasjonen
per i dag

3.1 DAGENS BRANN- OG REDNINGSVESEN

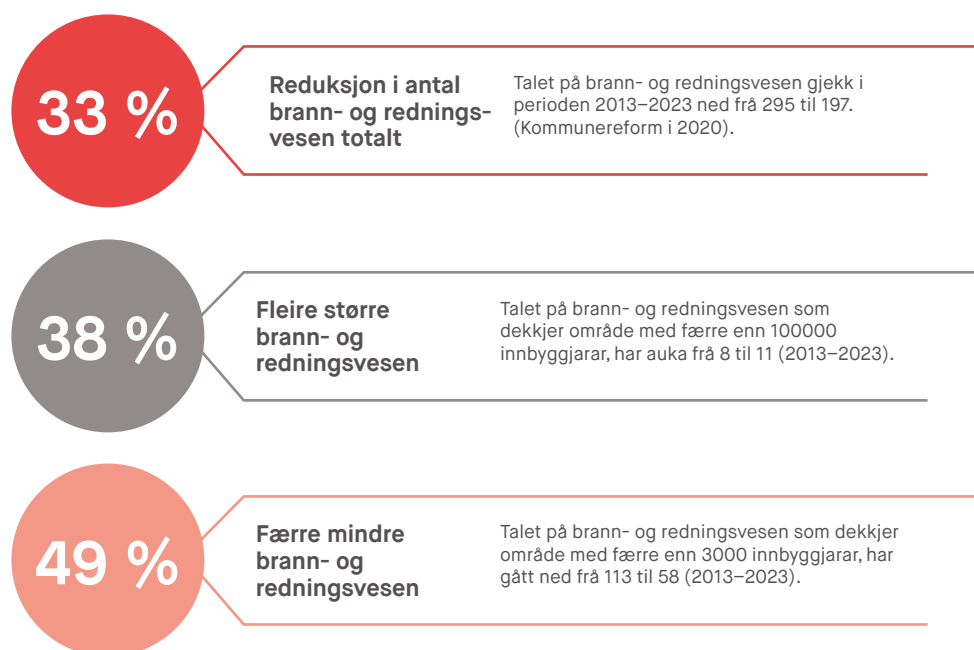
Brann- og redningsvesenet er eit kommunalt ansvar som i hovudsak blir regulert i brann- og eksplosjonsvernlova og tilhøyrande forskrifter. Formålet med lova er å verne liv, helse, miljø og materielle verdiar mot brann og eksplosjon, ulukker med farleg stoff og farleg gods, andre akutte ulukker, og uønskte tilsikta hendingar.

I 2022 rykte brann- og redningsvesena ut til ca. 100 000 hendingar, og 39 personar omkom i brannar i Noreg. Dei menneskelege og samfunnmessige konsekvensane av dette er store. Ifølgje tal frå Finans Norge blei det i 2022 utbetalt forsikringserstatning på knappe 6,5 mrd. kroner.³

3.1.1 DIFFERENSIERTE OG LOKALT TILPASSA BRANN- OG REDNINGSVESEN

Noreg skal ha brann- og redningsvesen som er rusta for framtida.⁴ Brann- og redningsvesena i kommunane har ulike føresetnader for å nå eit slikt mål. Dette kapitelet gir eit innblikk i den store variasjonen blant brann- og redningsvesena når det gjeld organisering, vaktordningar, antal hendingar, innbyggjartal og areal som blir dekt. Variasjonen i brann- og redningstenesta er viktig bakgrunnskunnskap når ein skal beskrive utfordringar og foreslå tiltak.

I Noreg er det 356 kommunar og 197⁵ brann- og redningsvesen. Fleire kommunar har felles brann- og redningsvesen eller samarbeider om delar av tenesta.



FIGUR 1. Det har over tid blitt færre brann- og redningsvesen, samstundes som det har vore ein auke i talet på brann- og redningsvesen som dekkjer meir enn 100 000 innbyggjarar.

³ Finans Norge. BRASK: Brannskadestatistikk.

⁴ Regjeringsmandatet til arbeidsgruppa for oppdraget om heilskapleg gjennomgang av brann- og redningsområdet.

⁵ Per 1. mars 2023.



FOTO | VARDØ BRANN- OG REDNINGSKORPS

Per i dag er ca. 8000 tilsette i deltidstillingar og 4000 i heiltidstillingar i brann- og redningsvesena.⁶ Dei fleste i deltidstillingar jobbar i beredskap. Deltidspersonell i beredskap har ein annan hovudarbeidsgivar enn brann- og redningsvesenet, og vaktlaget eller heile beredskapsstyrken⁷ blir normalt sett kalla ut til arbeid i brann- og redningsvesenet først når ei hending har oppstått.

Deltidspersonellet må bu eller arbeide innanfor ei gitt oppmøtetid til brannstasjonen for at brann- og redningsvesenet skal innfri krava til utrykkingstid ved brann. Dersom alarmen går i arbeidstida, må deltidspersonellet gå frå oppgåvene sine hos hovudarbeidsgivar for å vere innsatspersonell i brann- og redningsvesenet. Heiltidstilsette innanfor brann og redning har brannstasjonen som arbeidsstad. Heiltidspersonellet er delt inn i vaktlag, slik at det er kontinuerleg vaktberedskap heile døgnet, alle dagar i året.

⁶ Dei innrapporterte tala for 2021 viser at det er 4115 heiltidstilsette og 7956 deltidstilsette i brann- og redningsvesena i Noreg. Sjå «Melding om brannvernet» (2021).

⁷ Beredskapsstyrke: Personell totalt som inngår i beredskapen til brann- og redningsvesenet, jf. brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 2 bokstav b. I den lågaste vaktordninga for deltid blir heile beredskapsstyrken kalla ut. I den nest lågaste vaktordninga for deltid blir vaktlaget kalla ut, jf. brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 17. Dette er beskrive seinare i rapporten.

Dagens vaktberedskap med anten heiltidspersonell, deltidspersonell, eller ein kombinasjon av desse med dagkasernert personell og deltidspersonell på kveld og helg, har sin bakgrunn frå tidlegare regelverk på brannområdet. Store avstandar og spreidd busetnad gjorde det vanskeleg å byggje ut brann- og redningsvesen med slagkraft når folkesetnadsgrunnlaget var svakt og kostnadene skulle haldast nede.⁸

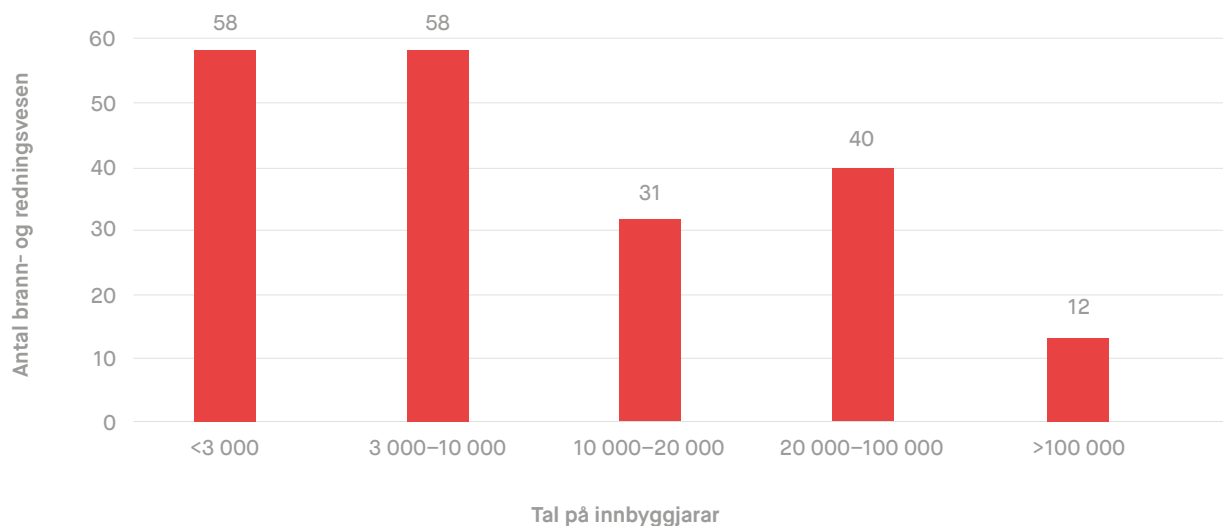
Det er stor variasjon i korleis ulike brann- og redningsvesen er organiserte og dimensjonerte. Dette påverkar evna som kvart enkelt brann- og redningsvesen har til å utføre oppgåvene sine, og med kva kompetanse desse oppgåvene blir løyste. Det er varierer kva tenester dei enkelte brann- og redningsvesena skjøttar. Store brann- og redningsvesen har fleire spesialtenester for å kunne handtere ulike typar oppgåver og hendingar.

Skilnadene speglar både innbyggjartalet og arealet som blir dekt, og viser seg gjennom antal årsverk og på type og antal oppdrag det blir rykt ut på. Det største brann- og redningsvesenet i landet, Oslo brann- og redningsetat, dekkjer til dømes rundt 700 000 innbyggjarar. I den andre enden av skalaen er Røst brann- og redningsvesen, som dekkjer mindre enn 500 innbyggjarar.

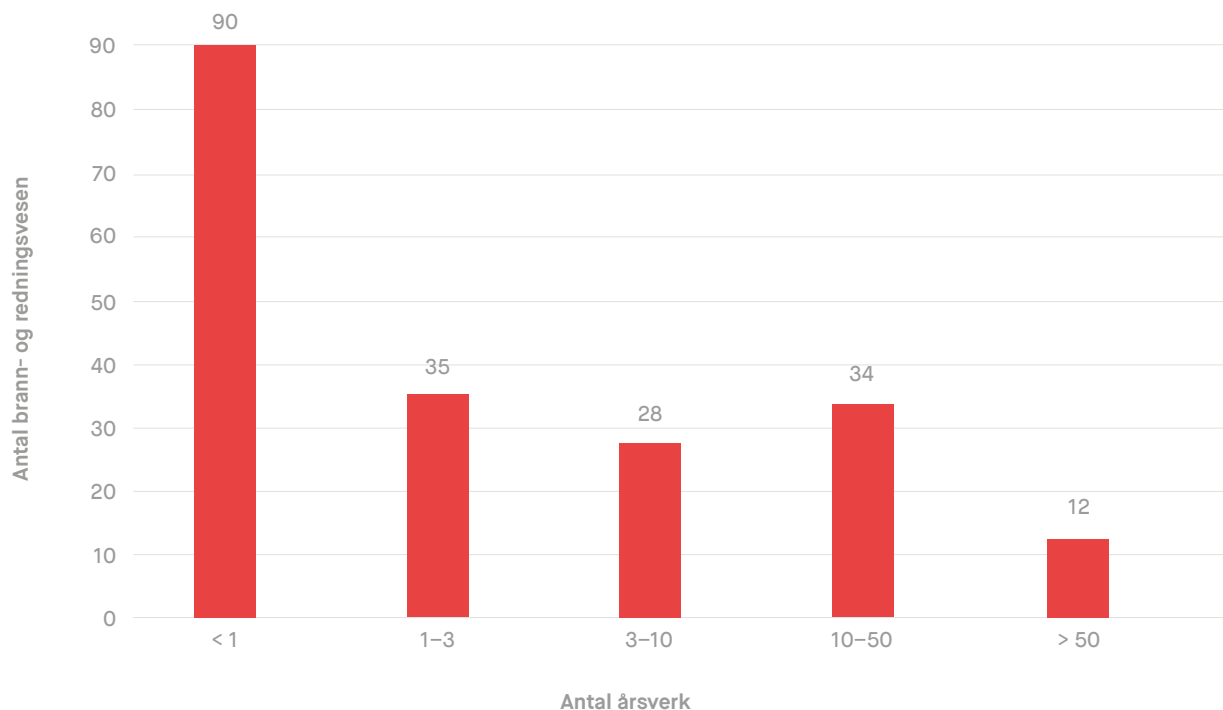
⁸ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, pkt. 7 Fremtidig og organisering av og arbeidsoppgaver for det kommunale brannvesen, s. 25.

I 2022 var det 635 brannstasjonar i Noreg. Utviklinga i talet på brannstasjonar viser ein svak nedgang.⁹ Hovudbiletet er likevel at talet på brannstasjonar i stor

grad held seg stabilt som følgje av krav om utrykkingstid, medan talet på brann- og redningsvesen har blitt redusert betrakteleg i same periode.



FIGUR 2. Figuren viser talet på brann- og redningsvesen etter innbyggjartal i ansvarsområdet.



FIGUR 3. Figuren viser talet på brann- og redningsvesen ut frå kor mange årsverk dei har til saman innanfor beredskap. 90 brann- og redningsvesen har tilsett mindre enn eitt årsverk totalt for å løyse beredskapsoppgåvene. I motsett ende av skalaen har 12 brann- og redningsvesen meir enn 50 årsverk innanfor beredskap.

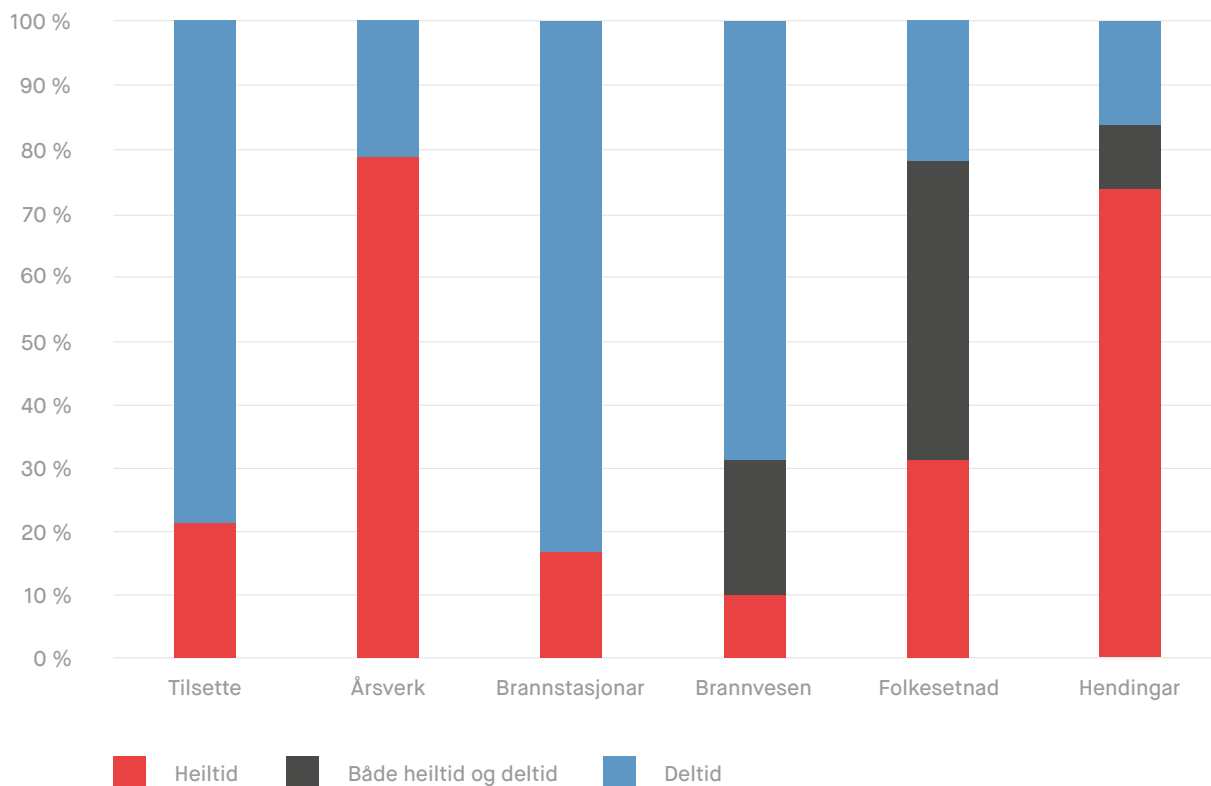
⁹ I St.meld. nr. 35 (2008–2009) Branntryggleik – Førebygging og redningsoppgåvene til brannvesenet, er det oppgitt 656 brannstasjonar.

FAKTA

Den gjennomsnittlege oppdragsmengda skil seg mykje for dei ulike brann- og redningsvesena. 20 brann- og redningsvesen hadde i gjennomsnitt færre enn eitt oppdrag per måned i perioden frå 2017 til 2022. Ytterlegare 23 brann- og redningsvesen hadde i gjennomsnitt 1–2 oppdrag per måned. 7 brann- og redningsvesen hadde i gjennomsnitt over 100 oppdrag per måned. Unødige utrykkingar er her ikkje tekne med.

Gjennomsnittleg antal oppdrag per måned i perioden 2017–2022, ikkje medrekna unødige utrykkingar	Antal brann- og redningsvesen
Færre enn 1 oppdrag per måned	20
1–2 oppdrag per måned	23
2–10 oppdrag per måned	89
10–20 oppdrag per måned	29
20–100 oppdrag per måned	30
Meir enn 100 oppdrag per måned	7

(Kjelde: BRIS)



FIGUR 4. Fordelinga av brannkonstablar i heiltidsstillingar (oransje) og brannkonstablar i deltidstillingar (lys grå). Enkelte brann- og redningsvesen har både heiltids- og deltidskonstablar (mørk grå). Søyla for hendingar viser brannhendingar, ikkje automatiske brannalarmer. Kjelde: MOB, BRIS, SSB.

Nærmare 80 % av brannkonstablane i beredskap er deltidsstilsette. Ettersom deltidskonstablane har særsmå stillingsprosentar (0,96–5,2 %)¹⁰, omfattar deltidsstillingane berre 20 % av det samla talet på årsverk blant brannkonstablane. Fleirtalet av brannstasjonane i landet er bemanna av brannkonstablar i deltidsstillingar. Trass i dette blir dei fleste hendingar handterte av heiltidskonstablar. Tett på 80 % av folkesetnaden blir dekt av brann- og redningsvesen som har heiltidskonstablar eller ein kombinasjon av heiltids- og deltidskonstablar.

I brann- og redningsvesen med under 10 000 innbyggjarar i sitt ansvarsområde, blir brann-førebyggjande arbeid normalt sett utført i mindre stillingsprosentar.

Naudmeldesentralen for brann (110-sentralen) er ein del av den offentlege operative beredskapen som skal hjelpe naudstilte ved brannar og andre ulukker. Per i dag har ein tolv 110-sentralar som dekkjer kvar sin region. Alle 110-sentralane er døgnbemanna av heiltidspersonell.

3.1.2 LOVPÅLAGDE OPPGÅVER

Sektoransvaret til brann- og redningsvesenet følgjer av brann- og eksplosjonsvernlova.¹¹ Ansvaret omfattar både førebyggjande og beredskapsmessige oppgåver. Brann- og redningsvesenet skal:

- a. Gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farar ved brann, brannverntiltak og framferd i tilfelle brann og andre akutte ulukker.
- b. Gjennomføre brannførebyggjande tilsyn.
- c. Gjennomføre ulukkesførebyggjande oppgåver i samband med handtering av farleg stoff og transport av farleg gods på veg og jernbane.
- d. Utføre nærmare bestemte førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver i krigs- og krisesituasjonar.
- e. Vere innsatsstyrke ved brann.
- f. Vere innsatsstyrke ved andre akutte ulukker der det er bestemt med grunnlag i den kommunale risiko- og sårbarheitsanalysen.

¹⁰ DSB, Helsedirektoratet (2022). Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetenesta, datert 15. juni 2022, frå Helsedirektoratet og DSB, vedlegg 13.2 Vedlegg A: Opplæring brann. Tabell: Øvingsomfang i brann- og redningsvesen. Deltidspersonell utan fast vaktordning 0,96–1,96 %. Deltidspersonell med dreiande vakt 1–5,2 %. I tabellen blir det òg gitt informasjon om antal øvingar og øvingstimar.

¹¹ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd, jf. § 1.

g. Etter forespurnad yte innsats ved brann og ulukker i sjøområde innanfor eller utanfor den norske territorialgrensa.

h. Sørge for feing og tilsyn med fyringsanlegg.

Kommunen kan påleggje brann- og redningsvesenet tilleggsoppgåver, under føresetnad av at desse ikkje svekker dei lovpålagde oppgåvene til brann- og redningsvesenet (oppført under bokstav a til h over).¹²

Kommunen skal gjennomføre ein risiko- og sårbarheitsanalyse for å sikre at brann- og redningsvesenet blir best mogleg tilpassa oppgåvene det kan bli bede om å gjere.

Kommunen har ansvaret for 110-sentralen.

Lova om sivilvern slår fast kommunal beredskapsplikt.¹³ Kommunane pliktar såleis å utarbeide ein heilskapleg risiko- og sårbarheitsanalyse og ein overordna beredskapsplan.¹⁴ Krava er utdjupa i forskrift om kommunal beredskapsplikt.¹⁵ Brann- og redningsvesenet skal bidra i den kommunale kriseleinga i tråd med beredskapsplanen som kommunen har.¹⁶

Kommunen skal sørge for beredskap etter forureiningslova.¹⁷ Detaljerte føresegnar følgjer av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forureining¹⁸, og gjeld den kommunale plikta til å ha beredskap mot mindre tilfelle av akutt forureining som kan inntreffe eller medføre skadeverknader innanfor kommunen. Det er normalt sett brann- og redningsvesena som varetek desse pliktene for kommunane.

Dei er pålagde å delta i interkommunale samarbeid om beredskap mot akutt forureining (IUA), og det er i vedlegg til forskrifta bestemt kva kommunar som inngår i kvar av dei 32 IUA-regionane.

¹² Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 andre ledd.

¹³ Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (lova om sivilvern).

¹⁴ Dette er ikkje ROS-analysen til brann- og redningsvesenet, som beskrive tidlegare.

¹⁵ Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt.

¹⁶ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 11 første ledd bokstav f, jf. forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

¹⁷ Lov 13 mars 1981 nr. 6 om vern mot forureiningar og om avfall (forureiningslova), sjå § 43 flg.

¹⁸ Forskrift 04. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forureining.



FOTO | IVAR EIDE, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

3.1.3 STYRINGSNIVÅ

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordna myndigheitsansvaret for brannvernet og redningstenesta. Departementet skal mellom anna slå fast mål, prinsipp og retningslinjer for tiltak mot brann og andre hendingar.

DSB er på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndigheit¹⁹, og varetek rollene som sentral fagmyndigheit og tilsynsmakt med ansvar for tilsyn med at brann- og redningsvesenet etterlever brann- og eksplosjonsvernloven. I tillegg er DSB forvaltar av brann- og eksplosjonsvernlova, på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet, med fullmakt til å vedta tilhøyrande forskrifter.²⁰

DSB behandlar søknader om ettergiving av tvangsmulkt²¹ og dispensasjonar frå brann- og redningsvesenetsforskrifta.²²

Eigarskapet og oppfølginga av Brann- og redningsskulen, med fagskuleutdanninga og kursverksemda, er delegert til DSB frå Justis- og beredskapsdepartementet. Brann- og redningsskulen er organisert i DSB med eit eige styre, og inngår som driftseining i verksemda til DSB. Styret er øvste ansvarlege styringsorgan for fagskuleutdanninga.²³ Arbeidet til styret blir regulert gjennom vedtekter, instruksar og løyve frå DSB. Styret har også ansvar for å tilby og leggje til rette for kursverksemda ved skulen.

Brann- og redningsvesenet er eit kommunalt ansvar og blir forvalta som del av den kommunale administrasjonen, med kommunestyret som øvste myndigheit. I byar som mellom andre Oslo og Bergen, blir kommunestyret kalla bystyre. Av praktiske omsyn blir øvste myndigheit i det vidare omtalt som kommunestyre.

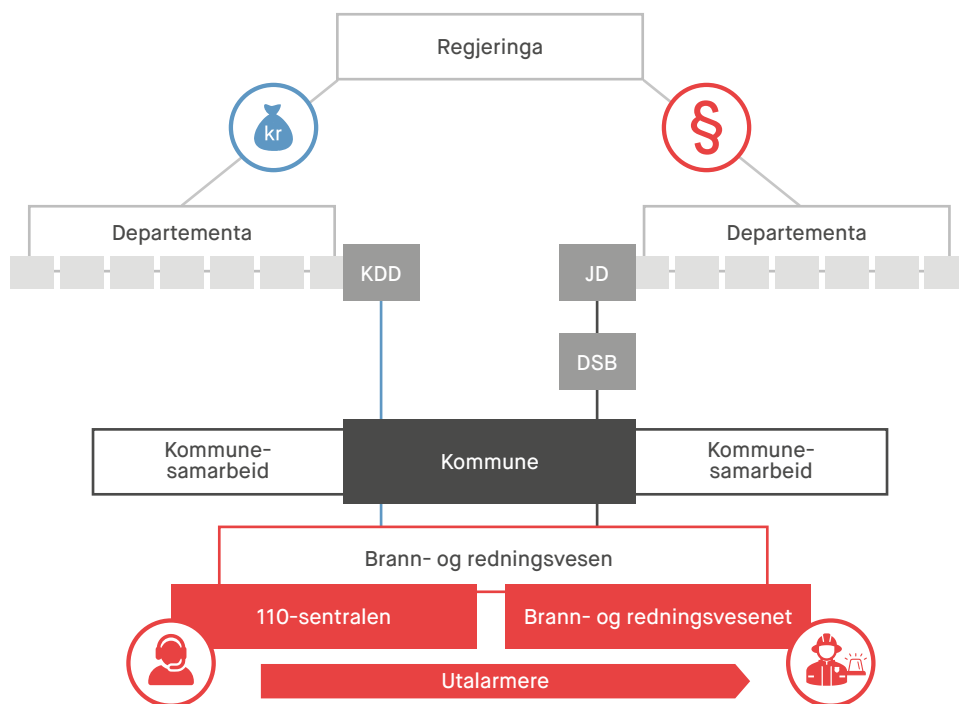
¹⁹ I Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnstryggleik blir DSB beskrive som nasjonal brannmyndigheit, og dette er forklart på følgjande måte: «Med utgangspunkt i lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farleg stoff, og i redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) er DSB på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndigheit.»

²⁰ Forskrift 01. september 2003 nr. 1161 om delegering av myndigheit til Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap etter produktkontrolllova, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, brann- og eksplosjonsvernlova og lov om sivilforsvaret (deleg. til DSB etter produktkontrolllova m.m.), jf. FOR-2003-09-01-1161, FOR-2015-06-01-580, FOR-2003-09-12-1135.

²¹ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 39.

²² Brann- og redningsvesenetsforskrifta (2021) §§ 17, 42–45.

²³ Fagskulelova (2018) § 9.



FIGUR 5. Figuren illustrerer linjene for styring av brann- og redningsvesena.

Samarbeid mellom kommunane om brann- og redningstenester

Kommunane kan velje om dei vil drifte brann- og redningstenestene sjølve, samarbeide med andre, eller setje bort oppgåvene heilt eller delvis til andre kommunar eller til verksemdar. Slike verksemdar kan til dømes vere beredskap i industrien, forsvaret, flyplassar eller liknande. Kommunen må sikre at myndigheitsutøvinga skjer under det formelle ansvaret som kommunen har.²⁴

Mange kommunar har egne brann- og redningsvesen, medan andre brann- og redningsvesen blir drifta som interkommunale selskap, kommunalt oppgåvefelleskap eller gjennom vertskommunesamarbeid. Det blir også gjort utstrekkt bruk av samarbeidsavtalar om enkeltoppgåver, som t.d. felles førebyggjande arbeid, ivaretaking av rolla som brannsjef, overordna vaktberedskap og innsatsstyrke i delar av kommunen. Dette er tenester som kommunane kjøper av kvarandre.

²⁴ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 9 fjerde ledd siste punktum. Sjølv om kommunen kan setje bort delar av oppgåvene til andre kommunar eller verksemdar, ligg myndigheitsansvaret framleis hos kommunen.

FAKTA

Kommunane kan nytte ulike samarbeidsformer dersom dei ønskjer å samarbeide med andre kommunar:

Kommunal oppgåvefelleskap (kommunelova § 19-1)

Kommunalt oppgåvefelleskap inneber at fleire kommunar inngår ein samarbeidsavtale for å løyse felles oppgåver. Kommunane i samarbeidet heftar økonomisk for sin del av fellesoppgåvene. Avgjerdsrett kan ikkje delegerast til oppgåvefelleskapet. Alle partar i samarbeidet er representerte med minst éin medlem i representantskapet, som er øvste organ i oppgåvefelleskapet. Oppgåvefelleskapet kan vere organisert både som eige rettssubjekt og som del av ein kommune.

Vertskommunesamarbeid (kommunelova § 20-1)

Vertskommunesamarbeid er ei samarbeidsform der éin kommune tek på seg ansvaret for å levere tenester til éin eller fleire samarbeidskommunar. Avgjerdsrett blir delegert til vertskommunen med utgangspunkt i ein samarbeidsavtale. Tilsette kan behalde det kommunale arbeidsforholdet sitt.

Interkommunalt selskap (IKS) (lov om interkommunale selskap)

IKS er ei samarbeidsform der fleire kommunar går saman om å opprette eit selskap for å drive felles verksemd eller levere felles tenester. Representantskapet er øvste organ i selskapet og har delegert avgjerdsrett. Styret i selskapet har ansvaret for å sikre forsvarleg organisering og drift, og selskapet blir leia av ein dagleg leiar. Kommunane i samarbeidet er eigarar av selskapet, og kommunestyra vedtek selskapsavtalen. Det enkelte kommune-styre har ikkje instruksjonsrett over styret, men utøver eigarstyring gjennom val av representantskap til selskapet.

Alle modellane for kommunalt samarbeid eignar seg for samarbeid mellom ulike brann- og redningsvesen. Kva modell som eignar seg best, tek kommunane sjølve stilling til ut frå lokale forhold og ønskt styringsform.

Politisk og administrativ styring og kontroll vil, saman med rammevilkår for tilsette, vere aktuelle vurderingar ved valet av samarbeidsform. Arbeidsgivaransvar og tilrettelegging for dei tilsette bør uansett vere ein del av samarbeidsavtalane.

Type brann- og redningsvesen	Antal innbyggjarar i ansvarsområdet til brann- og redningsvesenet					Totalt
	< 2 999	3000–9999	10 000–29 999	30 000–69 999	> 70 000	
Felles brann- og redningsvesen, interkommunalt føretak – IKS	0	1	7	5	15	28
Felles brann- og redningsvesen, andre samarbeidsformer enn IKS	0	5	10	6	1	22
Sjølvtendig samarbeidande brann- og redningsvesen	29	13	2	0	0	44
Sjølvtendige ²⁵ brann- og redningsvesen	29	39	26	8	3	105

TABELL 1. Fordeling av ulike typar brann- og redningsvesen.

Omfanget av samarbeid mellom kommunane på brann- og redningsområdet

Samarbeid mellom kommunar har vore anbefalt i ei årrekke. Dette for å sikre god kvalitet på brannvernarbeidet, god ressursutnytting gjennom

stordriftsfordelar og betre tilgang til nødvendig kompetanse. Det kan også bidra til å sikre meir likeverdige tenester i ulike kommunar.

²⁵ «Sjølvtendig» vil seie at brann- og redningsvesenet har ein kommune som ansvarsområde.

Kommunalt samarbeid medfører like fullt enkelte utfordringar, mellom anna med å koordinere tenestene som blir produserte i samarbeid med andre kommunale tenester. To av dei største interkommunale samarbeida i form av samanslåtte brann- og redningsvesen, er Rogaland brann og redning IKS og Salten Brann IKS, som omfattar høvesvis 9 og 10 kommunar.

Nivået av samarbeid mellom kommunane varierer, og avheng av mange faktorar, derimellom geografisk plassering, samarbeid innanfor andre sektorar, personlege relasjonar og forankring i organisasjonen. Erfaring viser at dersom samarbeid om brann- og redningstenester skal lukkast over tid, er det viktig at kommunane som vel å inngå i samarbeidet, blir høyrde, har innverknad og blir involverte i styringa av brann- og redningsvesenet.

I Bergensregionen er Vest brann- og redningsregion (VBR) etablert som langsiktig fagleg samarbeid mellom sjølvstendige brann- og redningsvesen i 18 kommunar. Gjennom samarbeidet er det etablert faglege nettverk, regional innsats- og leiarstøtte, felles overordna plandokument og felles kvalitetsstandardar. Det primære formålet med samarbeidet er å skape ein tryggare kvardag for innbyggjarane gjennom eit formelt og strukturert nettverk for deling av kunnskap og erfaring. Det er også inngått avtale om leiarbistand ved store hendingar.

Andre stader i landet er det oppretta ei leiarstøtteordning med oversikt over ressurspersonar og det dei sit med av kompetanse og erfaring. Øvingar i handtering av store hendingar og bruk av leiarstøtteordninga er avgrensa. I andre område har 110-sentralen fått myndigheit til å kalle ut ressursar på tvers av kommunegrensar for eit avgrensa tidsrom, og det er gjort avtale om å nytte leingssystemet for akutt forureining (IUA) til å styrkje leinga under hendingar. Dersom hendinga trekkjer ut i tid, vil ansvarleg brannsjef utføre vidare ressursdisponering.

Samarbeidsplikt

Kommunane pliktar å samarbeide om lokale og regionale løysingar på førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver, med sikte på best mogleg utnytting av dei samla ressursane.²⁶

Departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller fleire kommunar for å innfri krav som er slått fast i, eller i medhald av lova. I forarbeida²⁷ til brann- og eksplosjonsvernlova blei det føresett at kommunane sjølve skal finne fram til dei beste måtane å samarbeide på, og at eventuelle pålegg skal vere motiverte ut frå tryggleiksstyring i tråd med formålet med lova. Departementet har hittil ikkje nytta seg av denne påleggsheimelen.

Dei aller fleste brann- og redningsvesen har bistandsavtalar om beredskap med nabobrannvesen. Dette er avtalar som berre regulerer at det blir ytt bistand til andre dersom brann- og redningsvesenet har høve til det og ikkje har eigne samtidige behov.

Brann- og redningsvesena skal søkje samarbeid med samvirkeaktørar for å skjotte oppgåvene sine i tråd med formålet med brann- og eksplosjonsvernlova og sikre innbyggjarane ei best mogleg teneste.

Samarbeid med aktørar i og utanfor kommunen i det førebyggjande arbeidet

Når det gjeld førebygging, samarbeider brann- og redningsvesenet med mange ulike aktørar. Avhengig av sak, problemstilling eller satsingsområde vil både eksterne aktørar, andre kommunale tenester og frivillige organisasjonar vere aktuelle samarbeidspartnarar.²⁸

Helse- og omsorgstenesta i kommunen er ein viktig samarbeidsaktør for oppfølginga av branntryggleik hos sårbare grupper. Det har i fleire tilfelle blitt danna lokale tverrfaglege samarbeidsgrupper og nettverk i kommunar for å styrkje det førebyggjande arbeidet på dette området. Byggjesak er ei anna kommunal teneste som brann- og redningsvesenet samarbeider med. Samarbeidet omfattar mellom anna tilrettelegging for innsatspersonell i byggjeprojekt og handtering av bekymringsmeldingar som omhandlar brot på plan- og bygningslova. Bustadtildelings- og flyktningtenesta er andre døme på kommunale tenester der fleire brann- og redningsvesen samarbeider om førebygging.

²⁷ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) pkt. 16.3 Til § 15 Samarbeid mellom kommunar.

²⁸ Plikta til å samarbeide følgjer av § 15 og § 19 i forskrift om brannførebygging (2015).

²⁶ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 15.

Aktørar utanfor kommunen som har tilsvarande mål om å redusere risikoen for brann, er til dømes det lokale elektrisitetstilsynet (DLE) og Riksantikvaren. DLE og brann- og redningsvesenet samarbeider mellom anna i den nasjonale informasjonskampanjen Aksjon bustadbrann. Riksantikvaren er ein viktig samarbeidsaktør når det gjeld brannsikring av kulturminne og kulturmiljø.

Samarbeid med aktørar i og utanfor kommunen står sentralt i det førebyggjande arbeidet, og lista over moglege samarbeidspartnarar er lang. Opplysningar frå «Melding om brannvernet» viser at det er ein samanheng mellom storleiken på brann- og redningsvesenet og antal aktørar dei samarbeider med. Dei aller minste har færrest samarbeidsaktørar.²⁹

FAKTA

Prinsipp for arbeid med samfunnstryggleik og nasjonal beredskap

Det nasjonale arbeidet med samfunnstryggleik og beredskaps er basert på prinsippa om ansvar, nærleik, likskap og samvirke.³⁰

- **Ansvarsprinsippet** inneber at myndigheita, verksemda eller etaten som til dagleg har ansvaret for eit område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsførebuingar og utøvande teneste ved kriser og katastrofar. Dette ansvaret omfattar også planlegging av korleis ein opprettheld og vidarefører funksjonar innanfor eige ansvarsområde dersom det skulle oppstå ei ekstraordinær hending.
- **Likskapsprinsippet** inneber at organisasjonen ein opererer med under kriser, skal vere mest mogleg lik organisasjonen ein har til dagleg. Likskapsprinsippet utdjupar ansvarsprinsippet ved å understreke at ansvarsforholda internt i og mellom verksemdene/organisasjonane ikkje skal endrast i samband med krisehandtering.
- **Nærleiksprinsippet** går ut på at kriser skal handterast på eit lågast mogleg organisatorisk nivå. Den som er nærmast krisa, vil vanlegvis vere den som har best føresetnader for å forstå og dermed handtere situasjonen. Nærleiksprinsippet må også sjåast i samanheng med ansvarsprinsippet. Kommunane/verksemdene har i utgangspunktet ansvaret for å handtere kriser som oppstår innanfor eige ansvarsområde. Nærleiksprinsippet gjeld ikkje ved tryggleikspolitiske kriser.
- **Samvirkeprinsippet** slår fast at myndigheiter, verksemdar og etatar har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemdar i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering.

Innføringa av samvirkeprinsippet innebar ingen endringar i dei grunnleggjande ansvarsforholda. Ansvarsprinsippet blei vidareført som berande prinsipp for ansvarsfordelinga mellom dei ulike aktørane i den samla samfunnsberedskapen. Likskaps- og nærleiksprinsippet kravde framleis at alle verksemdar og organisasjonsledd skulle vere førebudde på å handtere vanskelege situasjonar som kunne oppstå innanfor eige ansvarsområde.³¹

²⁹ Melding om brannvernet 2021 og 2022.

³⁰ Meld. St. nr. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, kap. 4.

³¹ Meld. St. nr. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, pkt. 4.1 Prinsipper for samfunnssikkerhet. På enkelte spesifikke område er det på bakgrunn av erfaringar etablert formelt samarbeid om førebygging, beredskapsplanlegging og krisehandtering mellom relevante aktørar. Døme på dette er atomulukker og akutt foreining. Dette reduserer likevel ikkje ansvaret som den enkelte etat har for å sikre god beredskap på eige forvaltingsområde. Som oppfølging av St.meld. nr. 22 (2007–2008) har ein i tillegg etablert samvirkeområda Natur og Farlege stoff, der relevante myndigheiter møtast jamleg under leiing av Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap. Hensikta er å styrkje samordninga på tvers av departementa på utvalde fagområde.

3.1.4 FØREBYGGJANDE OPPGÅVER

Dei lovregulerte førebyggjande oppgåvene til brann- og redningsvesena er å gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak, utføre brannførebyggjande tilsyn, og sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.³²

I tillegg skal brann- og redningsvesenet gjennomføre ulukkesførebyggjande oppgåver i samband med handtering av farleg stoff og transport av farleg gods på veg og jernbane.³³

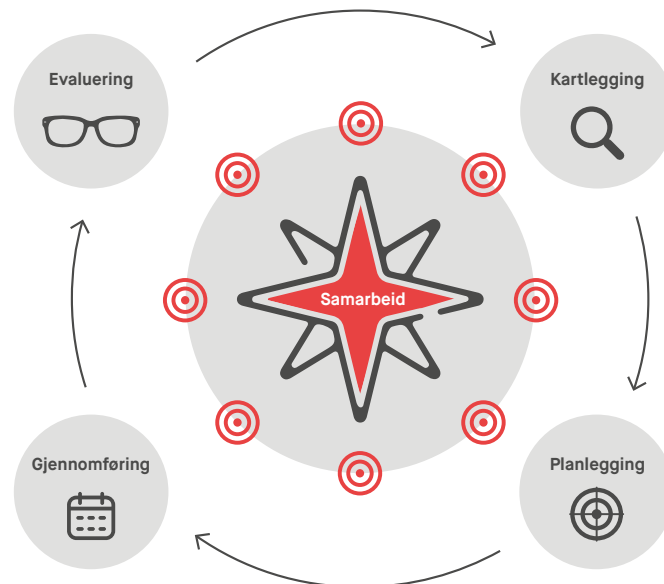
Det brannførebyggjande arbeidet skal vere systematisk og risikobasert. Forskrift om brannførebygging inneheld krav til korleis det brannførebyggjande arbeidet skal gjennomførast. Kommunane – som i praksis vil seie det kommunale brann- og redningsvesenet – skal kartleggje risikoen for brann, og har ei særleg plikt til å kartleggje grupper som har ekstra høg risiko for å miste livet eller bli skadde ved ein brann. Plikta rekk ikkje så langt som at kommunane må kartleggje enkeltpersonar.

Kommunane skal planleggje det førebyggjande arbeidet, gjennomføre eigna tiltak ut frå planen for det førebyggjande arbeidet, og evaluere om tiltaka generelt og i enkelttilfelle har vore føremålstenlege.

Desse pliktene er verkemiddel for å redusere sannsynet for, og konsekvensane av brann og andre ulukker.

I «Melding om brannvernet» blir brann- og redningsvesenet bedt om å oppgi dei fem satsingsområda som er høgast prioritert ut frå kartlagd risiko. Området «Persongrupper» utgjer 45 % av satsingsområda. Dette satsingsområdet omfattar i stor grad ulike former for informasjons- og motivasjonstiltak. Heimebuande eldre, barnehagebarn og skuleelevar i grunnskulen er gruppene som har fått mest merksemd. I tillegg er informasjon til folkesetnaden generelt høgt prioritert.³⁴

Andre persongrupper, som brann- og redningsvesenet har hatt fokus på i det førebyggjande arbeidet, er personar med ruslidingar, personar med kognitiv svikt, studentar og arbeidsinnvandrarar.



FIGUR 6. Elementa i systematisk risikobasert førebyggjande arbeid. Temarettleiar til kapittel 4 i forskrift om brannførebygging.

³² Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav a, b og h.

³³ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav c.

³⁴ Melding om brannvernet 2022.

Feiartenesta

Kommunen skal sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.³⁵ Kommunen har heimel til å vedta forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Gebyret skal følge sjølvkostprinsippet, og kan dermed ikkje overstige kostnadene til gjennomføring av tenestene.

Rolla til brannførebyggjaren har utvikla seg i tråd med utfordringane i samfunnet. Tidlegare var det den konkrete feiinga av skorsteinen som var i fokus. Før 1998 blei alle skorsteinar feia årleg. Frå 1998 var det feiing minimum kvart fjerde år, medan ein no har gått over til ei meir risikobasert tilnærming (feiing ved behov) ved hjelp av tilsyn og rettleiing.

Etter forskrift om brannførebygging skal feiing og tilsyn med fyringsanlegg i fritidsbustader utførast etter behov, på lik linje med bustadhus. Ei kartlegging av behovet er difor eit viktig verktøy i det førebyggjande arbeidet.

Farlege stoff og transport av farleg gods

Brann- og redningsvesena fører tilsyn med at føresegnene i forskrifta om handtering av farleg stoff³⁶ blir følgde.

DSB er tilsynsmakt, og fører tilsyn – anten åleine eller i samarbeid med brann- og redningsvesena – med verksemdar som utgjer ein betydeleg risiko, eller der DSB ser det som nødvendig for å ha oversikt over risikoen.

Brann- og redningsvesena blir kvart år inviterte til å delta i tilsynsaksjonar med handtering av farleg stoff i regi av DSB. Målet med desse tilsynsaksjonane er å sikre at brann- og redningsvesena gjennomfører tilsyn på farleg stoff-området, få oversikt over statusen til utvalde anleggseiningar i utvalde fylke, og gjennomføre tilsyn på ein mest mogleg ressurseffektiv måte for brann- og redningsvesena.



Det er brann- og redningsvesena som gir løyve til handel med fyrverkeri.³⁷ Dei er samstundes tilsynsmakt for handel med fyrverkeri, og gir løyve til oppbevaring og lagring av pyrotekniske varer i visse mengder.

Handteringa av eksplosiv er strengt regulert gjennom krav om løyve for all handtering frå produksjon til destruksjon.³⁸ Det er i hovudsak DSB som gir desse løyva og er tilsynsmakt, men kommunen gir løyve til oppbevaring av inntil 50 kilo røyksvakt krut. Kommunen fører dessutan tilsyn med denne oppbevaringa, og av eksplosiva som kan oppbevarast utan løyve.

Landtransportforskrifta³⁹ stiller generelle tryggleikskrav som alltid må vere innfridde ved transport av farleg gods på veg eller jernbane. Brann- og redningsvesenet er ikkje tilsynsmakt for transport av farleg gods, men er tillagt ulike ulukkesførebyggjande oppgåver ved mellom anna å ha rett til å tilvise køyretøy med farleg gods til bestemte område for opphald under transporten.

³⁵ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav h.

³⁶ Forskrift 08. juni 2009 nr. 602 om handtering av brannfarleg, reaksjonsfarleg stoff under trykk pluss utstyr og anlegg som blir nytta ved handteringa.

³⁷ I samsvar med forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om handtering av eksplosjonsfarleg stoff om fyrverkeri og pyroteknisk vare.

³⁸ Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil handtering av eksplosjonsfarlege stoff.

³⁹ Forskrift 01. april 2009 nr. 384 om landtransport av farleg gods. Landtransportforskrifta regulerer heile kjeda av aktivitetar frå forebuing til transport og fram til det farlege godset er lossa hos mottakar.

3.1.5 PERSONELL TIL BRANN-FØREBYGGJANDE ARBEID

Førebyggingsanalysen⁴⁰ skal identifisere personellet og kompetansen som krevst for å utføre eit tilfredsstillande førebyggjande arbeid. For å sikre at alle kommunane gjennomfører eit minimum av brannførebyggjande arbeid, er det slått fast eit minimumskrav til antal årsverk. Brann- og redningsvesenet skal ha personell til brannførebyggjande arbeid, og dette skal utførast med minst 0,1 årsverk per 1000 innbyggjarar.⁴¹

Bakgrunnen for årsverkkravet var at kommunane ikkje sette av nok personell til tilsyn med særskilde brannobjekt. Då forskrifta om organisering og dimensjonering av brannvesen kom i 1995, blei det gjort utrekningar av kor mange tilsyn eitt årsverk ville kunne gjennomføre, sett opp mot antal særskilde brannobjekt. Eitt årsverk per 10 000 innbyggjarar blei slått fast som gjennomsnittstal i forskriftskravet. Det førebyggjande arbeidet består i dag av langt fleire oppgåver enn berre å gå tilsyn. Detaljeringa med 0,1 årsverk per 1000 innbyggjarar i brann- og redningsvesenforskrifta⁴² tydeleggjer at det også skal utførast førebyggjande arbeid i kommunar med færre enn 10 000 innbyggjarar.

Årsverkkravet er eit minimumskrav. Forhold som går fram av førebyggingsanalysen, kan tilseie at kommunen må tilføre det førebyggjande arbeidet ytterlegare ressursar dersom oppgåvene ikkje let seg utføre innanfor minimumskravet. Andre oppgåver som brann- og redningsvesena tek på seg, krev også ytterlegare ressursar.

I tillegg til personell til brannførebyggjande arbeid, gjeld krav til årsverk til leiar for førebyggjande arbeid⁴³ og krav til personell i feiertenesta.⁴⁴

I 2022 er det rapportert 520 førebyggjande årsverk i brann- og redningsvesena utanom brannførebyggjarar/feiarar. I tillegg kjem om lag 115 årsverk til leiarar av førebyggjande arbeid.

I 2022 var det tilsett 765 årsverk med brannførebyggjarar i kommunane som utfører feiaroppgåver, og det blei i tillegg kjøpt rundt 20 årsverk frå private aktørar.

⁴⁰ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 8 første ledd.

⁴¹ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 8 andre ledd.

⁴² Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 8 andre ledd.

⁴³ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 11.

⁴⁴ Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannførebygging § 17.

3.1.6 BEREDSKAPSOPPGÅVER

Innsatsstyrke ved brann

Brann- og redningsvesena har som si primære oppgåve å vere innsatsstyrke ved brann.⁴⁵

For at brann- og redningspersonellet skal lukkast med å sløkkje brannar, må dei kome raskt til staden med tilstrekkeleg innsatsleiing, nok personell, rett kompetanse og eigna utstyr.

Brann- og eksplosjonsvernlova blir utfylt med ei rekkje detaljerte krav i brann- og redningsvesenforskrifta⁴⁶, der det er gitt føresegnar om organisering, bemanning, utrusting og kompetanse for brann- og redningsvesena og 110-sentralane. Krava gir gode rammer for effektiv handtering av brannar.

Andre akutte ulukker (enn brann)

Brann- og redningsvesena skal vere innsatsstyrke ved andre akutte ulukker der dette er bestemt med grunnlag i den kommunale ROS-analysen.⁴⁷ Dette er ein sektor-ROS under den heilskaplege ROS-analysen til kommunane.

Utvidinga av lova frå berre å «gi bistand» i form av innsats ved andre akutte ulukker, til å vere ein fullverdig innsatsstyrke, blei gjort i samband med gjeldande brann- og eksplosjonsvernlov. Mange kommunar hadde allereie tillagt brann- og redningsvesenet slike utvida beredskapsoppgåver, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet meinte då at utvidinga av lova ikkje ville medføre store endringar i praksis – i alle fall ikkje for dei store kommunane.⁴⁸

Konkrete ulukkesituasjonar er ikkje lista opp som lovkrav, men lovgivar hadde visse forventningar til handteringa. «Typiske ulukkesituasjonar der brannvesenet må ventast å kunne gjere ein innsats er trafikkulukker, ras- og samanstyrtingsulukker, andre naturulukker, kjemikalieulukker og liknande.»⁴⁹ I brann- og redningsvesenforskrifta er berre trafikkulukker og

⁴⁵ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav e.

⁴⁶ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021).

⁴⁷ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav f. (Ikkje den heilskaplege kommunale risiko- og sårbarheitsanalysen etter lova om sivilvern.).

⁴⁸ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002). *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farlege stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) og om endringar i arbeidsmiljølova pkt. 13.3.1 Nye oppgåver for brannvesena.*

⁴⁹ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Pkt. 16.3 til § 11 Oppgåvene til brannvesenet.

overflateredning ved ulukker i vatn nemnde konkret, i tillegg til sløkkje- og redningsinnsats ved brannar.⁵⁰

Brann- og redningsvesena er føresette å vere innsatsstyrke i ulukker der dei kan bidra med relevant kompetanse og utstyr. Kva ulukker dette omfattar, skal definerast av kommunen og gå fram av brannordninga og risiko- og sårbarheitsanalysen som denne er basert på.⁵¹

Beredskapen blir ifølgje lovforarbeida føresett å vere retta mot risikosituasjonane som vil vere mest aktuelle i den enkelte kommune, region eller enkeltstående verksemd.⁵²

Brann og ulukker i sjøområde

Brann- og redningsvesenet skal etter førespurnad yte innsats ved brann og ulukker i sjøområde innanfor eller utanfor den norske territorialgrensa.⁵³

Plikta verkar meir omfattande etter ordlyden i lova enn ifølgje lovforarbeida. I forarbeida til lova blir følgjande presisert: «Når det gjeld plikta som brannvesenet har til å assistere ved brann eller andre ulukkessituasjonar i sjøområde, er dette ei generell plikt for brannvesenet. Plikta er ikkje ment å innebere at kvar kommune må etablere eigne ordningar for redning til sjøs. Kystkommunane vil, når dei utfører risiko- og sårbarheitsanalysen, få inn dette som eit element, men det er ikkje tenkt at kommunen skal ha plikt til å dimensjonere særskilt for dette.»⁵⁴

For å yte bistand til skip ved ulukker i rom sjø har staten, ved DSB, inngått avtale med sju brann- og redningsvesen med særleg kompetanse og trening for bistand til skip. Les meir om redningsinnsats til sjøs (RITS) i delkapittel 3.1.9 Nasjonale og regionale kapasitetar.

Opgåvene til brann- og redningsvesena i krise og krig

Det følgjer av forarbeida til lova⁵⁵ at brann- og redningsvesena har dei same oppgåvene i krigs- eller krisesituasjonar som i fredstid. Brann- og redningsvesena skal utføre nærmare bestemte

førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver i krigs- og krisesituasjonar.⁵⁶

Dei nærmare bestemte førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåvene i krigs- og krisesituasjonar er føresett å vere regulerte i forskrift.⁵⁷ Per i dag er ingen slike oppgåver regulerte i forskrift.

3.1.7 DIMENSJONERING AV BEREDSKAP OG MYNDIGHEIT

Myndighet som brannsjef

Leiaren av brann- og redningsvesenet skal leie sløkkingsarbeidet.⁵⁸ Ved andre ulukkessituasjonar enn brann har brannsjefen ansvaret for leing av skadestaden fram til politiet kjem og tek over.

Opgåvene til brann- og redningsvesenet og myndigheita til brannsjefen heng saman. Fullmaktene ved brann og andre ulukkessituasjonar etter brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 12 knyter seg til oppgåvene som brann- og redningsvesenet har etter § 11.

Brannsjefen har også ordensmyndighet fram til politiet kjem til staden. Dette er ikkje politimyndighet etter politilova. Ordensmyndigheita er sterkt avgrensa. I seinare tid har Justis- og beredskapsdepartementet gitt følgjande beskriving av ordensmyndighet i forarbeida til lova om sivilvern: «Med ordensmyndighet meiner ein bistand for å få tilbake og oppretthalde orden i skaderamma område, og trafikkavvikling som er nødvendig for å sikre skadestaden. Dette vil mellom anna innebere myndighet til å vise bort publikum frå staden, sperre av område, drive trafikkdirigering m.m.»⁵⁹

Fullmaktene til leiaren av brann- og redningsvesenet gjeld for den som i leiaren sin stad har innsatsleiinga på brann- eller ulukkesstaden. Dette er nærmare regulert i brann- og redningsvesenforskrifta.

⁵⁰ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 19.

⁵¹ NOU 1999: 4 *Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern*, pkt. 9.4.2 til § 19 Oppgåvene til brannvesenet.

⁵² Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Pkt. 5.3.1.

⁵³ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav g.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Pkt. 13.3.1 Nye oppgåver for brannvesena.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 28 (2002–2002) pkt. 13.3.1.

⁵⁶ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav d.

⁵⁷ Ot.prp. nr. 28 (2002–2002), merknaden til § 11 Oppgåvene til brannvesenet i pkt. 16.1.

⁵⁸ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 12.

⁵⁹ Ordensmyndighet er ikkje definert i brann- og eksplosjonsvernlova (2002), tilhøyrande forskrifter eller i forarbeida til lova. Føresegna vidareførte i stor grad tidlegare føresegner om fullmaktene til brannsjefen. Den oppheva lova om brannvern frå 1987 § 19 omhandlar ordensmyndighet og avsperring på brannstaden. Ordensmyndighet har fotnote til oppheva straffelov frå 1902 § 329. Innholdsmessig svarer dette til beskrivinga som Justis- og beredskapsdepartementet gir av ordensmyndighet i forarbeida til lova om sivilvern.

Personell til beredkapsoppgåver

Kommunen skal organisere, bemanne og utruste brann- og redningsvesenet på bakgrunn av ein risiko- og sårbarheitsanalyse, ein førebyggingsanalyse og ein beredkapsanalyse. Analysane skal vise kva uønskte hendingar brann- og redningsvesenet skal vere organisert, bemanna og utrusta for å handtere, og kva hendingar dei ikkje kan handtere.

Beredkapsanalysen skal mellom anna danne avgjerdsgrunnlag for følgjande:

- Plassering av brannstasjon ut frå krav om utrykkingstider.
- Bemanning – derimellom antal personell, vaktlag, reservestyrke, leiging og vaktordning.
- Kompetanse for personell som er tilknytt brannstasjon(ar).
- Planverk for å sikre god handtering av bestemte typar hendingar og viktige risikoobjekt.
- Øvingsplanen som krevst for å gi personellet nødvendig kompetanse.
- Behov for køyretøy, utstyr og materiell på brannstasjonar.

Minimumskrav til beredkapsstyrken

Brann- og redningsvesenforskrifta inneheld ei rekkje minimumskrav som kommunane må oppfylle, og som må ligge som grunnnivå i analysane. Større kommunar, eller kommunar som samarbeider om brann- og redningstenester, har ein fleksibilitet der risiko og ressursar kan sjåast i ein heilskap.⁶⁰

Minimumskrava i brann- og redningsvesenforskrifta utfyller den lovpålagde oppgåva til brann- og redningsvesenet som innsatsstyrke ved brann.⁶¹ Lov og forskrift legg rammene for at brann- og redningsvesena skal lukkast i handteringa av brannar. Dette er gode rammer (antal personell, tidskrav osv.), men dersom dei ikkje er tilstrekkelege for handtering av andre akutte ulukker eller andre oppgåver, skal det kome fram av analysane med nødvendig forankring i kommunen.

Den samla beredkapsstyrken til brann- og redningsvesenet skal vere bemanna med minst 16 personar, der minst fire skal vere kvalifiserte utrykkingsleiarar. Talet på personar i beredkapsstyrken kan aukast med grunnlag i beredkapsanalysen.

Analysen må ta omsyn til kravet om at alle tettstader skal vere dekte av heile eller delar av beredkapsstyrken innanfor visse tidskrav. Beredkapsstyrken kan dekkje fleire tettstader. Dei store brann- og redningsvesena har fleire personar i beredkapsstyrken, ettersom det også er krav til fleire vaktlag i vaktberedskap når innbyggjartalet i tettstader er over ein gitt grenseverdi.

Krav til årsverk til leiging

Det blir i brann- og redningsvesenforskrifta stilt detaljerte krav til årsverk til leiging.⁶² Brann- og redningsvesen med eit ansvarsområde som dekkjer meir enn 20 000 innbyggjarar, skal som minimum leiest av tre kvalifiserte personar i heile stillingar. Det skal vere éin leiar for brann- og redningsvesenet, éin leiar for det førebyggjande arbeidet og éin leiar for beredkapsarbeidet.

Dersom ansvarsområdet til brann- og redningsvesenet utgjer færre enn 20 000 innbyggjarar, kan det vere leiging i deltidstillingar dersom systematisk styring av brann- og redningsvesenet blir vareteke.

I mindre brann- og redningsvesen vil til dømes alle leiarfunksjonane kunne skjøttast av éin person, medan større brann- og redningsvesen kanskje vil trengje fleire leiarar enn dei tre som er nemnde i forskriftskravet.

Overordna vaktberedskap

Alle brann- og redningsvesen skal vere omfatta av ein overordna vaktberedskap. Overordna vaktberedskap inneberer særskilt kvalifisert personell i eiga vaktordning som har brannsjefmyndigheit.

Reservestyrcar

Dersom beredkapsstyrken til brann- og redningsvesenet ikkje har tilstrekkelege personellressursar til å handtere innsattssituasjonar som kan oppstå (t.d. i område med betydeleg fare for skogbrann), skal brann- og redningsvesenet – anten åleine eller i samarbeid med andre brann- og redningsvesen – sørgje for å ha tilstrekkelege reservestyrcar for skogbrann og andre hendingar.

⁶⁰ Brann- og redningsvesenforskrifta § 17.

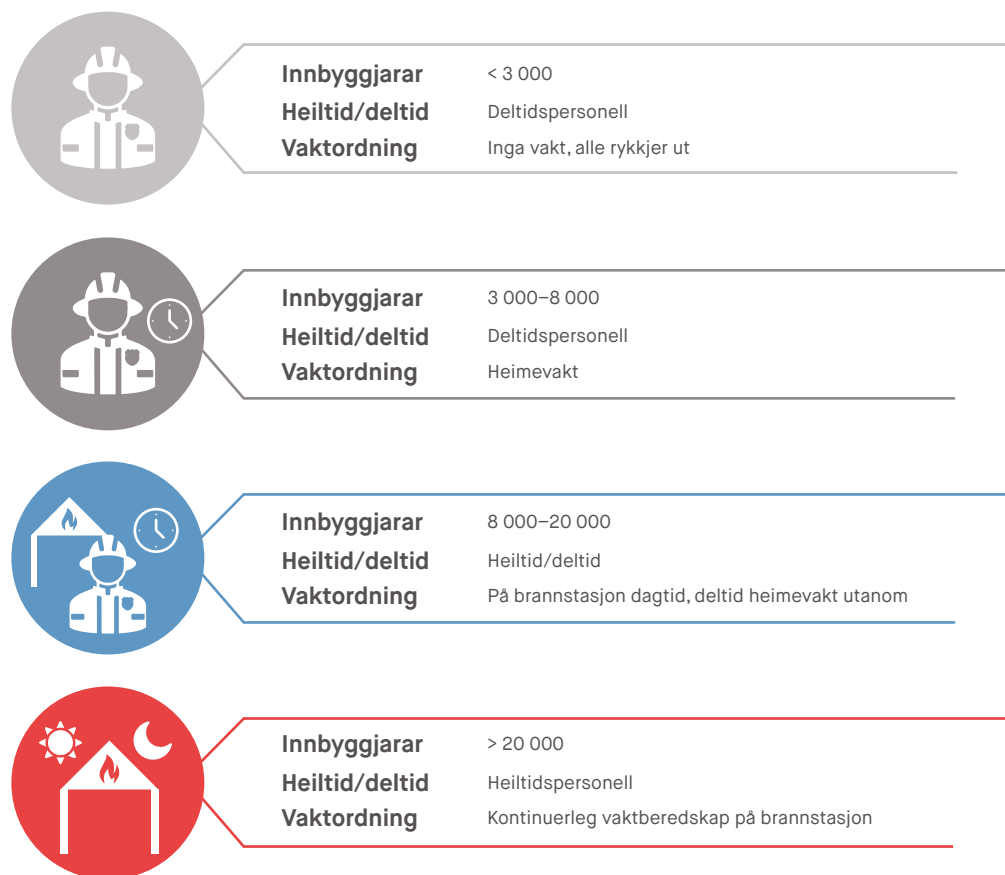
⁶¹ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav e.

⁶² Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 11 andre ledd.

Beredskapsstyrken

Beredskapsstyrken til brann- og redningsvesena skal vere organisert i ein vaktberedskap ut frå antal innbyggjarar i den største tettstaden i ansvarsområdet. I tillegg skal brann- og redningsvesena sikre innsats i heile ansvarsområdet, og ha tilstrekkeleg beredskap ut frå risiko- og sårbarheitsanalysen, beredskapsanalysen og kravet til utrykkingstid.⁶³

Innsatsen blir varetaken av brann- og redningsvesen med personell i deltidstillingar, personell i heiltidsstillingar eller ein kombinasjon av desse to stillingstypene. Den kommunale brannberedskapen blir i brann- og redningsvesenforskrifta delt inn i følgjande fire nivå:⁶⁴



FIGUR 7. Den kommunale brannberedskapen er delt inn i fire nivå ut frå innbyggjartalet i den største tettstaden i ansvarsområdet.

⁶³ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 17.

⁶⁴ Bakgrunn for nivådeling i vaktberedskapskrava: «Tilhøva i Noreg med store avstandar og spreidd busetnad gjer det vanskeleg å oppretthalde ein effektiv brannberedskap i alle delar av landet. Det ville innebære urimelege kostnader å byggje ut beredskapskorps i område med lite folkesetnadsgrunnlag. (...) Den kommunale brannberedskapen ligg på tre ulike nivå avhengig av storleiken på kommunane.» Jf. I St.meld. nr. 15 (1991–1992) Tiltak mot brann. (I dag har ein fire nivå, ikkje tre.)

Fleire kommunar har ordningar som ligg mellom nivåa for vaktberedskap, og har såleis ei betre ordning enn minimumskravet. Det har ofte samanheng med behovet for å sikre at det møter opp nok personell, eller personell med rett kompetanse (t.d. som utrykkingsleiar og sjåfør).

Krava til vaktberedskap tek utgangspunkt i sløkking av brannar. Dersom kommunen tillegg brann- og redningsvesenet fleire oppgåver, kan det vere aktuelt å auke vaktberedskapen til eit høgare nivå. Dette gjeld særleg brann- og redningsvesena som har dei lågaste krava til vaktberedskapsordning, då brann- og redningspersonellet kan få utfordringar med å forlate hovudarbeidsgivar dersom alarmen går for ofte i arbeidstida.

Tidskrav – responstid

110-sentralane og brann- og redningsvesena skal samarbeide om å gjere responstida ved brannar og andre ulukker så kort som mogleg.⁶⁵ Responstida er tida det tek frå naudropet kjem inn, eller naudmeldinga på annan måte blir motteken på naudmeldesentralen, til innsatsstyrken er på hendingsstaden.⁶⁶ Responstida omfattar alarmbehandlingstida og utrykkingstida.

Alarmbehandlingstida i 110-sentralen skal normalt ikkje vere meir enn 90 sekund.

Utrykkingstida er tida som innsatsstyrken til brann- og redningsvesenet bruker. Utrykkingstida ved brann er delt inn i 10, 20 og 30 minutt. Utrykkingstida for 10- og 20-minutts objekt er formulert som «skal-krav», medan 30-minutts objekt ligg inne med ei «bør»-formulering.

Utrykkingstida til brann- og redningsvesenet skal ikkje overstige 10 minutt ved brann i:

- Tett busetnad med særleg fare for rask og omfattande brannspreiing.
- Sjukehus, sjukeheimar og liknande institusjonar som krev assistert rømming.
- Område med konsentrert og omfattande næringsdrift eller liknande.

Utrykkingstida til objekt og område som nemnd over, kan i særskilde tilfelle vere lengre dersom det er gjennomført tiltak som kompenserer for den auka risikoen⁶⁷. Utrykkingstida skal likevel aldri vere meir enn 20 minutt.

Utrykkingstida skal ikkje overstige 20 minutt ved brann i tettstader.⁶⁸

Utrykkingstida bør ikkje overstige 30 minutt ved brann utanfor tettstader.

Figur 8 viser køyretid frå brannstasjonar. Utrykkingstid inkluderer også tida det tek personellet å kome seg til brannstasjonen eller køyretøyet.

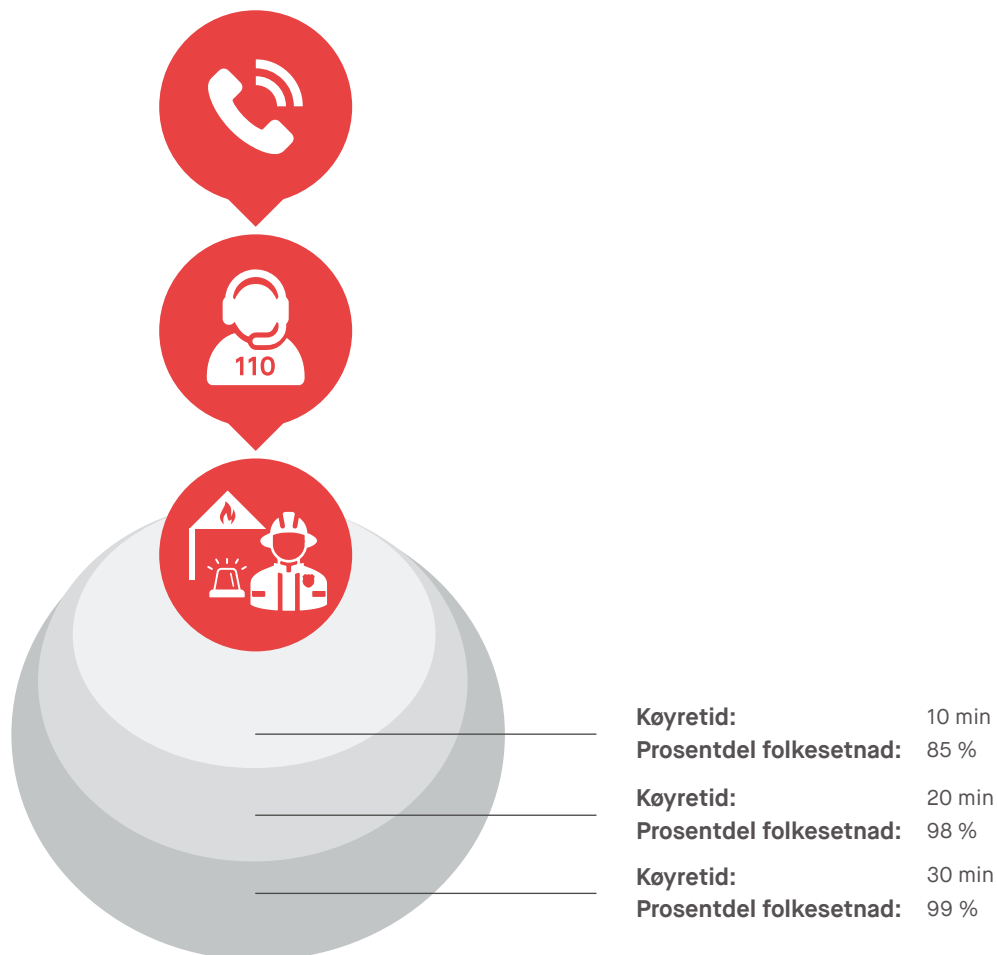


⁶⁵ Alle tidskrava er regulerte i brann- og redningsvesenforskrifta (2021) kap. 4, §§ 20-24.

⁶⁶ Definisjonen i brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 2 bokstav f.

⁶⁷ Dersom brann- og redningsvesenet har meir enn 10 minutts utrykkingstid til sjukehus og sjukeheimar, og bygningane ikkje er bygde etter TEK-17 eller oppgraderte i tråd med krava i TEK-10, eller fullsprinkla, er det nødvendig å gjennomføre kompenserande tiltak – sjå rettleiinga til brann- og redningsvesenforskrifta (2022) på heimesida til DSB.

⁶⁸ I definisjonen av «tettstad» i brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 2 bokstav h blir det vist til definisjonen frå Statistisk sentralbyrå og tabellen som finst der over tettstader.



FIGUR 8. Utrykkingstida ved brann er delt inn i 10, 20 og 30 minutt. 84,7 % av folkesetnaden bur innanfor 10 minuttss køyretid frå nærmaste brannstasjon. 98 % av folkesetnaden bur innanfor 20 minuttss køyretid, og over 99 % av folkesetnaden bur innanfor 30 minuttss køyretid frå nærmaste brannstasjon.

Øvingar

Det blir stilt detaljerte øvingskrav som skal sikre at brann- og redningsvesenet er førebudd på å handtere brannar og andre akutte ulukker, ofte i samvirke med andre beredskapsaktørar. Det skal utarbeidast ein årleg øvingsplan basert på risiko- og sårbarheitsanalysen og beredskapsanalysen. Øvingane skal variere i type og omfang, slik at hendingane som er bestemmande for korleis brann- og redningsvesenet er organisert, utrusta og bemanna, blir øvde på over tid. Det skal også øvast saman med 110-sentralen.

Øvingskravet er likt for heiltidspersonell og deltids-personell i brann- og redningsvesenet, men det er fleire oppgåver som må øvast på i dei større brann- og redningsvesena. Deltidspersonellet har vesentleg færre øvingstimar enn heiltidspersonellet.⁶⁹

⁶⁹ DSB fører tilsyn med og får branndokumentasjon frå brann- og redningsvesen i samsvar med brann- og redningsvesenforskrifta § 4.

Vaktberedskap	Stillingsprosent	Antal øvingstimar
1. Deltidspersonell utan fast vaktordning.	0,96–3 %	Typisk 6–10 øvingar à 2–3 timar, eller rundt 18–22 øvingstimar i året, med tillegg for røykdykking eller annan særskild beredskap.
2. Deltidspersonell med dreiarande vakt.	1–5,2 % Avhengig av oppgåver og risiko- og sårbarheitsanalyse.	Typisk 10–12 øvingar à 2–3 timar, eller rundt 40 øvingstimar i året, med tillegg for røykdykking eller annan særskild beredskap.
3. Heiltidspersonell med kasernert vakt i ordinær arbeidstid. Utfor ordinær arbeidstid blir det nytta vaktlag bestående av deltidspersonell med dreiarande vakt.	100 % 1–5,2 %	Øvingsomfanget varierer frå eitt brann- og redningsvesen til eit anna. Det vil som minimum vere rundt 45 øvingar i året.
4. Heiltidspersonell med døgnkasernert vakt.	100 %	Øvingsomfanget varierer frå eitt brann- og redningsvesen til eit anna. Det vil som minimum vere rundt 45 øvingar i året. Kan ikkje vere deltidspersonell i tillegg.

TABELL 2. Øvingsomfang i brann- og redningsvesen.

3.1.8 OPPGÅVENE TIL, ORGANISERINGA OG BEMANNINGA AV 110-SENTRALANE

Kommunane skal sørge for at 110-sentralane blir bemanna, utrusta og drifta på ein slik måte at dei til ei kvar tid innfrir behovet for mottak og registrering av naudmeldingar, alarmering av personell og kommunikasjon med innsatsstyrkane og den som melder frå om ulukka.⁷⁰

Organisering og bemanning av 110-sentralen skal vedtakast på bakgrunn av ein risiko- og sårbarheitsanalyse og ein beredskapsanalyse. Operatørrommet på 110-sentralen skal vere bemanna av minst to operatørar, og ein av desse skal utøve vaktleiing.⁷¹ Operatørane skal ha utdanning og erfaring som beskrive i brann- og redningsvesenforskrifta.

DSB fattar vedtak om kva kommunar som har ansvar for å etablere ein 110-sentral. Alle kommunane i regionen pliktar å knyte seg til sentralen og betale sin del av kostnadene til etablering og drift.⁷²

110-distrikta har langt på veg dei same geografiske yttergrensene som politidistrikta.

Det er likevel nokre få unntak som følgje av beredskaps-samarbeid mellom brann- og redningsvesen i ulike kommunar. Sjå vedlegg 2 for oversikt over eigarstrukturen for 110-distrikta.

Regjeringa vedtok gjennom Politireforma å samlokalisere 110- og 112-sentralane, som er operasjonssentralane til politiet. Den overordna målsetjinga med samlokaliseringa er å skape ei betre naudmeldeteneste for samfunnet, dei naudstilte og dei operative ressursane. Over halvparten av sentralane er til no samlokaliserte. Det er teke lokale omsyn i region Vest. I tre av regionane er 113-sentralane, som er dei akuttmedisinske kommunikasjonssentralane (AMK) til helsetenesta, også med.⁷³ Avgjerda om å la AMK delta i samlokaliseringa er teken av dei regionale helseføretaka. Bakgrunnen er mellom anna behov for betre fasilitetar for sentralen (m.a. større areal og tekniske fasilitetar), økonomisering gjennom stordriftsfordelar og betre samhandling gjennom tettare fysisk lokalisering med naudmeldesentralane til dei andre naudetatane.

⁷⁰ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 16.

⁷¹ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 28.

⁷² Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 16.

⁷³ Naudmeldesentralane for brann (naudnummer 110), operasjonssentralane for politiet (naudnummer 112) og dei akuttmedisinske kommunikasjonssentralane til helsetenesta (AMK) (naudnummer 113).



FOTO | SIV KRISTIN HOVLAND, BERGEN BRANNVESEN

Samlokalisert	110-distrikt
Naudnummer 110, 112, 113	Finnmark, Nordland, Agder*
Nødnummer 110, 112	Møre og Romsdal, Sør-Aust, Aust, Innlandet
Inga samlokalisering per 1. juni 2023	Troms, Trøndelag, Vest, Oslo, Sør-Vest

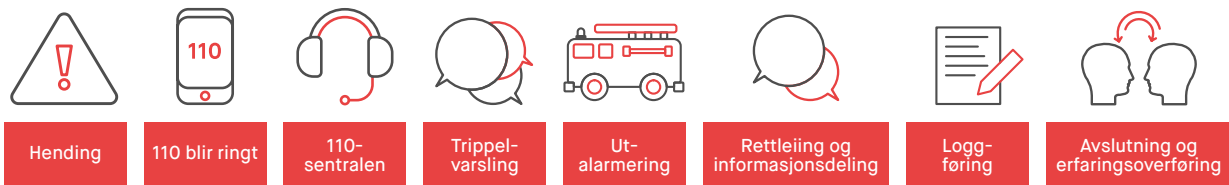
* Frå og med samlok. juni 2023

TABELL 3. Samlokalisering av 110-sentralane (2023).

Etablering og drift skal samordnast med naudmelde-sentralane for helse og politi. Naudetatane har ein felles prosedyre for trippelvarsling.

110-sentralane er fagsentralar og utfører tenester for dei tilknytte brann- og redningsvesena. Tenestutføringa blir regulert gjennom avtalar som sentralane etablerer med brann- og redningsvesen i regionen.

110-sentralen er ikkje ein leiings- og koordinerings-sentral slik operasjonssentralen er for politiet. Operasjonssentralen til politiet skal leie og koordinere den samla politiinnsatsen i politidistriktet. Ei slik myndigheit har ikkje 110-sentralane på brannområdet. Det er brannsjefen som er gitt denne myndigheita i brann- og eksplosjonsvernlova.



FIGUR 9. Figuren gir ei forenkla framstilling av oppgåvene til 110-sentralen når det gjeld handtering av hendingar, trippelvarsling og samvirke.

110-region	Innbyggjartal	Areal (km ²)	Antal kommunar	Antal brannvesen
Finnmark 110-region	75 000	48 803	18	18
Troms 110-region	170 000	25 887	20	18
Nordland 110-region	240 000	37 175	41	24
Trøndelag 110-region	475 000	44 513	40	18
Møre og Romsdal 110-region	265 000	14 396	26	15
Vest 110-region	635 000	32 502	38	33
Sør-Vest 110-region	530 000	12 513	29	14
Agder 110-region	310 000	14 933	24	6
Sør-Aust 110-region	695 000	32 454	42	18
Oslo 110-region	925 000	1 024	3	2
Aust 110-region	780 000	8 815	29	10
Innlandet 110-region	375 000	51 363	46	21

TABELL 4. Antal innbyggjarar, areal, antal kommunar, antal brann- og redningsvesen per 110-distrikt i 2022.

Det varierer kor mange kommunar som er tilknytte dei ulike 110-sentralane, kor mange innbyggjarar det er i kva region, og kva geografisk areal som blir dekt innanfor regionane. Ytterpunktta når det gjeld areal og innbyggjartal er Finnmark 110-distrikt og Oslo 110-distrikt. Finnmark 110-distrikt er nest størst i areal, men har færrest innbyggjarar i regionen. Oslo 110-distrikt dekkjer minst areal, men har flest innbyggjarar.

110-sentralane utfører også andre oppgåver knytt til den kommunale beredskapen.⁷⁴ Døme på tilleggsoppgåver kan vere mottak av tryggleiksalarmar, alarmer frå tekniske tenester, heisalarmer og overvaking av oppdrettsanlegg. I tillegg tek fleire sentralar imot innbrotts- og brannalarmer frå private bustader og verksemdar. Fleire av desse oppgåvene tilfører sentralane og kommunane inntekter. Regelverket set ingen

avgrensingar for kva tilleggsoppgåver dette kan vere, så lenge dei ikkje går utover dei lovpålagde oppgåvene. For fleire av sentralane utgjør tilleggsoppgåvene ein relativt stor del av oppgåveporteføljen. Det blir nytta forskjellige modellar for fordeling av inntekter og utgifter 110-sentralane og brann- og redningsvesena imellom.

Nytt oppdragshandteringsverktøy og kommunikasjonsløyising

Etter planen skal alle 110-sentralane i løpet av 2023 få eit nytt oppdragshandteringsverktøy. Det er stifta eit interkommunalt selskap, NKS 110 IKS, for å vareta behovet som kommunane har for felles anskaffing av systemet. Alle kommunar i landet har gitt fullmakter til NKS 110 IKS. Innan utløpet av 2026 skal også kommunikasjonsløyisinga (telefoni- og sambandsløyisinga) skiftast ut med ei ny løyising som er klaggjort for neste generasjon naudnett (NGN).

⁷⁴ DSB (2023). Samfunns- og tryggleiksdatabasen (Sambas).

3.1.9 NASJONALE OG REGIONALE KAPASITETAR

Brann- og redningsvesena er organiserte og dimensjonerte for å handtere lokale hendingar. Eventuell spesialistkompetanse som kan nyttast utanfor eige brann- og redningsvesen, blir etablert på bakgrunn av risiko- og sårbarheitsanalysen (brann-ROS) som brann- og redningsvesenet har gjort lokalt, og dersom kommunen vedtek det. Det er berre etablert regionale eller nasjonale kapasitetar i Noreg knytt til interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forureining, skogbrannhelikopter med leiarstøtte og redningsinnsats til sjøs. Det finst ingen nasjonale kapasitetar knytt til førebyggjande arbeid eller 110.

Nasjonale kapasitetar

Skogbrannhelikopter med leiarstøtte

Skogbrannhelikopter og leiarstøtte er ein nasjonal forsterkingsressurs. Gjennom avtale mellom DSB og Helitrans AS er eitt skogbrannhelikopter i fast beredskap, i utgangspunktet på Sandefjord lufthamn Torp, i perioden 15. april til 15. august. DSB kan ved behov vedta å styrkje denne beredskapen ved å setje fleire skogbrannhelikopter i beredskap på ulike stader i Noreg. Styrkinga blir gjort på grunnlag av brannrisiko.

Hovudredningssentralen Sør-Noreg (HRS) gir skogbrannhelikopter innsatsordre etter førespurnad frå lokal brannsjef om bistand, formidla gjennom ein 110-sentral. Obligatorisk leiarstøtte blir utløynt når ein brannsjef blir tildelt bistand gjennom skogbrannhelikopter. Leiarstøtta er etablert som fast vaktordning med erfarent brannbefal på landsbasis. Dette inneber at leiande brannbefal med høg kompetanse assisterer brannsjefar ved krevjande skogbrannar.

Redningsinnsats til sjøs (RITS)

For å yte bistand til skip ved ulukker i rom sjø har staten inngått avtale med sju brann- og redningsvesen med særleg kompetanse og trening for bistand til skip. Branntryggleiken hos skip er primært avhengig av at det er gjennomført førebyggjande tiltak om bord, og at eigen beredskap fungerer som første innsats ved ein brann. Bistand frå eit RITS-brann- og redningsvesen vil berre vere ein sekundær innsats. Det er hovudredningssentralane som tilviser RITS-innsats.

Redningsinnsats til sjøs ved hendingar med fartøy som frakter kjemikalier (RITS-kjem)

RITS varetek også beredskap for Kystverket relatert til kjemikalieberedskap gjennom eigen avtale med Oslo brann- og redningsetat og Bergen brannvesen. Desse to gruppene blir i denne samanhengen omtalte som RITS-kjem. På tilsvarande måte som RITS, er det hovudredningssentralane som tilviser innsats, i tillegg til at også Kystverket kan kalle ut styrkane til innsats. RITS-kjem-beredskapen er òg tilgjengeleg ved ulukker på land.

Regionale kapasitetar

Interkommunalt samarbeid mot akutt forureining (IUA)

Gjennom forskrift om kommunal beredskap mot akutt forureining pliktar alle kommunar å delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forureining (IUA). Plikta blir etterlevd ved at alle kommunar deltek i eit av dei 32 interkommunale samarbeida mot akutt forureining. Ved mindre hendingar skal kommunane setje i verk tiltak på eiga hand, men dei nyttar seg ofte av IUA for å vareta den kommunale beredskapen. Det er Kystverket som slår fast regionsgrensene, peiker ut vertskommunar og forklarar nærmare kva krava som forureiningslova stiller til beredskap, inneber for kvar enkelt region. Kvar IUA-region har ein vertskommune med meir kompetanse og utstyr, medan dei andre kommunane i regionen har kompetanse og ressursar ut frå kva som er avtalt.

Dette er årsaka til at over 60 % av brann- og redningsvesena i Noreg oppgir spesialkompetanse på IUA (sjå tabell 5).

Brann- og redningsvesen med spesialkompetanse

I «Melding om brannvernet» blir brann- og redningsvesena bedne om å oppgi kva område innanfor beredskap og førebygging dei har spesialkompetanse på som gjer at dei reknar seg sjølve som regional ressurs. Det blir understreka at dette er lokale ressursar eller kompetanse som blir finansiert av den enkelte kommune (ev. samarbeid mellom kommunar), og som ikkje har formell status som regionale ressursar.

Generelt viser rapporteringa at det er mange brann- og redningsvesen som har etablert ei form for spesialistkompetanse på ulike område. Samstundes finst det ingen strategisk overordna plan for kva brann- og redningsvesen som har kva kompetanse, slik at ein kunne ha sikra at alle delar av landet er like godt dekte.

Det er heller ikkje koordinering mellom brann- og redningsvesen med same spesialkompetanse.

Fordeling av beredskapsressursar mellom 110-distrikta

Ifølgje «Melding om brannvern», har dei fleste 110-distrikt på fleire av beredskapsområda eitt eller fleire brann- og redningsvesen som oppgir å vere ein regional ressurs – trass i enkelte hol (sjå tabell 6). Fordelinga av slike beredskapsressursar ser likevel ut til å variere mellom regionane, dersom ein tek høgde for innbyggjartal og areal. Slike variasjonar kan skuldast at enkelte regionar har høgare risiko, men det kan også vere andre årsaker.

Flest brann- og redningsvesen oppgir å ha spesialkompetanse på IUA, men mange oppgir også skogbrann og kjemikaliedykking.

Type ressurs/kompetanse	Antal brann- og redningsvesen
IUA	115
Skogbrann	63
Kjemikaliedykking	62
Tunnel	48
CBRNE	40
Dyreredning	27
Jarnbane	27
Tungredning	26
Redningsdykking	20
El-køyretøy	18
RITS	7
USAR (spesialredning)	7

TABELL 5. Antal brann- og redningsvesen som sjølv oppgir å vere ein regional/nasjonal ressurs på visse område innanfor beredskap.

Sjølv om spesialtenestene i dag er organiserte og finansierte lokalt i ein kommune, dekkjer dei i realiteten større område enn eige ansvarsområde. Døme på dette er USAR (spesialredning) og redningsdykking. Dette er tenester som krev mykje ressursar. Redningsdykking er også ei dyr teneste som stadig fleire kommunar slit med å oppretthalde. Tromsø la til dømes nyleg ned tenesta si, og dette medfører at ikkje heile landet er dekt av ei redningsdykkarteneste. Redningsdykkarar har beredskapen, kompetansen og utdanninga som krevst for å drive tenesta forsvarleg. Redningsdykkartenesta omfattar i dag også elvar og ferskvatn. Alle brann- og redningsvesen har allereie forskriftskrav til å ha eigna utstyr til overflateredning ved ulukker i vatn. I tillegg har ein del brannvesen eigne båtar som er eigna til anten redningsdykking eller overflateredning.



FOTO | AUDUN BRAASTAD, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

110-område	Antal brannvesen	Innbyggjartal	Areal (km ²)	RITS	Redningsdykking	Kjemikaliedykking	CBRNE	USAR	Skogbrann
Finmark	18	75 000	48 803	0	1	2	1	0	3
Troms	18	170 000	25 887	1	0	2	3	0	2
Nordland	24	240 000	37 175	1	2	6	4	1	3
Trøndelag	18	475 000	44 513	0	1	6	2	1	4
Møre og Romsdal	15	265 000	14 396	1	2	9	4	1	1
Vest	33	635 000	32 502	1	3	9	3	1	9
Sør-Vest	14	530 000	12 513	1	2	3	1	0	4
Agder	6	310 000	14 933	0	3	3	2	0	5
Sør-Aust	18	695 000	32 454	1	3	9	8	1	14
Oslo	2	925 000	1 024	1	1	2	2	1	2
Aust	10	780 000	8 815	0	1	6	6	1	8
Innlandet	21	375 000	51 363	0	1	5	4	0	8

TABELL 6. Antal brann- og redningsvesen som sjølve oppgir å vere ein regional ressurs på visse utvalde beredskapsområde per 110-distrikt.

Fordeling av førebyggjande ressursar mellom 110-distrikta

På området førebygging oppgir flest brann- og redningsvesen at dei reknar seg sjølve som regional ressurs innanfor risikogrupper og tett verneverdig trehusbusetnad.

Når det gjeld geografisk fordeling av regionale ressursar, ser ein noko av det same innanfor førebygging som for beredskap (jf. tabell 8).

Type ressurs/kompetanse	Antal brann- og redningsvesen
Risikogrupper	59
Tett verneverdig trehusbusetnad	42
Brannetterforsking	40
Informasjon og kommunikasjon	40
Farleg stoff	32
Evaluering av brannar	31
Kulturhistoriske verdiar	22
Undersjøiske tunellar	11

TABELL 7. Antal brann- og redningsvesen som sjølve oppgir å vere ein regional ressurs på enkelte område innanfor førebygging.

Dei fleste 110-distrikt er dekte av éin eller fleire ressursar, men desse verkar vere ulikt fordelte mellom regionane.

110-område	Antal brannvesen	Innbyggjartal	Areal (km ²)	Brannetterforskningsgruppe	Farleg stoff	Kulturhistoriske verdiar	Informasjon og kommunikasjon	Evaluering av brannar
Finmark	18	75 000	48 803	2	1	0	1	1
Troms	18	170 000	25 887	2	4	1	4	2
Nordland	24	240 000	37 175	4	2	1	3	3
Trøndelag	18	475 000	44 513	2	3	2	2	2
Møre og Romsdal	15	265 000	14 396	4	3	1	4	3
Vest	33	635 000	32 502	3	6	6	9	8
Sør-Vest	14	530 000	12 513	3	1	1	1	1
Agder	6	310 000	14 933	3	2	2	1	1
Sør-Aust	18	695 000	32 454	6	5	4	6	4
Oslo	2	925 000	1 024	1	2	1	2	1
Aust	10	780 000	8 815	4	1	2	3	2
Innlandet	21	375 000	51 363	6	2	1	4	3

TABELL 8. Antal brann- og redningsvesen som sjølve oppgir å vere ein regional ressurs på visse utvalde førebyggingsområde per 110-distrikt.

3.1.10 UTDANNING OG ANNAN KOMPETANSE I BRANN- OG REDNINGSVESENET

Dagens utdanningsmodell

Dagens utdanning og opplæring av personell i brann- og redningsvesenet skjer etter tilsetjing. Undervisninga består av ein kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring på tenestestaden, og ulike kurs på Brann- og redningsskulen.

Utdanningsmodellen er såleis ei av dei siste etatsutdanningane i Noreg. I utdanninga skil ein mellom følgjande:

- Grunnopplæring (t.d. yrkesutdanning for brannkonstabel).
- Leiarutdanning (t.d. kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing, og yrkesutdanning for utrykkingsleiar).
- Spesialistutdanning (t.d. yrkesutdanning i førebyggjande brannvern, yrkesutdanning for operatør på naudmeldesentral, lærlingskulen for brannførebyggjarar⁷⁵, kurs i einskapleg leiing, skogbrann, oljeforureining og flybrann).

Ny fagskuleutdanning ved Brann- og redningsskulen frå 2024

Som eit ledd i arbeidet med å styrkje brannutdanninga, blir det i skrivande stund etablert ei offentleg toårig høgare yrkesfagleg utdanning for brann- og redningspersonell. Den nye fagskulen skal etter planen opne i 2024.

Fagskuleutdanninga er ei generalistutdanning⁷⁶ som vil gi basiskunnskapar for å arbeide med ulike oppgåver innanfor brann- og redningstenesta – både beredskap, førebygging og på 110-sentralar.

Brann- og redningsskulen, som skal tilby fagskuleutdanninga, er underlagd Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. Fagskulen ligg på Fjellidal i Tjeldsund kommune. Dei delane av fagskuleutdanninga som er retta mot 110-sentralane, vil bli gjennomførte ved kurs- og øvingscenteret til Justissektoren i Stavern.

⁷⁵ Tidlegare fagutdanning for personell med oppgåver innanfor feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

⁷⁶ Utvalet i NOU 2012:8 la ein toårig fagskuleutdanning til grunn for grunnutdanninga for heiltidspersonell, der berre det første året skulle vere ein fellesmodul i brann, redning og tryggleik. Andre året blei foreslått inndelt i tre spesialiseringar: beredskap, førebygging og naudalarmering. Denne tredeling blei vraka til fordel for eit heilskapleg felles toårig utdanningsløp for alle.



FOTO | INGER JOHANNE FJELLANGER, DSB

Den nye fagskuleutdanninga inneber at utdanninga av heiltids brann- og redningspersonell, i likskap med andre etatsutdanningar i Noreg, blir ein del av det ordinære skulesystemet. Det blir ei open utdanning med studentopptak via Samordna opptak, i motsetnad til dagens utdanningsmodell, som krev at ein må vere tilsett i eit brann- og redningsvesen før ein kan starte på kurs og opplæring.

Det vil ikkje bli stilt krav til fagskuleutdanning for deltidspersonell. Opplæringa av deltidspersonellet vil bli vidareført etter dagens desentraliserte modell, med opplæring og kursing i kommunane og distrikta.

Det kommunale ansvaret for opplæring av deltidspersonell blir såleis vidareført, men med auka støtte frå Brann- og redningsskulen. Det er planlagt å styrkje opplæringa for deltidspersonell med utvida omfang og utdanning av regionale instruktørar, etablering av eit regionalt læringsnettverk, pluss etablering av ein ny digital læringsarena (Branntavla).

Denne støtta skal sikre nødvendig kompetanse for både heiltids- og deltidspersonell, på tvers av kommunegrensene. Brann- og redningsskulen skal utvikle og leggje til rette for framtidretta opplæring for heiltids- og deltidspersonell.

Brann- og redningsskulen skal utvikle og leggje til rette for framtidretta opplæring for heiltids- og deltidspersonell.

3.1.11 UTVIKLINGA I TALET PÅ OPPDRAG

For å beskrive oppdragsporteføljen til brann- og redningsvesenet er det henta ut statistikk for 2022 frå BRIS.⁷⁷ BRIS er rapporteringsløysinga som brann- og redningsvesenet nyttar inn til DSB. Statistikken viser alle oppdraga der brann- og redningsvesenet har rykt ut. Oppdrag som blir løyste av 110-sentralane utan at brann- og redningsvesenet rykkjer ut, er ikkje tekne med i oversikten.

⁷⁷ Sjå vedlegg 2 for nærmare informasjon om BRIS og datagrunnlaget.

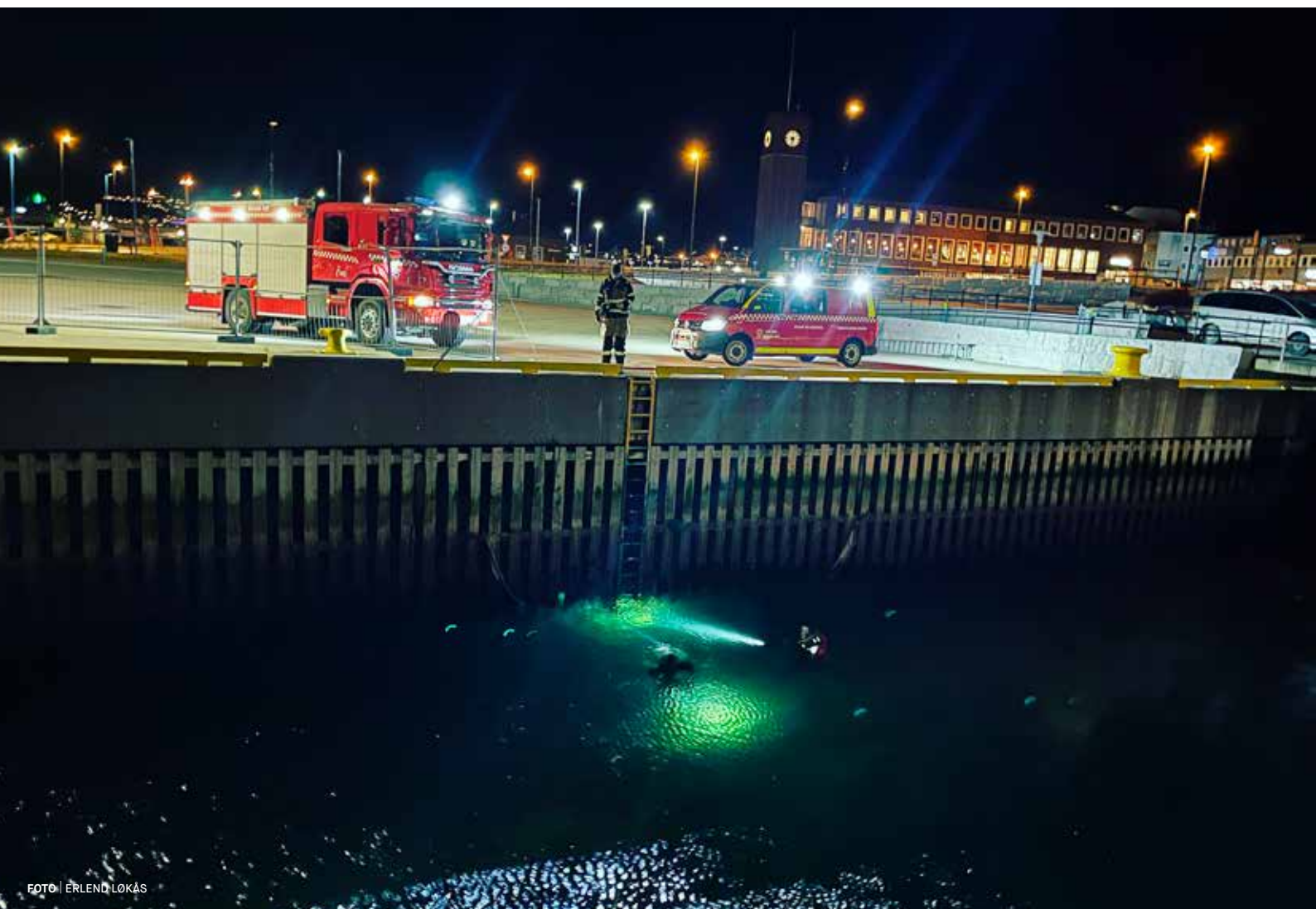


FOTO | ERLEND LOKÅS

Oppdraga kan delast inn i fire kategoriar:

- **Unødige og falske utrykkingar**

Automatiske brannalarmar, andre alarmar og meldingar som brann- og redningsvesenet har rykt ut på, og der det har vist seg i ettertid at det ikkje dreidde seg om ei reell hending.

- **Brannar**

Alle brannar og branntilløp der det har vore ein uønskt eller ukontrollert forbrenningsprosess.

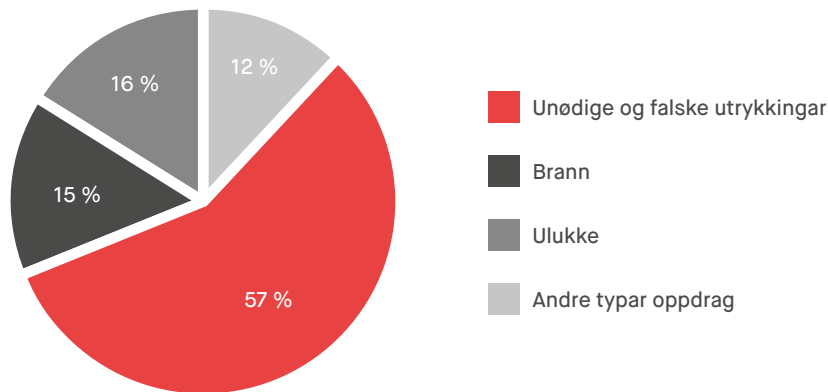
- **Ulukker**

Andre ulukker enn brann med hendingar som forårsakar skade, pluss akutte og planlagde helseoppdrag.

- **Andre typar oppdrag**

Oppdrag som ikkje er brannar eller ulukker – til dømes berging av verdier, bistand til andre, hjelpetenester i kommunen og diverse andre oppdrag.

Brann- og redningsvesenet rykte i 2022 ut til totalt 95 713 hendingar. Fordelinga av oppdrag mellom dei fire kategoriane er vist i figur 10. «Unødige og falske utrykkingar» utgjorde over halvparten av alle oppdrag, medan «brann» og «ulukke» utgjorde omtrent same prosentdel oppdrag, med høvesvis 15 % og 16 %. «Andre typar oppdrag» stod for 12 %.



FIGUR 10. Antal oppdrag fordelt på overordna oppgåvetype i 2022.

Dersom vi ser vekk frå dei unøydige utrykkingane, handterte brann- og redningsvesenet 41 089 reelle oppdrag i 2022. Dette utgjer i gjennomsnitt 112 per dag. Av dei reelle oppdraga står ulukker for 38 % og brannar for 35 %.

Figur 11 viser antal reelle oppdrag til 110-sentralane i 2022 fordelt på kvar enkelt sentral, og korrelasjonen mellom innbyggjartal og antal oppdrag. Det er 110-sentralane i Oslo, Sør-Aust⁷⁸ og Aust som har registrert flest hendingar. Sentralane i Troms, Nordland og Finnmark har færrest hendingar.

Figur 11 viser at det er ein samanheng mellom innbyggjartal og antal reelle hendingar brann- og redningsvesenet handterer. Korrelasjonen er likevel ikkje eintydig. Når det gjeld antal oppdrag per innbyggjar, er det langt mindre variasjon mellom 110-sentralane. I Innlandet og Sør-Aust var det i 2022 høvesvis 16 % og 13 % fleire oppdrag per innbyggjar enn for landsgjennomsnittet. I Sør-Vest og Midt-Noreg var det 16 % og 12 % færre oppdrag samanlikna med gjennomsnittet for landet. Finnmark skil seg tydeleg ut med at det er 71 % fleire oppdrag per innbyggjar samanlikna med landsgjennomsnittet.

Brann

Brannhendingar tilknytt bygg utgjer over halvparten av brannane som brann- og redningsvesenet handterer. Kategorien inkluderer også komfyrbrannar, branntilløp i bygg og brann i skorstein. Det er flest hendingar i bustader, og det er også bustadbrannar som har dei største menneskelege konsekvensane. 9 av 10 som mistar livet i brann, dør i bustadbrannar. Målt i antal skader som blir melde til skadeforsikringsselskapa,⁷⁹ utgjer bustadbrannar den største posten. Det er i hovudsak personar i sårbare grupper – derimellom eldre med hjelpebehov og personar med ruslidingar eller psykiske helseproblem – som omkjem i brann.

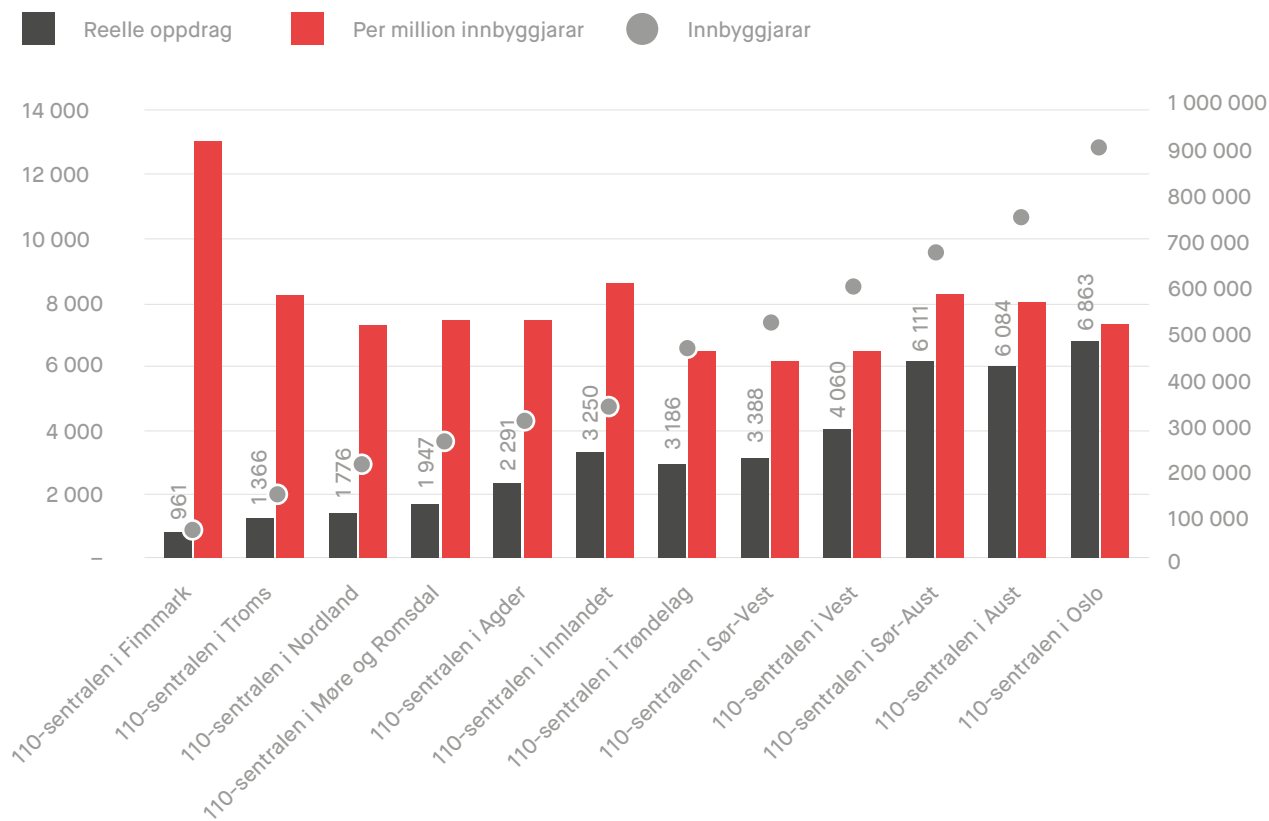
Utbetalingar frå forsikringsselskapa til brannskadar i Noreg utgjorde knapt 6,5 mrd. kroner i 2022, og ca. halvparten av dette galdt brannar i næringsbygg.⁸⁰ Utbetalingar til brannskadar i produktiv skog kjem i tillegg, men det er her snakk om beskjedne beløp. Det blei utbetalt forsikring etter 32 skogbrannar i 2022, og dette utgjorde 753 000 kroner.⁸¹

⁷⁹ Finans Norge. BRASK: Brannskadestatistikk.

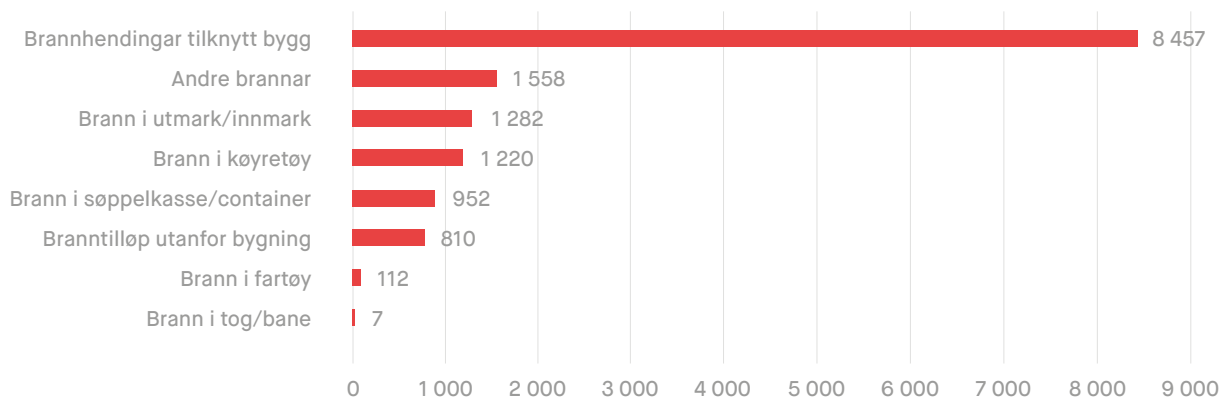
⁸⁰ Finans Norge. BRASK: Brannskadestatistikk.

⁸¹ Skogbrand (2022). Skogbrands Årsrapport.

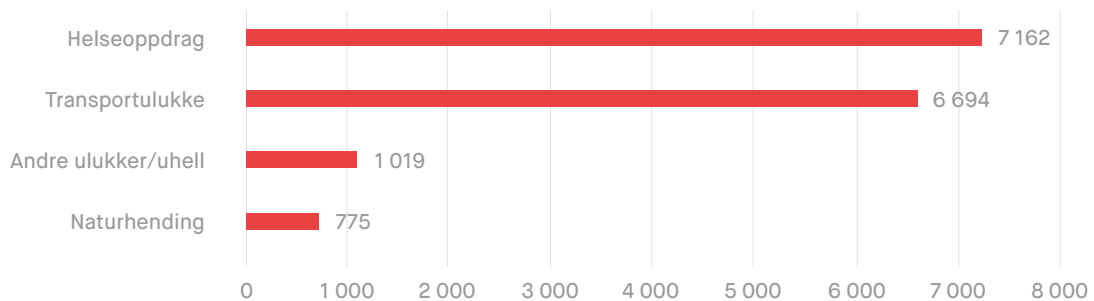
⁷⁸ Namna på 110-distrikta er samanfallande med politidistrikta.



FIGUR 11. Antal reelle oppdrag per 110-distrikt, antal innbyggjarar og antal oppdrag per million innbyggjarar, 2022.



FIGUR 12. Brannoppdraga fordelt på ulike kategoriar i BRIS. Diagrammet viser antal hendingar per oppdragstype i 2022.



FIGUR 13. Antal oppdrag innanfor ulike ulukkeskategoriar i 2022.

Brannar i prosent av den samla oppdragsmengda varierer mellom 11 % og 21 % for dei ulike 110-distrikta. På brannvesennivå er skilnadene langt større. Enkelte brann- og redningsvesen hadde ingen utrykkingar til brannhendingar i 2022, medan andre hadde opp mot 75 % av sine hendingar som brannhendingar. Felles for dei fleste med høg eller låg prosentdel er at dei totalt sett har få hendingar. Fordi det er få hendingar, vil også fordelinga av typar hendingar variere mykje frå år til år for det enkelte brann- og redningsvesen.

Ulukker

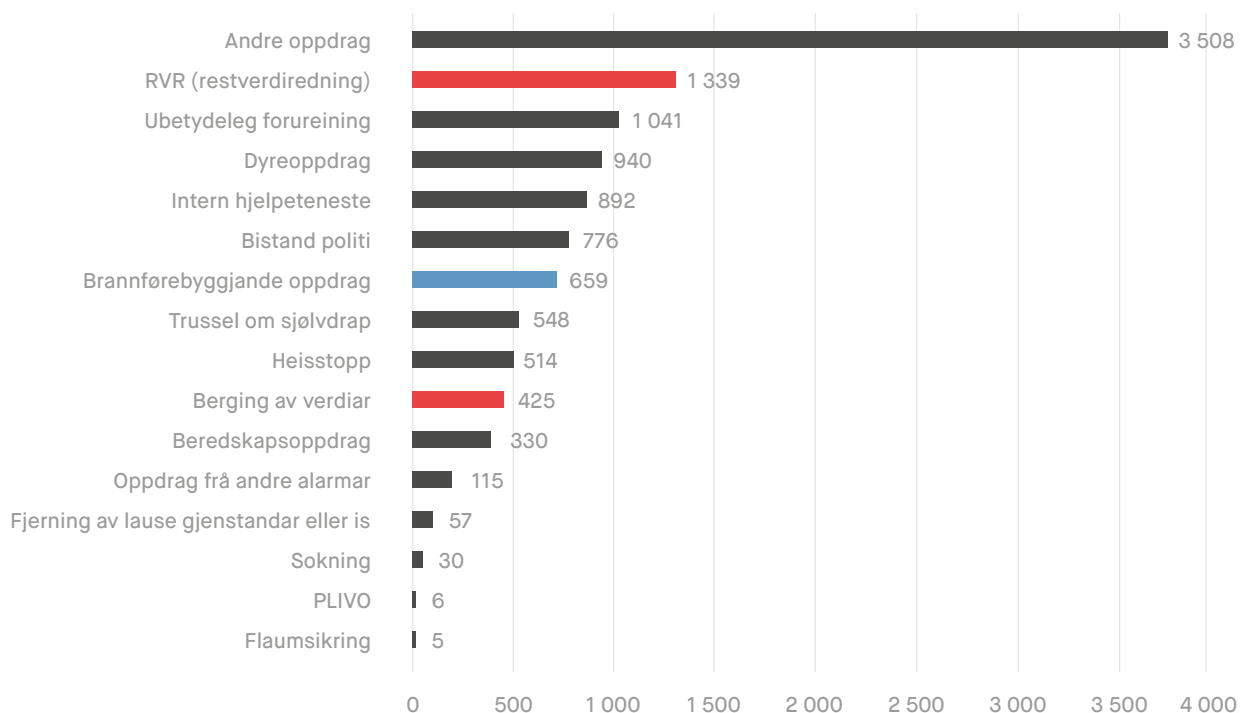
«Ulukker» omfattar helseoppdrag, transportulukker (i hovudsak trafikkulukker), naturhendingar og andre ulukker eller uhell. Helseoppdrag og transportulukker utgjer rundt 90 % av hendingane i denne kategorien på nasjonalt nivå. Figur 13 viser dei ulike oppdragstypane, og talet på hendingar i 2022. Sjå vedlegg 2 for nærmare detaljar.

Mellom dei ulike 110-distrikta er det betydeleg variasjon i kor stor prosentdel ulukkene utgjer av den totale oppdragsmengda. I 2022 utgjorde ulukker 8 % av alle oppdrag i Oslo, men heile 26 % i Nordland. Mellom brann- og redningsvesena er variasjonen endå større. Enkelte brann- og redningsvesen hadde ingen eller berre nokre få oppdrag i 2022. Andre hadde over 80 % av oppdraga sine innanfor kategorien ulukker. Generelt er det slik at blant brann- og redningsvesena som handterer mange hendingar samla sett, utgjer ulukker ein lågare prosentdel av hendingane det blir rykt ut til.

Andre typar oppdrag

«Andre typar oppdrag» består av «brannførebyggjande oppdrag», «berging av verdiar» og «andre oppdrag», som i sin tur blir delte inn i meir spesifikke oppdragstypar. Av den totale oppdragsmengda på nasjonalt nivå står andre oppdrag for tett på 10 % av alle reelle oppdrag. For enkelte brann- og redningsvesen er prosentdelen vesentleg høgare, og utgjer ein stor del av tida som personellet bruker på utrykkingar. Figur 14 viser fordelinga av hendingar, og fargane angir kva kategori dei tilhøyrrer. Desse oppdragstypane gir ein peikepinn på breidda i oppgåvene som brann- og redningsvesenet utfører.

Flesteparten av oppdraga høyrer inn under i samleposten «andre oppdrag». Brann- og redningsvesenet rapporterer ikkje nærmare om detaljar ved eller innsatsen i desse oppdraga. Sjå vedlegg 2 for nærmare detaljar.



FIGUR 14. Antal oppdrag innanfor kategorien «Andre typer oppdrag» 2022.

Unødige og falske utrykkingar

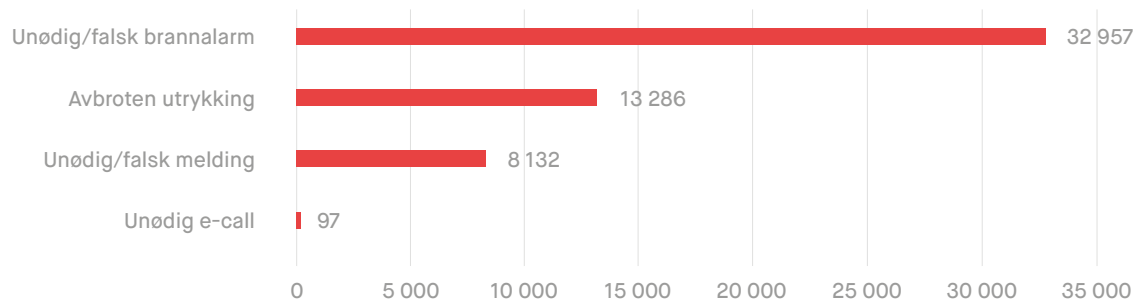
Den overordna oppdragstypen med flest oppdrag er «unødige og falske utrykkingar». Fordelinga av oppdrag innanfor dei ulike underkategoriene er vist i figur 15. Sjå vedlegg 2 for nærmare detaljar.

Automatiske brannalarmanlegg (ABA) er stort sett kopla direkte til ein 110-sentral. 60 % av oppdraga i kategorien, meir enn 30 000 oppdrag i 2022, var variantar av ABA-varsla oppdrag. Det svarer til nesten 100 oppdrag kvar dag på landsbasis. Den andre store gruppa er «unødige/falske meldingar». Dette er meldingar som brann- og redningsvesenet rykkjer ut på, og der dei er varsla på annan måte enn via ABA. Den største oppdragstypen innanfor denne typen er «unødig kontroll av melding». Dette kan til dømes vere røykvarslarar som har blitt utløyste utan grunn, eller røyk frå bål som er under kontroll.

Den siste store gruppa er «avbrotne utrykkingar». Brann- og redningsvesenet har i desse tilfella rykt ut, men blitt kalla tilbake før framkomst til hendingstaden. Frå januar 2023 har det blitt gjort endringar i oppdragstypene for ABA, slik at det blir tydelegare kva som mest sannsynleg utløyste alarmer.

Sjølv om kategorien heiter «unødige og falske utrykkingar», er det først i ettertid ein veit at hendinga ikkje var reell. På utrykkingstidspunktet er det ikkje sikkert kva som vil møte brann- og redningsvesenet. I 2022 blei ca. 20 % av alle reelle brannhendingar tilknytt bygningar varsla gjennom automatiske brannalarmanlegg.

Ettersom det ikkje er talfesta kor mange ABA-installasjonar det finst totalt, er det vanskeleg å vite kor mange oppdrag som blir varsla på bakgrunn av automatiske alarmer.

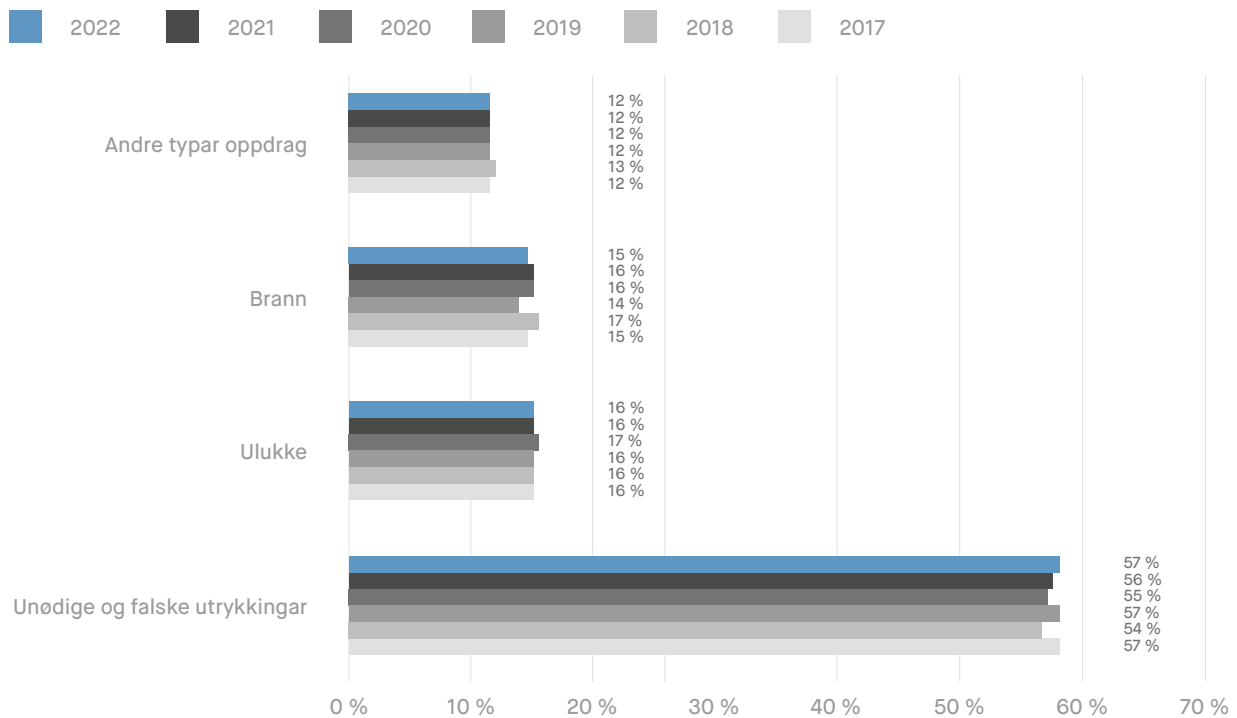


FIGUR 15. Antal oppdrag innanfor ulike kategoriar av unødige og falske utrykkingar i 2022.

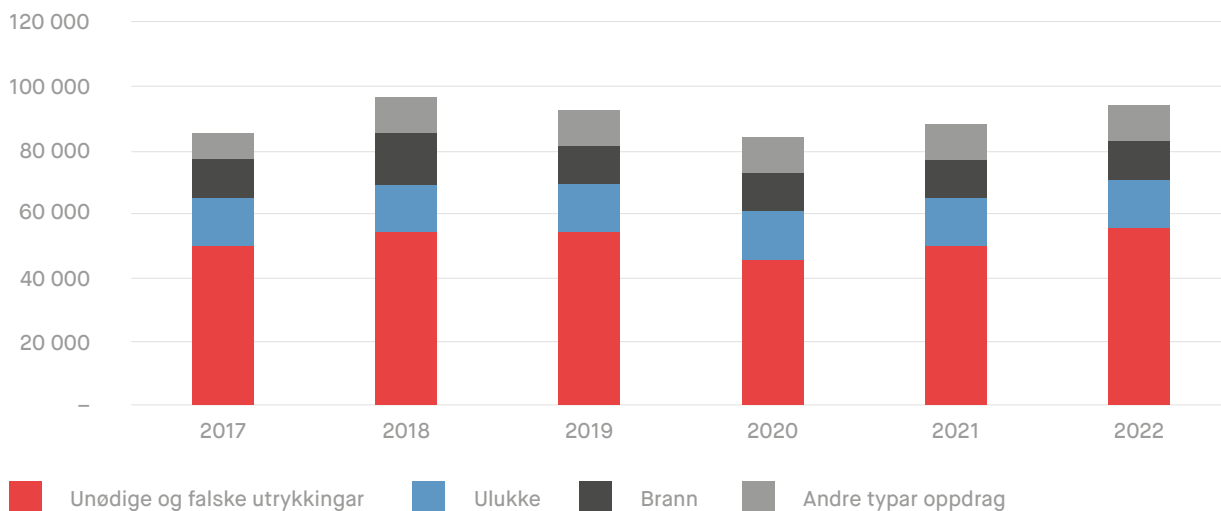
Utvikling i oppdragsmengde og oppdragstype i perioden 2017–2022

Den totale oppdragsmengda i 2022 var 5 % høgare enn i 2021, og 11 % høgare enn i 2020. I forhold til 2018 var ho på den andre sida 2 % lågare. Vi ser altså ikkje ein jamn og konstant vekst i oppdragsmengda.

Det er heller ikkje noko tydeleg dreining i ei bestemt retning. Restriksjonane under covid-19-pandemien påverka oppdragsmengda og oppdragstypane i delar av 2020–2022, men forklarar ikkje åleine endringane i oppdragsstatistikken.



FIGUR 16. Fordeling av oppdrag på overordna oppdragstypar i perioden 2017–2022.



FIGUR 17. Prosentdel oppdrag fordelt på overordna oppdragstype i perioden 2017–2022.

Fordelinga på overordna oppdragstype varierer med nokre prosentpoeng frå år til år, men viser ingen tydelege trendar. Oppdragstypene ser ut til å fluktuere proporsjonalt med oppdragsmengda. Det inneber til dømes at det i 2017 og i 2020 var færre oppdrag totalt sett, også for dei enkelte kategoriane. Tilsvarande var det fleire oppdrag av alle kategoriar i 2018 og 2022. Det er sannsynleg at covid-19-pandemien og lange periodar med nedstenging av samfunnet kan ha ført til ein nedgang i talet på hendingar i 2020 og delar av 2021, men det er vanskeleg å setje tal på kor mykje det betyr.

Det er ikkje lett å skulle gi eit eintydig svar på om det brenn meir eller mindre enn før. Ettersom rapporteringsform og definisjonar endrar seg over tid, vil lange tidslinjer innehalde tal som ikkje let set samanlikne direkte. Frå 2016 blir alle utrykningar frå brann- og redningsvesenet rapporterte inn direkte via oppdragshandteringsverktøya til 110-sentralane. Vi legg difor til grunn at tala etter 2016 er meir pålitelege enn tala frå tidlegare rapportering på papir og nettskjema. Det er mogleg at det tidlegare var ei viss grad av underrapportering. Talet på hendingar tyder ikkje på at det brenn mindre enn før. Samstundes har folkesetnaden auka med cirka ein halv million dei siste 10 åra, og med ein million dei siste 20 åra. Talet på bygg har auka med 300 000 dei siste 10 åra, og med 800 000 dei siste 20 åra. Det kan difor vere færre brannar per innbyggjar eller per bygning, sjølv om talet på brannar er stabilt eller aukande.

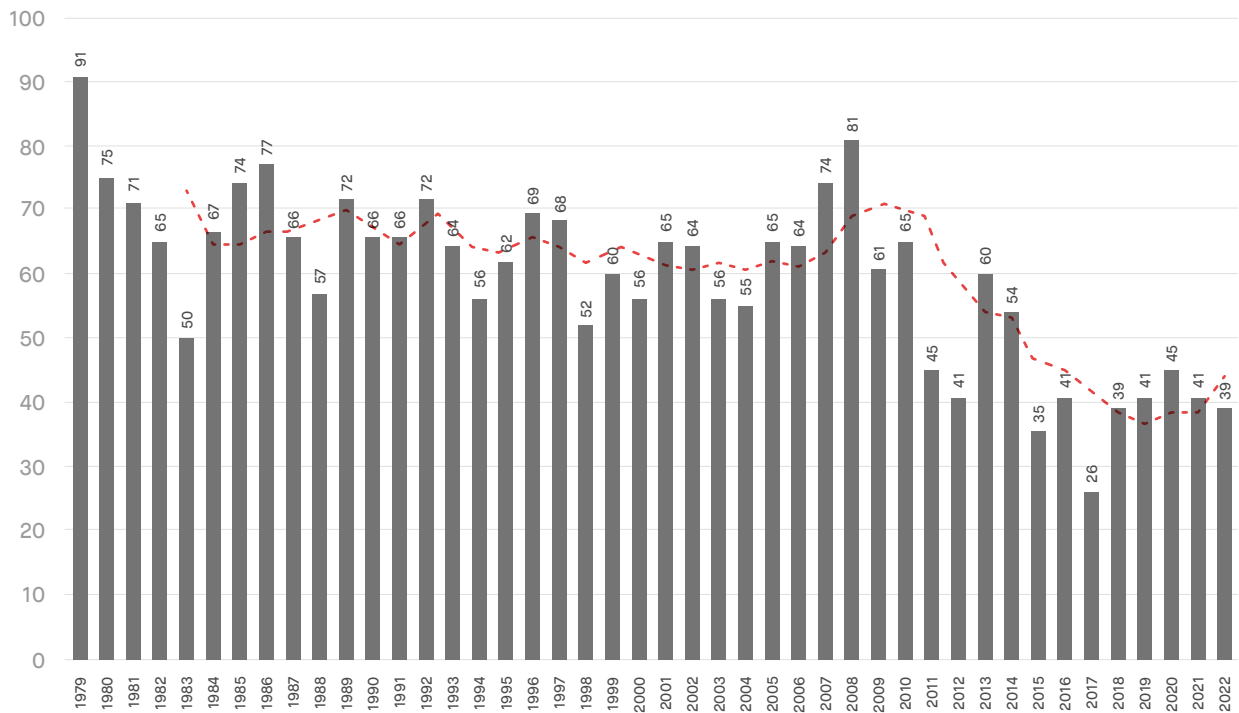
BRIS er i stadig utvikling for å sikre best mogleg datakvalitet.

3.1.12 UTVIKLINGA I ANTAL OMKOMNE I BRANN

Statistikken for antal omkomne i brann kan samanliknast heilt tilbake til 1979. Statistikken viser at dei fleste som mister livet i brann, omkjem i bustader, og ikkje i dei særskilde brannobjekta ein tidlegare følgde opp med jamlege tilsyn. Eldre med hjelpebehov, personar med ruslidingar eller psykiske helseproblem er blant dei som har høgast risiko for å omkome i brann. Det har vore ei tydeleg dreining i retning av at brann- og redningsvesenet bruker meir ressursar på førebyggjande arbeid overfor ulike persongrupper. Det er mellom anna etablert tverrfaglege samarbeid i ei rekkje kommunar for å kunne nå felles mål om eit tryggare lokalsamfunn.

Brann- og redningsvesenet driv informasjons- og motivasjonsarbeid i utstrekkt omfang i lokalsamfunnet, og kjem i kontakt med mange målgrupper.

Utviklinga i talet på og omfanget av dødsbrannar dei siste tiåra viser at den førebyggjande innsatsen gir resultat. Samanlikna med tidlegare er det langt færre som omkjem i brann i Noreg i dag.



FIGUR 18. Utvikling i antal omkomne i brann frå 1979 til 2022.

Viss vi tek høgde for veksten i folketalet, er talet på omkomne i brann per 100 000 innbyggjar halvert sidan byrjinga av 2000-tallet. Over fleire tiår dalte gjennomsnittet sakte frå 70 til 60 omkomne per år. 2007 og 2008 utmerkte seg med eit høgt antal omkomne i brann. Etter dette har gjennomsnittet søkkt markant til det som har vore eit stabilt nivå på om lag 40 omkomne i året.

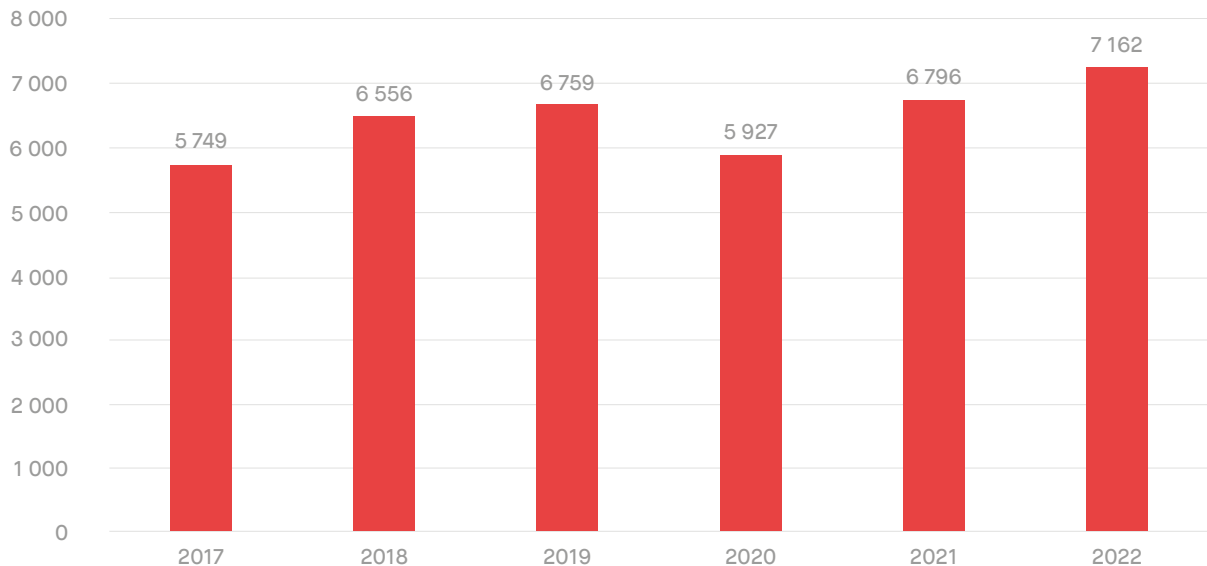
Figur 18 viser talet på omkomne i brann per år sidan 1979. Den stipla linja viser femårs-gjennomsnittet.

Figur 19 viser kor mange bistandsoppdrag brann- og redningsvesenet rykte ut på for helsetenesta i perioden 2017–2022. Ser vi bort frå 2020, har det totalt i perioden vore ein jamn auke i denne typen oppdrag. Nedgangen for alle typar oppdrag i 2020 heng truleg saman med covid-19-pandemien. Det er store skilnader mellom brann- og redningsvesena rundt om i landet når det gjeld omfanget av helseoppdrag. Medan enkelte brann- og redningsvesen har oppimot 50 % av hendingane sine innanfor helseoppdrag, har andre brann- og redningsvesen slike oppdrag berre sporadisk.

3.1.13 NÆRMARE OM OPPDRAG SOM BLIR UTFØRTE PÅ VEGNER AV HELSETENESTA OG POLITIET

Oppdrag for helsetenesta

I 2022 handterte brann- og redningsvesenet 7162 helseoppdrag, noko som utgjør 17 % av alle reelle oppdrag. 39 % av helseoppdraga var bere-/løfteoppdrag, medan resten var andre helseoppdrag.



FIGUR 19. Antal bistandsoppdrag brann- og redningsvesenet rykte ut på for helsetenesta i perioden 2017–2022.

I ein DSB-rapport frå 2019 om utviklinga i oppdrag der brann- og redningsvesenet assisterer helse og politi, analyserte ein skilnadene mellom ulike typar brann- og redningsvesen.⁸² Eit av hovudfunna var at det er store skilnader mellom dei mest og dei minst sentrale kommunane i Noreg når det gjeld bistand til helse.⁸³ Talet på helseoppdrag per innbyggjar var fire gongar høgare i dei 20 minst sentrale kommunane, samanlikna med dei 20 mest sentrale i perioden 2016–2019. Veksten i talet på helseoppdrag var vesentleg høgare i dei minst sentrale kommunane. Biletet var likevel ikkje eintydig, og det var stor variasjon mellom kommunane. Ein fann både sentrale kommunar med mange helseoppdrag, og lite sentrale kommunar med særskilt få helseoppdrag.

I same rapport analyserte ein utviklinga i helseoppdrag i dei vel 170 kommunane som på dette tidspunktet hadde inngått avtale med Norsk Luftambulansse om utdanning av akutthjelparar. Analysen viste at talet på helseoppdrag i brann- og redningsvesen med akutthjelparar auka med 41 %, mot 26 % for alle kommunane i landet frå 2016 til 2019.

Helseoppdraga utgjorde også ein betydeleg større del av porteføljen til brann- og redningsvesenet i desse kommunane, samanlikna med alle kommunar. Desse tilhøva har ikkje blitt analyserte i etterkant.

Politioppgåver og bistand til politi

I BRIS blir bistanden som brann- og redningsvesenet yter til politiet, registrert som eigen oppdragstype. Dette gjeld også når brann- redningsvesenet oppgir å ha utført politioppgåver som del av andre oppdrag (t.d. innsatsleiing, trafikkdirigering og orden).

I 2022 blei det registrert 768 bistand til politioppdrag, og 2164 andre typar oppdrag der brann- og redningsvesenet oppgir å ha utført politioppgåver. Dette utgjør rundt 7 % av dei reelle oppdraga (utan unødige alarmar) til brann- og redningsvesena. Dei rene bistandsoppdraga der brann- og redningsvesenet ikkje har oppgåver i eigen sektor, utgjør ca. 1,9 % av oppdraga. Av oppdraga der brann- og redningsvesenet rapporterer å utføre politioppgåver, utgjør trafikkulukker nesten 90 %.

⁸² «Utvikling i brann- og redningsvesenets oppdrag – bistand til helse og politi», datert 27.11.2019 frå DSB til Justis- og beredskapsdepartementet.

⁸³ Etter sentralitetsindeksen til SSB.



FOTO | DAN TORE JØRGENSEN

Politidirektoratet meiner at politioppgåver som leing av skadestad og trafikkdirigering i påvente av politiet, ligg til brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernlova. I desse vurderingane blir det ikkje teke omsyn til ventetida før politiet kjem til staden.⁸⁴ DSB meiner at lova er forfatta med det utgangspunkt at det er naturleg at brann- og redningsvesen er først på staden og utfører skadestadsoppgåver⁸⁵, men det var ikkje intensjonen at ventetida skulle vere uforholdsmessig lang, eller at brann- og redningsvesenet skulle ta over desse oppgåvene.

3.1.14 FINANSIERING OG KOSTNADER FOR BRANN- OG REDNINGSVESENET

Ettersom brann- og redningstenesta er ei kommunal oppgåve, er det kommunane som skal finansiere oppgåvene. Inntektene til kommunen består i hovudsak av rammetilskot frå staten og skatteinntekter. I 2020 utgjorde rammetilskotet til kommunane rundt 142 mrd. kroner, medan skatteinntektene var takserte til ca. 188 mrd. kroner.⁸⁶

Brutto driftsutgifter til brann- og redningsvesenet var 7,98 mrd. kroner i 2022, kontra 4,05 mrd. kroner i 2012.

Brann- og redningsvesenet kan ha inntekter i form av feie- og tilsynsgebyr, eller sal av alarmtenester, kurs o.l. Feieavgifta blir lagd på eit slikt nivå at kommunane får dekt kostnadene sine til tenesta etter sjølvkostprinsippet, inkludert kostnader til m.a. administrasjon og kontorfasilitetar. Sal av kommersielle, direktekopla alarmtenester utgjer ein betydeleg del av inntektene til mange av brann- og redningsvesena og 110-sentralane rundt om i landet. Det er store skilnader mellom dei ulike brann- og redningsvesena.

Kommunane hadde om lag 2,45 mrd. kroner i brutto driftsinntekter knytt til dei inntektsbringande tenestene i 2022, kontra 980 mill. kroner i 2012. Tabell 9 viser fordelinga av utgifter og inntekter på beredskap og førebygging.

Kommunane hadde rundt 5,58 mrd. kroner i netto driftsutgifter (brutto driftsutgifter minus brutto driftsinntekter) til brann- og redningsvesenet i 2022, kontra 3,23 mrd. kroner i 2012.

Beredskap			Førebygging			Netto driftsutgifter
Brutto driftsutgifter	Brutto driftsinntekter	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter	Brutto driftsinntekter	Netto driftsutgifter	Totalt
6,2	1,4	5,1	1,5	1,0	0,5	5,6 ⁸⁷

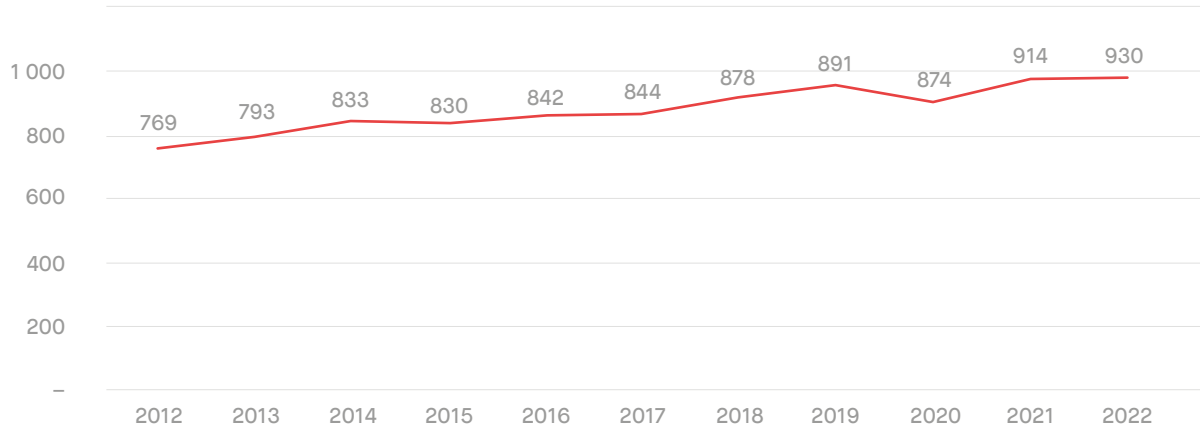
TABELL 9. Driftsutgifter og driftsinntekter i milliardar kroner for høvesvis beredskap og førebygging for heile landet i 2022.

⁸⁴ Rapporten «Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet» (2022) levert til Justis- og beredskapsdepartementet frå DSB og Politidirektoratet. Pkt. 8.1.1 Avklare heimelsgrunnlaget.

⁸⁵ Leing av skadestad inneber m.a. avsperring av skadestad og bortvising av publikum, jf. brann- og eksplosjonsvernlova (2002) med forarbeid.

⁸⁶ NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunane kapittel 1.3.

⁸⁷ Tal frå Statistisk sentralbyrå (2022). *Statistikkbanken: KOSTRA*.



FIGUR 20. Netto driftsutgifter per innbyggjar per år. Målt i faste prisar, etter konsumprisindeksen (2020 = 100). Kjelde: MOB.

Utviklinga i netto driftsutgifter per innbyggjar, målt i faste prisar etter konsumprisindeksen (2020=100), blir vist i figur 20.⁸⁸

Sett opp mot andre kommunale tenester utgjør brann- og ulukkesvernet⁸⁹ ein liten del av det totale budsjettet til kommunane. Netto driftsutgifter knytt til områdeberedskap og førebygging utgjør 1,4 % av dei totale utgiftene, og denne prosenten har vore stabil sidan 2015. Dette indikerer at utgiftsutviklinga for brann- og redningsvesenet i store trekk følgjer utviklinga til andre kommunale tenester.

Kommunale kostnader til naudnett

Driftskostnadene til naudnett blir i hovudsak dekte av naudnettbrukarane gjennom ei abonnementsordning. Brann- og redningsvesena er den største brukargruppa for naudnettet, målt i antal abonnement. For alle brann- og redningsvesen utgjør naudnettabonnementet ein større kostnadspost i budsjettet.

Abonnementsmodellen gjer at alt deltidspersonell treng ein eigen naudnettradio, i motsetnad til personell i kasernerte brann- og redningsvesen, der dei same radioterminalane blir nytta på kvart skift.

Sjølv om kasernerte brann- og redningsvesen betaler meir per abonnement, vil totalkostnaden relativt sett bli høgare for brann- og redningsvesen med mange deltidsstilsette.

Den samla årlege kostnaden for naudnettabonnement til brann og redningsvesenet utgjør ca. 1,3 % av den totale årlege kostnaden for brann- og redningsvesenet i Noreg (tal frå 2021). For mange brann- og redningsvesen utgjør likevel naudnettkostnaden ein større del av kostnadsbudsjettet. Dette gjeld særleg i kommunar med få innbyggjarar.

Døme på brann- og redningsvesen	Antal innbyggjarar i sløkkjeområdet	Antal naudnettabonnement, januar 2022	Abonnementsavgift naudnett, januar 2022	Antal oppdrag 2022 (BRIS)	Abonnementskostnad per innbyggjar	Abonnementskostnad per oppdrag
Oslo	699827	370	2 180 760 kr	15 010	3 kr	145 kr
Larvik	48 024	36	299 424 kr	901	6 kr	332 kr
Lebesby	1341	37	168 972 kr	26	126 kr	6499 kr

TABELL 10. Naudnettabonnement fordelt på tre ulike brann- og redningsvesen.

⁸⁸ Tal frå Melding om brannvernet frå 2012 til 2022, DSB.

⁸⁹ Tal frå Melding om brannvernet frå 2012 til 2022, DSB.

⁹⁰ I KOSTRA nytter ein omgrepet brann- og ulukkesvern.

3.2 STYRKAR VED DAGENS BRANN- OG REDNINGSVESEN

Brann- og redningsvesena handterer ei brei oppgåveportefølje som omfattar alt frå kvardagshendingar og små hendingar til store hendingar. Arbeidsgruppa meiner at mykje fungerer bra i dagens brann- og redningsvesen, og ønskjer å løfte frem sentrale styrkar som er viktige å ta vare og byggje vidare på. Samstundes er det knytt utfordringar til styrkane i dagens brann- og redningsvesen, og dette kjem vi tilbake til i kapittel 4.

Tilgjengeleg brann- og redningsvesen i alle kommunar i landet

I tillegg til å vere den viktigaste og største lokale beredskapsressursen i kommunane, er brann- og redningsvesena ein av aktørane i grunnberedskapen i Noreg – noko som også blir støtta opp under av Totalberedskapskommisjonen. Minimumskrava i regelverket med omsyn til mellom anna årsverk, uttrykkingstid og innbyggjartal, sikrar at alle kommunar i landet har ei brann- og redningsteneste.

Lokalt nærvær gir nærleik til dei kommunale førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåvene gjennom god oversikt over risikoane i eige ansvarsområde og kunnskap om lokale forhold.

Både det førebyggjande arbeidet og den kommunale brannberedskapen blir tufta på det lokale risikobiletet og ambisjonane til kommunen. Kommunalt eigarskap sikrar at den som «eig» risikoen og sårbarheita, også har ansvaret for å setje i verk gode tiltak for å redusere desse.

Utover dei lovpålagde oppgåvene kan kommunen gi brann- og redningsvesenet tilleggsoppgåver, og såleis tilpasse bruken av ressursane i kommunane i tråd med behovet.

Det kommunale eigarskapet til brann- og redningsvesenet gir ein organisatorisk nærleik til andre kommunale tenester, og dette legg til rette for tett involvering og samarbeid med andre delar av kommunen for å løyse oppgåver knytt til førebygging og beredskap.

Den desentraliserte beredskapen gjennom sjølvstendige kommunale brann- og redningsvesen bidrar også til å redusere sårbarheit i samfunnet, ved at det finst redundans også dersom delar av beredskapen skulle feile eller bli slått ut.

Samarbeid og bruk av ressursar på tvers av kommunegrensene

Mange kommunar samarbeider om brann- og redningstenestene. Samarbeidet legg til rette for ein meir fleksibel bruk av ressursar på tvers av kommunane, slik at ein kan gjere prioriteringar når noko skjer. Samarbeidet kan gi gevinstar i form av meir kostnadseffektive tenester, betre tenestekvalitet og breiare tenestetilbod, i tillegg til at det kan vere enklare å få til store investeringar i brann- og redningsvesena som samarbeider.

Kostnadseffektive brann- og redningsvesen på mindre stader

Organiseringa med deltidstilsette på mindre stader er kostnadseffektiv for kommunen, ettersom det blir nytta små stillingsprosentar knytt til øvingsaktivitet, og uttrykkingar til hendingar blir lønte når dei skjer. Ressursane har ein annan hovudarbeidsgivar, og rykkjer ut for biarbeidsgivar i brann- og redningsvesenet berre når alarmen går.

Brann- og redningsvesena har høg tillit blant folkesetnaden

Lokalt nærvær døgnet og året rundt skaper tryggleik og høg tillit blant folkesetnaden. Ei undersøking som Ipsos gjennomførte blant folkesetnaden på vegner av DSB, viste at folk har stor tillit til brann- og redningsvesenet, helsevesenet, politiet og Sivilforsvaret.⁹¹ Heile 82 % svarte at dei hadde høgst tillit til brann- og redningsvesenet. Tilsvarande undersøkingar blei gjennomførte i 2013 og 2016. Desse viste tilsvarande at folkesetnaden over tid har hatt høg tillit til brann- og redningsvesenet.

Tillit er ein grunnleggjande føresetnad for at ein offentleg etat med så brei folkesetnadskontakt som brann- og redningsvesenet, skal kunne handtere oppgåvene sine knytt til førebygging og beredskap. Tilliten påverkar mellom anna kor godt brann- og redningsvesenet evnar å nå fram til folkesetnaden med råd og rettleiing om branntryggleik.

Ein positiv etat med sterk kultur

Kulturen i brann- og redningsvesena er prega av fleksibilitet, samarbeid og engasjement hos dei tilsette, noko som er ein styrke for brann- og redningsvesena i handteringa av hendingar generelt.

⁹¹ *Befolkningsundersøkinge: om norske husholdningers bevissthet og atferd knyttet til egenberedskap (2023)*. Gjennomført av Ipsos på vegner av DSB.

Målretta og langvarig satsing på brannførebygging gir resultat

Brannførebygging har sidan 1990-talet stått høgt på dagsorden etter fleire store og alvorlege brannar på 1970- og 80-talet. Den førebyggjande innsatsen var lenge retta mot særskilde brannobjekt som hotell, sjukehus og forsamlingslokale. Med tida har stadig fleire kommunar flytta meir av den førebyggjande innsatsen over til bustader og sårbare grupper. Talet på omkomne i brann har gått kraftig ned i løpet av åra.

Forskrift om brannførebygging (2016) har vore viktig for å leggje til rette for ei organisering av det førebyggjande arbeidet som er tilpassa dagens risikobilete. Kommunane kan i større grad bruke ressursane der behovet er størst, basert på lokal risikovurdering, og har meir fleksibilitet i valet av verkemiddel.

Samvirke mellom naudetatane gir god beredskap

For å gi naudstilte best mogleg bistand og vareta kvart sitt sektoransvar med nødvendig utstyr og kompetanse, samverkar brann- og redningsvesenet med fleire aktørar på ulike område.

Samlokalisering av 110-sentralar, operasjonssentralane til politiet og enkelte av helse AMK-sentralane er med på å betre og utvikle det tverretatlege samvirket. Naudnett har styrkt samvirket mellom alle beredskapsaktørane.

God samhandling mellom brann- og redningspersonell og 110-sentralane

110-sentralane har oversikt over ressursane i dei ulike regionane til brann- og redningsvesena. Sentralane har god kommunikasjon med naudstilte, og brannfagleg kompetanse i 110-sentralane gir grunnlag for effektiv samhandling med brann- og redningspersonellet over naudnett.

Profesjonalisering av utdanning for heiltidstilsette

Grunnutdanning for heiltidstilsette vil frå og med 2024 bli gjennomført som toårig fagskule. Dei første studentane blir uteksaminerte i 2026. Brann- og redningsskulen får nye, moderne øvingsfasilitetar, og dette vil leggje til rette for eit kompetanseløft på brann- og redningsområdet. Praksis i brann- og redningsvesen vil bidra til at studentane gjer eigne erfaringar og får ei forståing for yrket dei går inn i etter fullført utdanning.

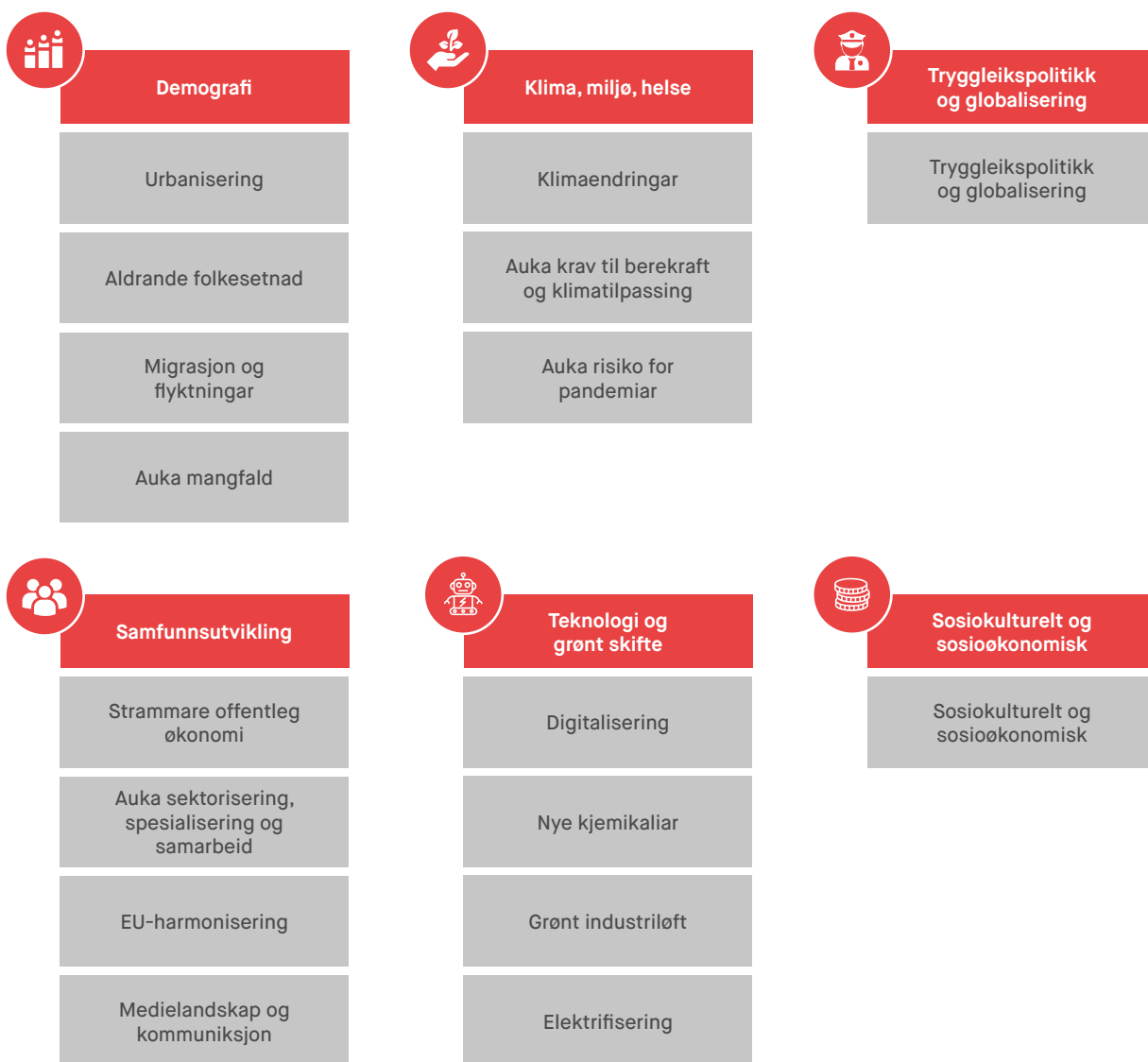


FOTO | LARS MAGNE HOVTUN, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

3.3 FRAMTIDIGE UTVIKLINGSTREKK SOM VIL PÅVERKE BRANN- OG REDNINGSVESENA

Arbeidsgruppa har valt 2040 som tidshorisont for å drøfte framtidige utviklingstrekk som kan påverke brann- og redningsvesenet. Ved å sjå på denne tidsperioden kan vi unngå å bli altfor farga av dagens situasjon, samstundes som vi har ein tidsramme som

ikkje strekkjer så langt fram i tid at det blir umogleg å føreseie korleis omverda kjem til å sjå ut. 2040 er også tidsperioden som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt til grunn for *Scenarioer for offentlig sektor i 2040*.⁹² I prosessen med å beskrive framtidsbiletet har vi brukt enkelte kjelder som har ein kortare tidshorisont enn 2040. Arbeidsgruppa vurderer likevel desse beskrivingane som relevante også i eit 2040-perspektiv.



FIGUR 21. Forventa utviklingstrekk i samfunnet fram mot 2040 som vil påverke brann- og redningsvesenet.

⁹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Scenarioer for offentlig sektor i 2040. Ein rapport som er utarbeidd i samband med stortingsmeldinga om innovasjon i offentleg sektor.

3.3.1 DEMOGRAFI

Folkesetnadsframskrivingane frå SSB viser at folkesetnaden i Noreg vil auke med 8,5 % fram mot 2040. Alderssamansetjinga i folkesetnaden kjem til å endre seg betydeleg i åra framover. Talet på og prosentdelen eldre over 65 år har over tid stige vesentleg. Antal personar over 80 år vil ifølgje prognosen særleg auke frå 2025, som er då dei store fødselskulla etter 1945 når 80-års alder. Prosentdelen eldre over 80 år er venta å auke frå 4,5 % i 2022, til 8 % i 2040 og vidare til 12 % i 2060.⁹³

Eldre har i dag betre funksjon enn tidlegare, men mange lever med kroniske sjukdomar og nedsett funksjonsevne.⁹⁴ Fordi det blir mange fleire eldre, aukar også talet på personar med demens.⁹⁵ Det er ei helsepolitisk målsetjing at eldre skal kunne bu heime så lenge som mogleg.

Utviklinga med sentralisering og urbanisering er venta å halde fram. 211 av kommunane i landet vil få auka folketal fram mot 2050. Dette gjeld særleg kommunar i folkerike strøk på Austlandet, og i og rundt dei store byane. 145 kommunar i distrikta vil derimot få lågare eller uendra folketal. Dette gjeld i stor grad innlandskommunane, kommunane langs svenskegrensa og kommunar i Trøndelag og Nord-Noreg.

Prosentdelen eldre er allereie høgst i distriktkommunar med relativt få innbyggjarar. Denne utviklinga vil bli forsterka. I 2018 var det 14 kommunar som hadde meir enn 25 % eldre over 67 år. I 2035 vil dette gjelde 196 kommunar.⁹⁶

Klimaendringar, væpna konflikhtar, matmangel og fattigdom påverkar talet på innvandrarak og flykningar som kjem til Europa og Noreg. Flyktingstraumen til Europa i 2015 og frå Ukraina i 2022 er nyare døme på dette. Ein meir ustabil tryggleikspolitisk situasjon internasjonalt aukar sannsynet for nye, store innvandrings- og flyktingstraumar til Noreg.

Mangfald er eit omgrep som blir brukt for å beskrive menneskelege skilnader. Dette kan vere kjønn, alder, nasjonalitet, funksjonsnedsetjingar personlegdom,

verdiar, utdanning, seksuell legning, kjønnsidentitet eller livserfaring.⁹⁷ Mangfaldet i folkesetnaden er venta å auke framover mot 2040, mellom anna grunna auka innvandring og større aksept for skilnader. I 2040 reknar ein med at vel 18 % av folkesetnaden er innvandrarak, mot knappe 16 % i dag.⁹⁸

Kvifor får dette følgjer for brann- og redningsvesenet

Ei utvikling der det blir fleire eldre som skal kunne bu heime så lenge som mogleg, kan føre til at fleire vil trengje hjelp med å vareta eigen branntryggleik. Med aukande alder følgjer redusert kognitiv funksjon og ulike fysiske utfordringar som kan auke sannsynet for å forårsake brann, og påverke evna til å evakuere på eiga hand ved brann.

Utviklinga med fleire heimebuande eldre vil få følgjer for brann- og redningsvesenet på fleire måtar. Ein må planleggje tett førebyggjande oppfølging av særleg sårbare grupper. Då er det viktig at brann- og redningsvesenet samarbeider med andre relevante aktørar. Særleg sentralt er samarbeid mellom brann- og redningsvesenet og helse- og omsorgstenesta. Samstundes kan utvikling av nye hjelpemiddel gi nye moglegheiter til å førebyggje brann, også i heimen. Det blir i mange kommunar satsa stort på velferdsteknologi som m.a. skal bidra til auka tryggleik i bustadene. I tillegg kan auken i talet på heimebuande eldre føre til fleire helseoppdrag for brann- og redningsvesenet, dersom det ikkje skjer ei endring i forholdet mellom brann og helse.

Sentraliseringa vil påverke brann- og redningsvesenet ulikt. Medan enkelte område vil oppleve fråflytting, vil andre få høgare folketal. Tett på 80 % av brannkonstablane i Noreg jobbar i deltidsstilling.⁹⁹ Dei dekkjer dei tynnast folkesette områda. I mindre kommunar i distrikta kan utviklinga med fråflytting og ein eldre folkesetnad føre til mindre rekrutteringsgrunnlag for deltidsbrannkonstablar. Dette vil forsterke utfordringa med rekruttering som enkelte stader allereie opplever.

⁹³ Strand, B. H., m.fl. (2014). *Helse hos eldre i Norge*. Folkehelseinstituttet.

⁹⁴ Strand, B. H., m.fl. (2014). *Helse hos eldre i Norge*. Folkehelseinstituttet.

⁹⁵ Strand, B. H., m.fl. (2014). *Helse hos eldre i Norge*. Folkehelseinstituttet.

⁹⁶ Meld. St. 11 (2015–2016) *Nasjonal helse- og sykehusplan (2016–2019)*.

⁹⁷ Samfunnsbedriftene brann og redning (2022). *Under regnbuen: En veileder for en mer mangfoldig brann- og redningstjeneste*.

⁹⁸ Statistisk sentralbyrå (2023). Statistikkbanken: Innvandrarak og norskfødde med innvandrarakforeldre. Henta frå Statistisk sentralbyrå, Nasjonale befolkningsframskrivinger (2022). Henta frå Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken: Nasjonale befolkningsframskrivinger (2022). Henta frå Statistisk sentralbyrå.

⁹⁹ Melding om brannvernet (2022).

I storbykommunar kan urbanisering og vekst i folketalet føre til meir trafikk og fortetting av bygningsmasse, som i sin tur kan gjere det vanskelegare for brann- og redningsvesenet å ta seg fram. Auka fortetting i byene kan vidare gi større fare for brannsmitte. Meir verksemd og fleire folk på mindre område gir også større skadepotensial ved brannar og andre ulukker. Utviklinga med større grad av fleirbruk i nye bygg, til dømes bustad og næring, gjer det dessutan krevjande å sløkkje brannar.

Folkesetnadsvekst i bykommunar og tettstader vil, etter dagens regelverk, kunne medføre krav om endra og auka bemanning av heiltidstilsette konstablar. Brann- og redningsvesenets forskrifta krev til dømes endring i talet på vaktlag når innbyggjartalet passerer 50 000 eller 100 000, og overgang til heiltidspersonell når innbyggjartalet passerer 20 000.¹⁰⁰

Ein ny situasjon med auka tilstrøyming av innvandrarar og flyktningar kan skape fleire utfordringar for brann- og redningsvesenet. Dette kan til dømes vere:

- Fleire brannar i mottak med flyktningar, som ikkje alltid er godt nok kjende med norsk brannlovgiving.
- Utfordringar knytt til kommunikasjon med personar som ikkje kan verken engelsk eller norsk, og som har ei anna risikoforståing og ein annan kultur. Tilliten til myndigheitspersonar i uniform er ikkje nødvendigvis like høg i andre land som i Noreg. Høgre krav til tekniske løysingar for språktolking på 110-sentralane, og til kommunikasjonskompetanse hos operatørane.

På den andre sidan kan auka innvandring mogleggjere folkesetnadsvekst i fråflyttingsområde og mangfald i brann- og redningsvesenet.

Auka mangfald vil få ulike konsekvensar for brann- og redningsvesenet, ikkje minst når det gjeld å sikre rekruttering som i større grad enn i dag speglar folkesetnaden. Dersom ein ikkje lukkast med å auke mangfaldet i brann- og redningstenesta, vil det kunne redusere evna til å kommunisere med og ha tillit i heile folkesetnaden.

3.3.2 KLIMA, MILJØ OG HELSE

Verda og Noreg merkar allereie konsekvensane av klimaendringane, og desse er venta å auke dei neste tiåra. Konsekvensane som påverkar brann- og redningsvesenet, er først og fremst effektane av høgare temperaturar, lengre tørkeperiodar og meir nedbør, med følgjande utfordringar:¹⁰¹

- Aukande risiko for fleire og større skogbrannar. Ifølgje ein rapport frå Meteorologisk institutt kan antal dagar med skogbrannfare bli nær fordobla frå 2017 til 2100. Antal dagar med særskild stor skogbrannfare kan bli mangedobla.¹⁰² Tørke om hausten og vinteren kan føre til fleire skog- og lyngbrannar også i desse årstidene.
- Tørke som kan føre til periodevis mangel på sløkkjevatt for brann- og redningsvesenet og på vatn til hushald, næringsliv og landbruket.
- Lange tørkeperiodar og sterk vind som aukar faren for brann med rask og omfattande spreiding i område med eldre tett trehusbusetnad.
- Meir uvêr i form av kraftig vind som kan føre til skader på personar, bygningar og infrastruktur.
- Kraftigare regnvêr og høgare havnivå som vil gi auka risiko for m.a. jord- og leirskred, flaum, vasskadar og lågare vasskvalitet.

Dei pågåande klimaendringane vil også kunne bidra til auka fare for, og større hyppigheit og omfang av, Natech-ulukker (Natural hazard triggered technological accidents). Dette er ulukker med teknisk utstyr og tilhøyrande system som er utløyste av ei naturhending og fører til ei kjemikalieulukke. Fleire typar klimarelaterte hendingar er også venta å ramme område som tidlegare ikkje har vore utsette for slike.

Krava til miljøansvar og berekraftig verksemd for både private og offentlege aktørar vil truleg bli skjerpa, som følgje av at samfunnet forsøker å redusere utslepp og minimere konsekvensane av klimaendringar og naturtap. Arealplanlegging i kommunane blir endå viktigare enn i dag for å tilpasse samfunnet til klimaendringane. Klimamåla til UN kan bli meir styrande for planleggingsarbeid, og dette må takast høgde for både i arealplanlegginga og byggjefasen.

¹⁰¹ MSB (2016). Framtidsstudie år 2030: *Med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*.

¹⁰² DSB (2019). *Beredskapsanalyse skogbrann* pkt. 2.1 Klimaendringar og skogbrannar.

¹⁰⁰ Brann- og redningsvesenets forskrifta (2021).

Klima- og miljøendringar kan auke førekomsten av smittsame sjukdomar. Dette, kombinert med stor internasjonal reiseaktivitet, kan auke faren for store smitteutbrot og pandemiar.

Kvifor får dette følgjer for brann- og redningsvesenet?

Konsekvensane av klimaendringane vil utfordre kommunane, som har ansvar både for å sikre folkesetnaden og infrastrukturen, og for å få samfunnsfunksjonar oppe og gå att etter slike hendingar. Klimaendringane rammar heile landet og skaper utfordringar knytt til kapasitet og kompetanse – særleg ved samtidige hendingar. Denne utfordringa er sannsynlegvis større for deltidbrannvesen enn for heiltids brann- og redningsvesen.

Sannsynet aukar for at Noreg vil oppleve skogbrannar med ei hyppigheit og eit omfang som i dag berre er vanleg lengre sør i Europa. Slike brannar vil særleg utfordre kapasiteten til brann- og redningsvesenet. I tillegg aukar sannsynet for samanfallande ekstremhendingar. Ved store hendingar der mange aktorar er involverte, er det viktig at det er avklart kven som tek avgjerder.

Brann- og redningsvesenet vil også møte forventingar om å ta meir ansvar for eiga berekraft. Dette kan til dømes handle om kunnskap og tilgang på slökkjemetoder som har minst mogleg miljømessige fotavtrykk, og reduksjon av klimagassutslepp frå eigen maskin-/ bilpark.

Auka takt i klimatilpassinga vil vidare gjere at den førebyggjande deltakinga til brann- og redningsvesenet i den kommunale arealplanlegginga blir endå viktigare enn i dag – særleg for å synleggjere behov for t.d. tilstrekkelege avgrensingslinjer og soner rundt etablering av nye bustadfelt, industri og liknande. Det er også viktig å sikre tilstrekkeleg sløkkjevatt, tilkomst og tilgjengelegheit for køyretøya og utstyret som brann- og redningsvesenet nyttar.

Covid-19 fekk store konsekvensar for heile det norske samfunnet, inkludert brann- og redningsvesenet. Ved ein framtidig pandemi vil ein situasjon der store delar av personellet i brann- og redningsvesenet og 110-sentralane blir sjuke samstundes, gjere det krevjande å skulle oppfylle samfunnsfunksjonane knytt til beredskap.

Kontakten med innbyggjarane gjer at brann- og redningsvesenet er eksponert for smitte. Brann- og redningsvesenet må vere førebudd på at mangel på personell grunna pandemi kan bli eit betydeleg større problem enn det var under covid-19.

3.3.3 TRYGGLEIKSPOLITIKK OG GLOBALISERING

Verda er i endring, og det er krig i Europa. Vi må førebu oss på at konfrontasjonen mellom Russland og Vesten blir langvarig. Noreg har dradd stor nytte av globalisering og eit regelverkbasert internasjonalt system som no er under press. Samhandlinga mellom stormaktene har blitt meir prega av konkurranse enn samarbeid, og dette utfordrar ein småstat som Noreg.

Den tryggleikspolitiske utviklinga blir også påverka av samfunns- og teknologiutviklinga. Den auka digitaliseringa i samfunnet gir statlege og ikkje-statlege aktorar nye verktøy og arenaer til å forfølge egne strategiske interesser. Bruken av ein kombinasjon av openlyse og fordekte militære og ikkje-militære verkemiddel (såkalla samansett verkemiddelbruk) viskar delvis ut grensene mellom fred, tryggleikspolitisk krise og væpna konflikt.¹⁰³

Kvifor får dette følgjer for brann- og redningsvesenet?

Det er knytt stor uvisse rundt korleis den internasjonale situasjonen kjem til å utvikle seg fram mot 2040. Endringane vi står i, vil like fullt påverke brann- og redningsområdet i Noreg og stille endra krav til kompetanse og materiell. Krav til å vere førebudd gjeld også beredskap knytt til krigs- og krisesituasjonar.

Utviklinga i den tryggleikspolitiske situasjonen, men også andre utviklingstrekk som m.a. klimaendringane, kan stille større krav til at brann- og redningsvesenet deltek i krisestøtte utanfor Noreg. Samstundes må Noreg vere førebudd på også å kunne ta imot og nytte bistand frå naboland.

¹⁰³ Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*.

3.3.4 SAMFUNNSUTVIKLING – STRAMMARE OFFENTLEG ØKONOMI OG SEKTORISERING

Handlingsrommet i offentlig sektor vil bli mindre i åra som kjem. I «Scenarier for offentlig sektor i 2040» blir dette sett på som eit av dei relativt sikre utviklingstrekk. Lågare og ustabil oljepris gir isolert sett mindre vekst i økonomien. I tillegg er det forventa lågare formueavkastning frå Oljefondet. Det er difor nødvendig å auke produktiviteten i offentlig sektor.

Sektorisering og spesialisering har vore ein langvarig trend, ikkje minst innanfor den statlege delen av offentlig sektor. Ei slik utvikling skaper avhengigheiter og større kompleksitet. Brann- og redningsvesenet samhandlar mellom anna tett med dei andre naudetatane og andre beredskapsaktørar. Av beredskapsaktørane i Noreg er brann- og redningsvesenet den mest desentraliserte.

Kvifor får dette følgjer for brann- og redningsvesenet?

Den økonomiske utviklinga vil høgst sannsynleg også få konsekvensar for ressursane i kommunane. Brann- og redningsvesena og eigarane trekk allereie fram økonomi som største utfordring. Utviklinga i tida som kjem, vil stille enda større krav til effektivisering og prioritering mellom mange område som er viktige for kommune-innbyggjarane – også brann- og redningsvesenet.

Varierende kommuneøkonomi og politiske prioriteringar vil kunne gi ulik utvikling frå kommune til kommune. Politiske prioriteringar vil kunne medføre at ein må velje vekk delar av tilbodet til brann- og redningsvesenet.

Brann- og redningsvesenet er den naudetaten som har størst lokalt nærvær over heile landet. Når helse og politi allokterer ressursar, kan det få konsekvensar for oppgåveporteføljen til brann- og redningsvesenet. Ei samfunnsutvikling der fokuset på spesialisering og sektorisering held fram, stiller også nye krav til samarbeid på tvers av sektorar og nivå.

3.3.5 TEKNOLOGI OG GRØNT SKIFTE

Teknologiutviklinga er ein av dei viktigaste endringsdrivarane i samfunnet. I Noreg er vi komne langt med å ta i bruk ny teknologi og digitalisere samfunnsfunksjonar. Digitaliseringa skaper på den andre sida nye sårbarheiter og avhengigheiter på tvers av ansvarsområde, sektorar og landegrensar.

Datamengda veks eksponentielt. Vi tek i dag avgjerder (oftare utan menneskeleg involvering) basert på langt større datagrunnlag enn for berre kort tid sidan, og denne utviklinga held fram. Datakvalitet blir viktigare for å motverke at det blir fatta avgjerder på dårleg grunnlag.

Stadig fleire operasjonar og prosessar baserer seg på teknologi og digitale løysingar.¹⁰⁴ I tillegg skjer det ei samankopling av digitale system gjennom Internett. Feil i og kriminell utnytting av svakheiter i systema kan medføre funksjonssvikt som raskt kan spreie seg og svekkje kritiske samfunnsfunksjonar. Den globale samanvevinga av digitale ressursar gjer det dessutan vanskeleg å verne seg mot angrep. Sårbarheiter som til dømes spreiding av falske nyhende, kan skape tillitsutfordringar. Fjernstyring av anlegg med farleg stoff kan medføre store ulukker, og aukande internasjonal handel over nett gjer marknadskontroll meir utfordrande.

Robotisering, automasjon og kunstig intelligens skaper både utfordringar og moglegheiter.¹⁰⁵ Dei siste tiåra har vi blitt vane med at robotar tek over fysiske arbeidsoppgåver som tidlegare har vore utførte fysiske av menneske. Dei siste åra har det blitt gjort store framsteg også på andre område. Vi er allereie kjende med sjølvkøyrande bilar, men også oppgåver som krev omfattande kompetanse og analyseevne, kan i større grad enn før overlatast til robotar.

På verdsbasis skjer det ei formidabel utvikling av nye kjemikalier. I Noreg blir det kvar dag handtert store mengder kjemikalier som samfunnet vårt avheng av. Fleire av desse kjemikaliane representerer ein fare for folkesetnaden, miljøet eller materielle verdiar dersom dei blir handterte feil, det skjer uhell, eller dei blir nytta i uønskte, forsettlege handlingar.

¹⁰⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Scenarier for offentlig sektor i 2040*.

¹⁰⁵ Digitaliseringsdirektoratet (2022). *Hva påvirker fremtiden? Drivkrefter for endring*.

For å nå måla om eit lågutsleppssamfunn innan 2050 krevst ei enorm omstilling av eksisterande industri pluss etablering av ny, grøn industri.¹⁰⁶ Utviklinga går raskt og fører m.a. til behov for endringar i energisystem, anleggstypar og fysisk infrastruktur. Døme på dette er CO2-handtering, hydrogenfyllestasjonar, ammoniakk som drivstoff, biogassanlegg og batterifabrikkar.

Anlegga blir planlagt etablerte over heile landet, også i kommunar som ikkje tidlegare har trengt å ta omsyn til risikofylt verksemd eller storulukkeanlegg i areal- eller beredskapsplanlegginga si. Trass i at endringane er meir miljøvennlege, bidrar dei til nye tryggleiksutfordringar i form av auka brann- og eksplosjonsrisiko.

Fleire alvorlege uhell knytt til ny teknologi (t.d. batteribrannar og eksplosjon i hydrogenanlegg) illustrerer nye risiko- og beredskapsscenario. Nye energiberarar som hydrogen og ammoniakk er høvesvis eksplosjonsfarlege og giftige. Tryggleiken til tredjepersonar (t.d. forbipasserande) må vere godt vareteken.

Det grøne skiftet inneber ein auka og annleis bruk av elektrisitet. Transportsektoren skal elektrifiserast og ta i bruk nye energiberarar, vi får smarte hus og avansert styring av elektrisk utstyr. Lokal produksjon og lagring av straum vil bli meir og meir utbreidd og kunne medverke til auka risiko for brann. Utfasinga av oljeprodukt til fordel for andre typar farleg stoff – t.d. brannfarleg gass som er meir miljøvennleg – byr også på nye utfordringar.

Bruk av straum på stadig nye område utfordrar arbeidet med eltryggleiken. Straumen er grunnmuren i det moderne samfunnet. Difor er vi stadig meir avhengige av at elektrobransjen gjer jobben sin på ein sikker måte med høg profesjonalitet. Bortfall av straum og tenester innanfor elektronisk kommunikasjon kan potensielt gi store konsekvensar, og gjere det vanskeleg å halde oppe kritisk infrastruktur.

Utviklinga i EU (Green Deal) går i retning stimulering til gjenbruk, reparasjon og sirkulær bruk av ressursar. Dette er venta å skape utfordringar for branntryggleiken, m.a. Grunna auka bruk av solcelleteknologi og lokal lagring av straum i batteribankar i bustader.

Kvifor får dette følgjer for brann- og redningsvesenet?

For brann- og redningsvesenet representerer desse utviklingstrekk både utfordringar og moglegheiter. Digitaliseringa vil til dømes kunne bidra til meir effektive avgjerdsprosessar, kortare responstider, sikrere og meir effektiv sløkking, betre analysar og meir målretta førebygging. Brann- og redningsvesenet må aktivt ta eigarskap over digitaliseringa for å dra nytte av moglegheitene.

Den teknologiske utviklinga kan også auke forventingane blant folkesetnaden til at brann- og redningsvesenet investerer i kostbart teknologisk utstyr. Det er krevjande, sjølv for dei største brann- og redningsvesena, å vere teknologisk oppdatert. Slike forventingar vil vere endå vanskelegare å innfri for dei mindre brann- og redningsvesena.

Fleire sensorar i bygg og køyretøy vil kunne gi ei auka signalmengde inn til 110-sentralen, og ein kan tenkje seg at ein operatør i framtida i større grad må forhalde seg til både tekst, video og bilete samstundes.

Auka avhengigheit til teknologi og digitale tenester gjer brann- og redningsvesenet meir sårbart. Digital tryggleik er kostbart og krev tilgang til spesialisert kompetanse. Nye former for samarbeid vil måtte vurderast for å sikre tilstrekkeleg kvalitet på tryggleiksområdet over heile landet.

Ei stadig raskare teknologisk utvikling krev auka spisskompetanse hos brann- og redningsvesenet – eller ei betre kompetansedeling enn den ein har per i dag. Kompetanse utmerkar seg som ei nøkkelutfordring for brann- og redningsvesenet framover. Dette gjeld både teknologi som brann- og redningsvesenet sjølv skal nytte, og kompetanse om risikoane ein møter ute i samfunnet knytt til kjemikalieområdet, grøn industri, nye energiberarar og energilagring i form av litium-ionbatteri, hydrogen og solceller.

Brann- og redningsvesenet og 110-sentralane må skaffe seg kompetanse innanfor kjemikaliar og andre av desse områda, utvikle nye rutinar og prosedyrar og etablere nye samarbeidsmodellar med andre aktørar. Det er urealistisk at alle brann- og redningsvesen og 110-sentralar skal ha høg kompetanse på alle desse felta.

¹⁰⁶ Nærings- og fiskeridepartementet (2022). Vegkart for grønt industriløft.

Også deltidbrannkonstablar må kunne handtere første fase av alle typar hendingar, fram til dei eventuelt får bistand frå andre. Tett samarbeid med eventuelt tilgjengeleg industrivern vil spele ei viktig rolle.

Dei regulatoriske verkemidla knytt til elektrifiseringa er mange, og til dels kompliserte og reaktive. Den raske utviklinga i samfunnet, ikkje minst på teknologiområdet, utfordrar evna til å endre og tilpasse prosedyrar og regelverk raskt nok. Brann- og redningsvesenet er avhengig av at dei regulerande styresmaktene er i stand til å gjere raske tilpassingar.

3.3.6 SOSIOKULTURELT OG SOSIOØKONOMISK

Demokratisk svekking og auka polarisering pregar den politiske utviklinga i verda. Det kan bli auka polarisering også i norsk politikk, mellom anna med framvekst av ekkokammer. Noreg er eit av dei landa i verda der folkesetnaden har størst tillit til styresmaktene, men også her er tilliten utfordra. Det er ein global trend at menneske i minkande grad er villige til å underordne seg autoritetar. Individuelle ønskje, sjølvrealisering, interesser og overtydingar styrer vala våre i aukande grad.¹⁰⁷ Endra individuell åtferd kan skape nye risikoar. Døme på dette er auka bruk av elektriske apparat som t.d. vaskemaskiner om natta, auka vinterturisme i område der det er vanskeleg å ta seg fram, eller adrenalinfylte aktivitetar med høg risiko.

Noreg har små økonomiske skilnader, men ulikskapane veks. Sysselsetjing, løn og arbeidsløyse heng tett saman med utdanningsnivået. Kvinner har allereie høgare utdanningsnivå enn menn, og skilnaden blir berre større. Prosentdelen uføretrygda i folkesetnaden er stigande, og blant innbyggjarane under 30 år er det stadig fleire som får helserelaterte ytingar.¹⁰⁸ Godt over ein halv million nordmenn er ikkje-digitale.¹⁰⁹

Kvifor får dette følger for brann- og redningsvesenet?

Ei slik utvikling kan påverke den høge tilliten som folkesetnaden har per i dag til brann- og redningsvesenet, og gjere førebygging og handtering av hendingar meir krevjande. Brann- og redningstenesta må førebu seg på korleis ho også i framtida kan vere eit brann- og redningsvesen for alle grupper i folkesetnaden. Korleis byggje tillit og unngå at delar av folkesetnaden byrjar mistru og bli usikre på brann- og redningsvesenet? Korleis når ein fram med førebyggjande bodskapar? I ein del andre land har brann- og redningsvesenet betydeleg lågare tillit enn i Noreg. Kanskje delvis på grunn av at dei i større grad har vore nøyddde til å assistere politiet i situasjonar med uro, opptøyar og påsette brannar. I Noreg er dette relevant når det gjeld rolla som brann- og redningsvesenet har ved PLIVO-hendingar.

I ein folkesetnad der ønsket om sjølvrealisering er viktigare enn viljen til å bidra for fellesskapet, kan dette slå negativt ut for kor godt brann- og redningsvesenet lukkast med å rekruttere deltidspersonell.

3.4 ORGANISERING I ANDRE LAND

Arbeidsgruppa har henta inn informasjon om brann- og redningsvesena i Sverige, Danmark og Finland. Informasjonen omhandlar regulering, myndigheit, oppgåver og utdanning.

I Sverige har ein både kommunal og statleg beredskap. Det kommunale ansvaret for redningstenesta omfattar all redningsteneste, med unntak av enkelte redningsoppgåver som er lagde til staten. Alle dei kommunale redningstenestene er samla i 20 regionar for å få til ei felles leiing av redningstenesta.

I Danmark har ein både ein statleg og ein kommunal redningsberedskap. Ved større, langvarige eller personellkrevjande hendingar, eller hendingar der det må nyttast spesialutstyr, yter staten ved fem regionale beredskapssenter assistanse til den kommunale redningsberedskapen.

¹⁰⁷ Framtidsstudie år 2030: *Med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. (2016). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

¹⁰⁸ Statistisk sentralbyrå (2022). Statistikkbanken: *Uføretrygdede, 11714: Uføretrygdede, etter kjønn, alder og utdanningsnivå 2015–2021*.

¹⁰⁹ Bjonness, A. M., Midtbø, T., Størset, H. & Ulven, C. H. (2021). *Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse* (Kompetanse Norge, rapport).

	Noreg	Sverige	Danmark	Finland
Tal på innbyggjarar	5 400 000	10 000 000	5 800 000	5 500 000
Antal kommunar	356	290	98	311
Antal brann- og redningsvesen	197	140	32	21
Ca. antal heiltidstilsette	2000 ¹¹⁰	5000	1400	4000
Ca. antal deltidstilsette	8000 ¹¹¹	11 000	4000 + 1100 frivillige	14 600
Kommunalt nivå	Brannvesen	Brannvesen	Brannvesen	Nei
Regionsnivå eller statleg nivå	Nei	20 regionar – felles leing	5 regionar som støttar kommunale brannvesen	21 regionale brann- og redningsvesen

TABELL 11. Nøkkelinformasjon om brann og redning i Noreg, Sverige, Danmark og Finland.

I Finland er ansvaret for organisering av redningsvesenet overført frå kommunane over til 21 velferdsområde og Helsinki kommune. Redningstenesta i dei 21 områda er sjølvstyrt, altså verken eit kommunalt eller statleg organ. Utover redningsverksemda kan redningsvesenet yte bistand til helsestyresmaktene i samband med førstehjelp og prehospital akuttmedisin, dersom dette er avtalt.

3.4.1 SVERIGE

I tråd med *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)*¹¹² har kommunane ansvar for høvesvis brannførebygging og redningsteneste. Ansvaret for lova er lagt til Forsvarsdepartementet.

I Sverige har ein både kommunal og statleg beredskap. Det kommunale ansvaret for redningstenesta omfattar all redningsteneste, med unntak av redningsoppgåver som er lagde til staten¹¹³. Statlege oppgåver inkluderer fjellredning, flyredning, sjøredning, miljøreidning til sjøs og redning ved utslepp av radioaktive stoff.

Oppgåvene er beskrivne nærmare i forskrift.¹¹⁴ Det er eit krav at kommunen skal beskrive og sortere risikovurderinga i følgjande typar ulukker: (1) brann i bygning, (2) brann utandørs, (3) trafikkulukke, (4) ulukke med farleg stoff, (5) naturulukke og (6) drukning. På same måte som den norske, byggjer også den svenske lova på internkontrollprinsippet.

Ifølgje LSO omfattar det førebyggjande arbeid også førebygging av andre ulukker enn brannar, utan at dette avgrensar ansvaret som andre har. Det er vidare presisert i lova at kommunane pliktar å samarbeide, og skal gjere bruk av ressursane til kvarandre i det brannførebyggjande arbeidet. Verkemidla er, akkurat som i Noreg, informasjon og rettleiing, feing og tilsyn.¹¹⁵

Det er gitt meir detaljerte reglar om organisasjon og leing i LSO.¹¹⁶ Kommunen skal ha ein redningssjef. I § 16 a og b (teke inn i 2020) er det bestemt at når ein redningsinnsats omfattar fleire kommunar, skal redningsleiinga i dei aktuelle kommunane bestemme i fellesskap kva kommune som skal ha leiinga av redningsinnsatsen. Dersom dei ikkje kjem til semje, skal avgjerda takast av länsstyrelsen(e) som er påverka.

¹¹⁰ Tilsette i beredskap. Tal frå Melding om brannvernet 2022.

¹¹¹ Tilsette i beredskap. Tal frå Melding om brannvernet 2022.

¹¹² Lova er konkretisert i to forskrifter som omfattar räddningstjänsten: Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor og förordning (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor.

¹¹³ *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor* – ansvaret som kommunane sit med, er beskrive i kapittel 3 §§ 7-16. Dei statlege oppgåvene blir presiserte i kapittel 4.

¹¹⁴ MSBFS 2021:1 föreskrifter och allmänna råd om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

¹¹⁵ *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor* kapittel 3 og 5.

¹¹⁶ *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor* §§ 11-16.

I § 16 b er det stilt krav om at kommunane skal ha ei overordna leiding for innsatsar som omfattar fleire kommunar. Når kommunane samarbeider i innsatsar som omfattar fleire kommunar, skal leiinga utøvast likt på tvers av kommunane.

Kommunane har kome saman i 20 regionar for å få til ei felles leiding av naudetatane med felles hovudkontor, overordna leiar og så vidare. Denne regionaliseringa i Sverige har skjedd gradvis over lengre tid. Regionane har ansvar for beredkapsplanlegging, ressurstildeling og oppfølging av pågåande innsatsar innanfor sitt geografiske ansvarsområde, og stiller med ressursar til dei operative redningsleiarane i innsatsen.¹¹⁷

Den svenske grunnutdanninga for brannpersonell er toårig, og blir betalt av studentane sjølve. Utdanninga gir ikkje høve til å konvertere fag for studium på høgskule eller universitet. Deltidspersonell får tilbod om ni vekers kursing ved skulen. Ni vekers opplæring er ikkje eit krav i form av at Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tilbyr opplæringa. Derimot er det eit krav at personellet som skal utføre oppgåver etter LSO, har erfaringa og kompetansen som trengst for oppgåva. LSO: «Personalet som på vegner av kommunen skal drive førebyggjande verksemd, planleggje, leie, gjennomføre og følgje opp redningsinnsats og utøve tilsyn, skal gjennom opplæring og erfaring ha nødvendig kompetanse.»¹¹⁸

3.4.2 DANMARK

Etter beredkapsloven (LBK) nr. 314 af 03/04/2017 omfattar lova både ein statleg og kommunal redningsberedskap.¹¹⁹ Forsvarsministeren er øvste administrative myndigheit for den statlege redningsberedskapen.¹²⁰

I tillegg til dei 32 kommunale redningsberedskapane er staten, ved Beredkabsstyrelsen¹²¹, organisert i fem regionar. Desse støttar den kommunale redningsberedskapen både innanfor eigen region, og på tvers av regionane.

På same måte som i Noreg, har kommunestyret, eller den felles beredskabskommission, (samordna) ansvar å sikre og kontrollere at den kommunale redningsberedskapen er forsvarleg organisert og dimensjonert.

Når det gjeld redning, har den kommunale redningsberedskapen ansvar for den *omgåande innsatsen* ved ulukker og katastrofar, og varetek innsatsleiinga på skadestaden under heile innsatsen.

Ved større, langvarige eller personellkrevjande hendingar, eller hendingar der det trengst spesialutstyr, gir Beredkabsstyrelsen¹²² assistanse til den kommunale redningsberedskapen.¹²³ Beredkabsstyrelsen har seks beredskapssenter rundt om i Danmark. Beredskapssentera er bemanna med faste tilsette, vernepliktige og eventuelt også frivillige. Dei vernepliktige er berre utdanna som redningsspesialistar (ikkje soldatar). Dei er alle ferdigutdanna innanfor brann og redning, og har i tillegg opplæring i CBRNE, USAR, kommunikasjonsteneste, oljeoppsamling med meir. I tillegg kan dei ta seg av ei rekkje andre oppgåver innanfor «sivilbeskyttelse», som kan samanliknast med vårt Sivilforsvar. Det er døgnvakt på alle sentera, og responstida avheng av kor skadestaden ligg. Det meste av landet er dekt innan 1 time, og resten innan 2 timar.

¹²¹ Beredkabsstyrelsen er søsterorganisasjonen til DSB i Danmark.

¹²² *Retningslinjer for indsatsledelse* (mars 2018), som er utgitt av Beredkabsstyrelsen, nemner følgjande tilfelle der **Beredkabsstyrelsen** kan bidra: *større sammenstyrtnings- eller togulykker, ved akutte uheld med farlige stoffer, ved bygnings- og naturbrande, der kræver stor sluknings- og vandforsyningskapacitet, og ved voldsomt vejr. Beredkabsstyrelsen yder også bistand til andre myndigheder med ansvar for beredskab og indsats eller opretholdelse af vigtige samfunsfunktioner, for eksempel Fødevarestyrelsen, Udlændingestyrelsen, Banedanmark, SKAT, sundhedsberedskabet og politiet.*

¹²³ Ifølgje Beredkapsloven (LBK) nr. 314 af 03/04/2017 kapittel 4 er det forsvarsministeren som bestemmer reglane for den tekniske leinga av innsatsen på skadestaden. Ved større skader blir innsatsen koordinert av politiet, jf. § 17, stk.1. Beredkapsloven § 18, stk. 3 slår fast at teknisk leiar av innsatsen skal tilkalle assistanse frå eit anna kommunalt redningsberedskap eller Beredkabsstyrelsen dersom ulukka er av ein slik art og eit slikt omfang at det er nødvendig. Dette er konkretisert i BEK 1085-2019 - § 10.

¹¹⁷ På spørsmålet om endringar i Sverige svarer Persbeck (MSB) følgjande: *Den stora förändringen är att kommunal räddningstjänst (utan statens egentliga reglering) har klustrat sig i ett 20-tal regioner för att bygga gemensam ledning av räddningstjänst med gemensam central, överordnad chef etc. Denna regionalisering har pågått i Sverige under lång tid, men med kraven på ökad förmåga för ledning har nu alla kommuner kommit att ingå i en region.*

¹¹⁸ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor kapittel 3 § 14.

¹¹⁹ Lova er konkretisert i fleire forskrifter, mellom anna: *Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensjoneringsbekendtgørelsen) BEK nr 1085 af 25/10/2019 (heretter forkorta til BEK 1085-2019). Bekendtgørelse om brandsyn – BEK nr 2341 af 09/12/2021. Bekendtgørelse om personel i redningsberedskabet – BEK nr 41 af 21/01/1998.*

¹²⁰ Beredkapsloven (LBK) nr. 314 af 03/04/2017 § 4.

Ifølgje årsrapporten til Beredskabsstyrelsen (2021) utgjær kostnadene til den operative beredskapen 229 mill. kr, medan myndighetsoppgåvene utgjær 27,9 mill. kr.

Beredskabsstyrelsen har også ansvar for kjemisk og nukleær ekspertberedskap.

Beredskabsloven¹²⁴ slår fast at den kommunale redningsberedskapen skal yte forsvarleg innsats mot skadar på personar, eigedom og miljø ved ulukker og katastrofar, derimellom terror- og krigshandlingar. Redningsberedskapen skal kunne ta imot, innkvartere og forpleie evakuerte og andre naudstilte.

Grunnprinsippet er at kommunane skal dimensjonere redningsberedskapen i tråd med ROS-analysen. Risikoprofil, servicenivå, organisasjon, verksemd, alarmering, dimensjonering og materiell skal beskrivast i ein plan for den kommunale redningsberedskapen.

Personell i den kommunale redningsberedskapen som utfører oppgåver innanfor brannsløkking, skal etter eitt års teneste gjennomføre ein avsluttande test. Utdanninga av brannpersonell skjer lokalt ved den kommunale redningsberedskapen. Brannmeistrar («holdedere») og innsatsleiarar blir utdanna ved skulen til Beredskabsstyrelsen i Tinglev.

3.4.3 FINLAND

Räddningslagen 29.4.2011/379¹²⁵ har slår fast at redningsvesenet i Finland har ansvar for redning og for førebygging av brannar og andre ulukker.¹²⁶ I tillegg til å ha ansvaret for evakuering ved brann eller andre ulukker skal redningsvesenet beskytte den sivile folkesetnaden mot farar. Denne plikta omfattar m.a. varsling av folkesetnaden, og bygging og vedlikehald av tilfluktsrom.

Føresegner om redningsvesenet finst både i Räddningslagen og i andre lover.¹²⁷

I Finland inngår redningstenesta i forvaltingsområdet til Inrikesministeriet¹²⁸. Lova¹²⁹ slår fast at Inrikesministeriet skal leie og føre tilsyn med redningstenesta. Sistnemnde har vidare ansvar for førebuinga og organiseringa av redningstenesta over heile landet, og for å koordinere verksemda til ulike departement og ansvarsområde innanfor redningstenesta. Regionaladministrasjonen er også pålagt å støtte Inrikesministeriet i enkelte oppgåver ifølgje Lag om ordnande av räddningsväsendet.¹³⁰

Ved inngangen til 2023 blei ansvaret for organisering av redningsvesenet overført frå kommunane over til 21 sjølvstyrte velferdsområde og Helsinki kommune.

Genom reformen blir statens styrning i räddningsväsendet starkare. En starkare nationell styrning förbättrar produktionen av allt enhetligare och på så sätt mer likvärdiga tjänster inom räddningsväsendet i hela landet. Ett av syftena med reformen är dessutom att utveckla räddningsväsendets verksamhet som ett riksomfattande system.¹³¹

Reforma skal også sikre tettare band mellom redningsvesenet og sosial- og helsetenesta, for å skape synergjar innanfor prehospitale akutthelseteneste. Redningsvesenet er likevel framleis ein eigen sektor. Målet er at ein held oppe det gode tenestenivået sjølv om folkesetnaden eldast og treng fleire tenester. Dette føreset at ressursane til den prehospitale legevakta og legevakta blir nytta meir effektivt enn det som er tilfellet i dag.

Innanfor områda til redningsvesenet og mellom redningsvesena gjeld samarbeidsplikt for mellom anna bistandsberedskap og førebygging av ulukker.¹³²

Verkemidla i det brannførebyggjande arbeidet er, som i Noreg, feiging, informasjons- og kommunikasjonstiltak og tilsyn.

¹²⁴ Beredskabsloven (LBK) nr. 314 af 03/04/2017 § 12, stk 1.

¹²⁵ Författningar: Lagar och förordningar om räddningsväsendet och nödcentralsverksamheten.

¹²⁶ Författningar: Lagar och förordningar om räddningsväsendet och nödcentralsverksamheten. Jf. § 2a for meir informasjon.

¹²⁷ Andre lover: Lag om ordnande av räddningsväsendet 613/2022. Lag om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland 615/2022. Lag om välfärdsområden 611/2021. Inrikesministeriets förordning om beslut om räddningsväsendets servicenivå 1225/2022. Inrikesministeriets förordning om välfärdsområdets tillsyns- och bedömningskyldighet samt om regionförvaltningsverkets expertbedömning 1213/2022.

¹²⁸ Ministeriet har same rolle som eit departement i Noreg, men i motsetnad til Finland har ikkje Noreg eit innanriksdepartement. Justis- og beredskapsdepartementet er det nærmaste vi kjem i Noreg, dersom vi ser på ansvaret som *Inrikesministeriet* har: Politi, migrasjon, redningsvesen, nasjonal tryggleik, naudsentral-verksemd, sivil krisehandtering og grensetryggleik.

¹²⁹ Räddningslagen 379/2011 § 23.

¹³⁰ Lag om ordnande av räddningsväsendet 29.6.2021/613 § 7 første og andre ledd.

¹³¹ Reformen av räddningsväsendet: *Syftet med reformen av räddningsväsendet är förbättrad service.*

¹³² Plikt til samarbeid innanfor områda til redningsvesenet følgjer av *Räddningslagen 379/2011* kapittel 6 i lova.

Oppgåvene som skal handterast innanfor beredskap er brann, trafikkulukker, ulukker som skuldast farlege stoff (kjemikalie og oljeulukker), naturkatastrofar, ras, eksplosjonar, kontroll- og verifiseringsoppgåver (alarmar frå automatisk brannalarmar og røykvarslarar), første innsats for redning av menneske og dyr, skade-kontrolloppdrag og «handrækningsoppdrag».¹³³

Utover redningsverksemda kan redningsvesenet også etter avtale assistere helsestyresmaktene i samband med førstehjelp og prehospital akuttmedisin.¹³⁴

Den finske utdanninga av heiltidspersonell er klassifisert etter det europeiske ECTS-systemet for godkjenning og overføring av fag og vektal.¹³⁵ Grunnutdanninga tek 1,5 år. Tematisk fokuserer utdanninga på brann og redning ca. 70 % av tida, medan 30 % er sett av til trening innanfor akuttmedisinsk behandling og ambulanseteneste. Gjennomført utdanning gir fagskulebevis. Dette inneber at studentane kan få jobb som ambulanspersonell eller i heiltidsteneste i lokale brann- og redningsvesen.

Deltidspersonell får opplæring av dei respektive regionale heiltidsbrannvesena, og får inga formell utdanning.

¹³³ På svensk «handrækningsoppdrag». Vi vet ikkje noko meir om kva slags type oppdrag dette er.

¹³⁴ Reforma av räddningsväsendet: *Syftet med reformen av räddningsväsendet är förbättrad service.*

¹³⁵ Sjå beskrivinga av utdanninga på brannområdet i Finland i Prop. 15 L (2022–2023) Endringar i brann- og eksplosjonsvernlova (etablering av fagskule for brann- og redningspersonell m.m.) kap. 4.2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-15-l-20222023/id2947438/?ch=1>



FOTO | HELITRANS AS





4



Utfordringar for brann- og rednings- vesena



FIGUR 22. Utfordringar arbeidsgruppen mener vil treffe brann- og redningsvesenene frem mot år 2040.

Summen av dagens utfordringar og framtidige utviklingstrekk skaper eit mangesidig og komplisert utfordringsbilete. Mange av utfordringane vil vere størst for dei mindre brann- og redningsvesena som i hovudsak har deltidstilsette, og i lita grad samarbeider med andre. I dette kapittelet blir det gjort ein gjennomgang av utfordringar som arbeidsgruppa meiner at brann- og redningsvesena kjem til å stå overfor fram mot år 2040.

4.1 UKLAR OPPGÅVEPORTEFØLJE

Det er uklart kva som inngår i sektoransvaret til brann- og redningsvesena. Dette er knytt dels til forarbeida til og ordlyden i lova, og dels til utfordringar med risiko- og sårbarheitsanalysen og dei brannførebyggjande oppgåvene. Oppgåvegledninga mellom helsetenesta og brann- og redningsvesena er aukande. Samstundes blir oppgåvene som blir utførte for politiet, opplevde som krevjande.

4.1.1 UKLÅRLEIK RUNDT KVA OPPGÅVER BEREDSKAPSSTYRKEN SKAL UTFØRE

Brann- og eksplosjonsvernlova er tydeleg på at brann- og redningsvesena skal førebyggje og sløkkje brannar. I tillegg har dei oppgåver knytt til farleg stoff og transport av farleg gods. Kva andre akutte ulukker brann- og redningsvesenet skal vere innsatsstyrke for, går ikkje fram av lova. Det er uklart kva som inngår i sektoransvaret til brann- og redningsvesenet, og det er vanskeleg å vite kor grensene for ansvaret går. Det er skilnader i tenesteleveransen frå dei ulike brann- og redningsvesena. Dei utviklar seg i ulike retningar, og ikkje som eit resultat av medviten styring.

Det står i lova at brannvesenet skal «vere innsatsstyrke ved andre akutte ulukker der det er bestemt med grunnlag i den kommunale risiko- og sårbarheitsanalysen». Lovgivar ønskte ein generell ordlyd for ikkje å avgrense bistandsplikta til berre å omhandle enkelte konkretiserte beredskapssituasjonar. Lova presiserer difor ikkje ved kva andre ulukker enn brann ein har krav på innsats frå brann- og redningsvesenet. I og med at lova ikkje gir slike klare føringar, men berre slår fast at innsats kan ytast i den grad det er bestemt basert på kartlagd risiko, er det opp til kommunen sjølv å avgjere kva beredskapstenester som faktisk skal etablerast.

Dette har ført til variasjonar i beredskapstenestene som dei ulike kommunane har bygd opp i brann- og redningsvesena.

For å få ei betre forståing av kva lovgivar meiner med andre akutte ulukker enn brann, er det nødvendig å lese forarbeida til lova. Det er likevel grunn til å hevde at forarbeida til lova framleis ikkje vil gi tilstrekkelege svar. Det er nødvendig å gå tilbake til forarbeida til lova før der igjen, og då glipp det i føresetnadene som blir vidareførte frå lov til lov. I forarbeida til gjeldande lov hadde lovgivar forventingar til kva oppgåver brann- og redningsvesena skulle handtere. Oppgåvene skulle ikkje påføre kommunane meirutgifter. Problemet er at forventingane ikkje var innfridde frå tidlegare, og alle brann- og redningsvesena var heller ikkje meinte å skulle levere på dei forventa oppgåvene. Med denne bakgrunnsinformasjonen er det enklare å forstå samanhengen som blir utdjupa nærmare under. Desse samanhengane forklarar kvifor det er variasjonar i beredskapen som er bygd opp rundt om i kommunane, og bakgrunnen for at det ikkje blir bygd opp beredskap trass i at risiko går fram av ROS-analysen.

Gjeldande brann- og eksplosjonsvernlov (2002) er ei samanslåingslov, der tre lover har blitt til éi. Oppgåvene til brann- og redningsvesenet var ikkje utførelg behandla i forarbeida til den gjeldande lova. Oppgåvene var breiare omtalte i forarbeida til førre lov, som var brannvernlova av 1987. Mange av vurderingane frå før 1987 er relevante i dag, men utviklinga i omfanget av oppgåver og kostnader er utdaterte. Økonomisk blei det føreset at dei utvida oppgåvene til andre akutte ulukker (enn brann) skulle løysast innanfor rammene av dei dåverande samla ressursane til brannvernberedskap, slik at kommunen ikkje ville bli belasta med netto meirutgifter av betydning.¹³⁶

I forarbeida til brann- og eksplosjonsvernloven blir forventingane til kommunane vidareførte: «Typiske ulukkessituasjonar der brannvesenet må ventast å kunne gjere ein innsats er trafikkulukker, ras- og samanstyrtingsulukker, andre naturulukker, kjemikalieulukker og liknande.»¹³⁷

¹³⁶ Ot.prp. nr. 43 (1986–1987) om lov om brannvern, pkt. 13. Til § 8 Oppgåvene til og bemanninga av brannvesenet.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farlege stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) og om endringar i arbeidsmiljølova. Pkt. 16.3 Til § 11 Oppgåvene til brannvesenet.

Saman med forventingane uttrykte departementet at risikobiletet i den enkelte kommune kunne føre til særskilde dimensjonerings- og utstyrsbehov.¹³⁸ Samstundes står det at plikta til å handtere andre akutte ulukker ikkje ville ha særlege konsekvensar, verken økonomisk eller administrativt, då dette var ei lovfesting av den faktiske situasjonen.¹³⁹

Forventingane som blir beskrivne i korte trekk i forarbeida til gjeldande brann- og eksplosjonsvernlov, som vidareføring frå førre lov, er forventingar som ikkje blir møtte i alle kommunar, og som blir oppfylte i ulik grad rundt om i landet. Særleg kommunar med lågt innbyggjartal og brann- og redningsvesen med deltidspersonell slit med å innfri forventingane.

Grunnen til dette er at forarbeida til gjeldande ikkje tek same atterhald som den tidlegare oppheva brannvernlova frå 1987. Den gong var det ikkje forventa eller rekna som føremålstenleg at alle brann- og redningsvesen skulle brukast som innsatsstyrke til andre ulukker enn brannar.¹⁴⁰

4.1.2 UTFORDRINGAR KNYTT TIL RISIKO- OG SÅRBARHEITSANALYSAR

Den kommunale risiko- og sårbarheitsanalysen (ROS-analyse) innanfor brannområdet er eit sentralt verktøy for å definere kva ulukker (i tillegg til brannar) brann- og redningsvesenet skal kunne førebygge og handtere. ROS-analysen skal gi førebyggjande tiltak og beredskap som er tilpassa risikoen i kommunen.

Der er difor viktig at ROS-analysen beskriv reell risiko- og sårbarheit, og oppdatert fortløpande. Kravet om ROS-analyse er utfordrande for ein del kommunar.

Manglande forankring i ROS-analysen

Ifølgje ordlyden i brann- og eksplosjonsvernlov skal kommunen, med grunnlag i ROS-analysen, bestemme kva akutte ulukker brann- og redningsvesenet skal vere innsatsstyrke for.

Tilvisinga i lova til risiko- og sårbarheitsanalyse gjer at fleire brann- og redningspersonell feilaktig trur at det må byggjast beredskap for å møte all risiko i området.

Med grunnlag i ROS-analysen skal kommunestyret bestemme kva hendingar dei forventar at brann- og redningsvesenet skal handtere. Det kan vere utfordringar knytt til skjønsmessige vurderingar i ROS-arbeidet. Det er ikkje slik at hendingar som ikkje står i ROS-analysen, ikkje kan inntreffe, men kommunen må slå fast hendingar som brann- og redningsvesenet er forventa å skulle vere innsatsstyrke for. Dette er prinsipielt og legg føringar for anskaffing av utstyr, kompetansebehov, kva øvingar som skal gjennomførast, og kva økonomiske rammer som må løyvast for tenesta. Det kommunale ambisjonsnivået blir spegla gjennom vala ein gjer i beredskapsanalysen.¹⁴¹ Kommunestyret er ansvarleg for tenestetilbodet i kommunen.

Brann- og redningsvesenet rykkjer av og til ut på oppdragstypar som verken følgjer av ROS-analysen eller er ei tilleggsoppgåve i branndokumentasjonen¹⁴², og som då heller ikkje er forankra i det øvste avgjerdsorganet i kommunen. Døme på oppdrag som manglar forankring, kan vere snøskred, CBRNE-hendingar, bistand i politioppgåver, bistand i helseoppdrag (akutte eller ikkje-akutte) og fare for eller utført sjølv mord.

Manglande forankring og førebuing kan få konsekvensar for handteringa, og helse, miljø og tryggleik for personellet. Personellet kan bli sett til oppgåver det ikkje er førebudd på, ikkje har kompetanse til, og ikkje har øvd på. Det kommunale arbeidsgivaransvaret for å gi dei tilsette eit forsvarleg arbeidsmiljø, vil i visse situasjonar kunne vere krevjande.

Enkelte brann- og redningsvesen har etablert tenester som ikkje er i samsvar med, eller ikkje har bakgrunn i ROS-analysen.¹⁴³

Avgrensa analysekompetanse og mangelfulle analysar

Fleire kommunar har avgrensa analysekompetanse. Ein del ROS-analysar er også utdaterte. Ifølgje Melding om brannvernet frå 2021 oppgir tre av ti brann- og redningsvesen at ROS-analysen er eldre enn seks år, og éin av ti har analysar som er meir enn ti år gamle. Brann- og redningsvesena som har dei eldste ROS-analysane, er dei med færre enn 20 årsverk.

¹³⁸ NOU 1999: 4 *Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern*, pkt. 9.4.2 til § 19 Oppgåvene til brannvesenet.

¹³⁹ NOU 1999: 4 *Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern*, pkt. 11.3.1 Det kommunale ansvaret for etablering og drift av brannvesenet.

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 43 (1986–1987) Om lov om brannvern m.m. kap. 13 Merknad til § 8 Oppgåvene til og bemanninga av brannvesenet, s. 34.

¹⁴¹ Krav til beredskapsanalyse blei innført i brann- og redningsvesenforskrifta. Det kommunale ambisjonsnivået viser seg til dømes i samband med ulukker i vatn. Enkelte kommunar har redningsdykkarberedskap, medan andre har overflateredning.

¹⁴² Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 10 stiller krav til at etableringa og drifta av brann- og redningsvesen i kommunen skal vere dokumentert. Dokumentasjonskravet er beskrive i detalj i brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 4.

¹⁴³ Tauredningsgrupper, dyreredning og droneteneste er døme her.

Brann- og redningsvesenet skal fange opp ny kunnskap om risiko for brann. I Melding om brannvernet svarer 33 % av brann- og redningsvesena at dei ikkje har rutinar for å fange opp ny risiko fortløpande.

I tillegg er det i dag mogleg å skrive risiko ut eller inn av ROS-analysen av t.d. økonomiske omsyn. Dette kan medføre at tilliten til ROS-analysane blir svekt.

4.1.3 KREVJANDE Å HANDTERE EI ENDRÅ OPPGÅVEPORTEFØLJE

Brann- og redningsvesen har gitt innspel om at dei har eit større oppgåvespenn innanfor eige sektoransvar no enn for berre 10 år sidan. Dei skal kunne mykje meir innanfor dei enkelte oppgåvene dei er lovpålagde å utføre. At arbeidsoppdraga for tilsette i brann- og redningstenesta er i endring, viser seg gjennom det partssamansette utvalet (PSU) i siste periode for Særavtale SFS 2404 for Brann- og redningstenesta.

«Arbeidsoppdraga for tilsette i brann- og redningstenesta er i endring. Både talet på og type oppdrag har lenge vore i endring. Det blir sett ned eit PSU som skal drøfte endringar i arbeidsoppgåvene og krava til yrkesutøvarane, og vurdere kva konsekvensar dette bør få for arbeidsvilkåra og reguleringa av desse i SFS 2404. Det blir i denne samanheng vist til mellom anna problemstillingar rundt PLIVO (pågåande, livstruande vald).»¹⁴⁴

Brann- og redningsvesena sløkkjer brannar i mellom anna bustader, industri, køyretoy, tunnelar, skog og utmark. Vidare handterer dei ulukker med køyretoy, tungtransport, farleg stoff, industri med kjemikalier, personar i vatn, naturskapte hendingar som følgje av flaum, storm/orkan og jord-, snø- og steinskred.

Oppgåveporteføljen til brann- og redningsvesena vil truleg bli endå meir omfattande med framtidige utfordringar, der nye energikjelder og større klimarelaterte hendingar vil påverke kjerneoppgåvene.

Utanfor dei lovpålagde oppgåvene i sektoransvaret til brann- og redningsvesenet blir det også fleire oppdrag med bistand til helsetenesta.

Brann- og redningsvesenet utfører i tillegg andre oppgåver som samfunnet treng beredskap for, og som ingen andre beredskapsorgan har følt ansvar for eller fått ressursar til å ta på seg. Det kan til dømes vere oppgåver i samband med heisstopp, søk etter døde, berging av verdier, flaumsikring, flaggheising, opne dører eller mottak av helikopter.

Endringar i dei førebyggjande oppgåvene

Det førebyggjande regelverket har dei siste åra blitt meir funksjonsbasert, med færre og mindre detaljerte krav til det førebyggjande arbeidet. Det inneberer at ROS-analysen i større grad skal liggje til grunn for planlegging av arbeidet og gjennomføring av målretta tiltak.

Kommunikasjons- og motivasjonstiltak skal formidlast til mange ulike målgrupper. Kultur og språk kan vere ein barriere.

Tilsyn blir meir kompliserte. Brann- og redningsvesenet skal føre tilsyn med bygg, som i takt med teknologisk utvikling blir meir komplekse, med mellom anna smarthusteknologi og nye energikjelder som t.d. solceller.

Dei kommunale heimetenestene har, som følgje av ei rekkje reformer på helseområdet, fått brukargrupper med meir fagleg krevjande medisinske og psykososiale behov. Samanlikna med tidlegare er det no langt fleire med høgare risiko for å omkome i brann, som bur i eigen bustad eller omsorgsbustad.¹⁴⁵ Dette har auka behovet for samarbeid og samhandling på tvers av kommunale tenester, der brann- og redningsvesenet er ein viktig samarbeidspartnar for mange.

¹⁴⁴ SFS 2404 *Brann- og redningsteneste* (2021, januar 1). Særavtale henta frå KF-Infoserie (01.01.2021–31.12.2022).

¹⁴⁵ DSB & Helsedirektoratet. (2017). *Samarbeid mellomkommunale tenesteytarar om branntryggleik for risikoutsette grupper*.



FOTO | SIGBJØRN BREDESEN,
NORDMØRE INTERKOMMUNALE BRANN OG REDNINGSTJENESTE

I kommunar der nødvendig samarbeid ikkje er forankra, og ansvar og oppgåver ikkje er godt nok avklart, er brann- og redningsvesenet ofte pådrivar i det førebyggjande arbeidet og strekkjer seg utover det som ligg til ansvarsområdet for at folk skal bu brannikkert.

Handtering av meir kompliserte bekymringsmeldingar er éin av fleire konsekvensar av utviklinga med fleire heimebuande i sårbare grupper (rus og psykiatri). Både førebyggjande og beredskapspersonell kan kome i situasjonar som er utfordrande med omsyn til truslar og vald.

4.1.4 AUKANDE BISTAND TIL HELSETENESTA

Helsetenesta får i aukande grad bistand frå brann- og redningsvesen, utan at desse oppdraga er tekne inn i ROS-analysen, brannokumentasjonen eller brann- og eksplosjonsvernlova (sjå delkapittel 3.1.13). Dei tre naudetatane har kvart sitt sektoransvar med kvar si sektorlovgeving, og må i mange tilfelle samarbeide for å gi den naudstilte best mogleg hjelp. Dei har utdanning og myndigheit til å skjøtte kvar sine oppgåver, og skal vere organiserte og dimensjonerte for å kunne utføre dei.

Av helseoppdraga er det bstanden som brann- og redningsvesena yter til ambulansetenesta, som har størst omfang. Bstanden til kommunale helse- og

omsorgstenester er av mindre omfang.¹⁴⁶ Årsakene kan vere profesjonalisering og sentralisering av spesialisthelsetenesta, derimellom ambulansetenesta, som fører til at ambulansane får lengre køyreveg mellom hendingstad og mottak på sjukehus. Innføringa av akutthjelparar gjennom Norsk Luftambulans, og motivasjonen til kvart enkelt brann- og redningsvesenet, kan vere andre faktorar som påverkar utviklinga. I tillegg er brann- og redningsvesen stadvis ein praktisk og tilgjengeleg ressurs for Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK). AMK vurderer den akuttmedisinske tilstanden til pasienten, og kor langt unna ambulansen og legevakta er. Brann- og redningspersonell blir sendt ut til mange typar helseoppdrag, derimellom hjartestans, astma og jordkvefsestikk, i påvente av helsepersonell. Dei blir òg sende ut til løfte- og bereoppdrag og for å forsere dører, dirigere helikopter og frakte helikopterpersonell. I tillegg kjem helseoppdrag der helsepersonell allereie er på staden, men der brannpersonell blir utalarmert fordi det er ønskje om «fleire hender».

Akutthjelparordninga verkar ikkje vere forankra i avtalar slik det følgjer av akuttmedisinforakrifta § 5. Avgjerder om samhandling og ressursbruk ser ut til å bli tekne av brann- og redningsvesenet sjølv, og er i lita grad forankra i helseforetaksleiinga, kommuneleiinga eller helse- og omsorgstenesta i kommunen.

Oppgåvegildinga til helseoppgåver inneber ein utilsikta forskyving av utgifter frå stat til kommune.

Mange i brann- og redningsvesenet er positive til å bidra i helseoppdrag, og ser på det som motiverande. Andre er mindre motiverte, og opplever enkelte helseoppdrag som belastande, eller er uroa for auken i talet på helseoppdrag. Det er i kommunar med spreidd folkesetnad og tettstader under 3000 innbyggjarar, der det er krav til lågaste beredskapsordning med personell utan vakt, at Helsedirektoratet meiner det «truleg er størst behov for akutthjelparar. Grunngevinga er at det er i slike område det er mest utfordrande å sikre rask respons for ambulans og legevakt», jf. utkast til rettleiar for akutthjelpar, pkt. 20.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Rapporten *Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetenesta* (2022) levert til Justis- og beredskapsdepartementet frå DSB og Helsedirektoratet med kopi til Helse- og omsorgsdepartementet.

¹⁴⁷ Utkast til nasjonal rettleiarar for akutthjelparar, utkast v.06. februar 2023, kap. 4.

DØME FRÅ DET VERKELEGE LIV

Eitt brann- og redningsvesen har fortalt at det også blir sendt ut på helseoppdrag som er typiske oppdrag for Raude Kross. Forklaringa på utkallinga frå AMK via 110-sentralen er at det er tidskritisk. Brann- og redningsvesenet trur på si sida at årsaka heller er kort responstid og at det ikkje kostar noko. Raude Kross lokalt irriterer seg over at brann- og redningsvesenet er med på å undergrave det frivillige arbeidet deira ved å «ta» oppdrag som Raude Kross elles ville ha teke og fått betalt for. Ettersom brann- og redningsvesenet ikkje fakturerer for bistanden til helsetenesta, vil ein alarm på ein deltidstasjon utan vakt føre til at kanskje 10–12 personar må fare frå hovudjobben sin. Dette går av «kvota» der brann- og redningsvesenet treng dei tilsette i samband med lovpålagde oppgåver i eigen sektor. Eit slikt oppdrag kostar brann- og redningsvesenet minst kr 10–12 000 inkludert opplæring, utstyr, drivstoff, vask, debrifing og så vidare.

Konsekvensane er størst for brann- og redningsvesen som har deltidstilsette. Desse har ein annan hovudarbeidsgivar og rykkjer ut når alarmen går. Deltidspersonellet har også minst tid til kompetanseheving og øvingar. Rekrutteringa til deltidstillingar kan bli vanskeleg dersom personellet ofte må gå frå hovudarbeidsgivaren i arbeidstida.

Akutthjelparordninga skal vere eit supplement til førstehjelpsinnsetning frå publikum, og ikkje erstatte ordinære akuttmedisinske tenester som legevakt og ambulanse. Samvirkeprinsippet går ikkje så langt at naudetatane skal ta sektoransvaret til kvarandre på dagleg basis.¹⁴⁸

Forholdet til pasientskadeerstatning

Akutthjelparordninga er ein del av den akuttmedisinske beredskapen når det blir inngått bistandsavtale.¹⁴⁹ Forskrifta slår fast at slik bistand skal kome i tillegg til, eller i påvente av at personell frå dei andre akuttmedisinske tenestene kan yte akuttmedisinsk hjelp.

Det er krevjande å forstå at akutthjelparordninga er eit supplement til førstehjelpsinnsetning frå folkesetnaden, ei forsterka publikumshjelp, men òg til tider ein del av den akuttmedisinske beredskapen.

Brann- og redningsvesen kan vere eit «avbøtande tiltak» dersom det i ein ROS-analyse frå helsetenesta blir konkludert med at det er nødvendig i påvente av akuttmedisinske ressursar.¹⁵⁰ Akutthjelparordninga verkar vere ei forsterking av helsetenesta, men formålet er å hjelpe folkesetnaden.

Trass i at akutthjelparane er ein del av den akuttmedisinske beredskapen, vil ikkje ordninga med pasientskadeerstatning dekkje feil som akutthjelparane gjer (behandlingsskadar). Pasientskadeordninga gjeld i regelen ikkje ved utføring av akutthjelparoppdrag.¹⁵¹ Unntaket er dersom akutthjelparen 1) har autorisasjon eller lisens som helsepersonell, 2) er medhjelpar for helsepersonell og 3) utfører pasienttransport, og det er inngått akutthjelparavtale.

Folkesetnaden vil oppfatte at akutthjelparen yter helsehjelp, og vil truleg ikkje forstå skiljet som helsetenesta trekker mellom helsehjelp og førstehjelp. Formålet med akutthjelparordninga er å auke overlevinga og avgrense funksjonstap, som er eit helserelatert formål.

Det er bygd opp eit system i akutthjelparordninga for at det helserelaterte formålet skal bli nådd. Akutthjelparane blir utalarmerte frå AMK og via 110-sentralen, og det blir inngått avtalar mellom aktørane. Akutthjelparane får opplæring, dei skal øve, dei har utstyr og dei skal få dekt mellom anna lønskostnader og utstyr.

Behandlingsskadar som følgje av hjelp frå ein akutthjelpar vil truleg vere sjeldsynte, men dei vil mest sannsynleg kome føre. Pasienten vil ha ein vanskelegare veg mot erstatning når denne skal ytast frå kommunane som følgje av akutthjelparordninga, utanfor helse-/pasientskadeordning. Pasientskadelova slår fast at pasienten og andre som har lidd tap på grunn av pasientskade, har krav på erstatning når skaden skuldast svikt ved ytinga av helsehjelp, «sjølv om ingen kan lastast», jf. § 2. Det vil vere vanskelegare for pasienten å få erstatning utanfor pasientskadeordninga, ettersom ansvarsgrunnlaget då vil vere aktløyse.

¹⁴⁸ Rapporten «Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten», datert 15.06.2022 frå Helsedirektoratet og DSB, punkt 10.7 under «Prinsipielle spørsmål» på s. 105.

¹⁴⁹ Akuttmedisinforskrifta § 5.

¹⁵⁰ Utkast til nasjonal rettleiarar for akutthjelparar, utkast v.06. februar 2023, kap. 4.

¹⁵¹ Pasientskadelova § 1.



FOTO | CHARLOTTE VELAND HOVEN, HEDEMARKEN BRANNVESEN

4.1.5 BISTAND TIL POLITIET ER PRINSIPIELT VANSKELEG

Ulik organisering skaper utfordringar for samvirket

Ulik organisering av brann- og redningsvesena og politiet skaper utfordringar under handteringa av hendingar, og då særleg under store hendingar. Det er varierende kunnskap om skilnadene blant leiarar i begge etatar. Kunnskapen om andre etatar burde ha vore større hos både brann- og redningsvesena og politiet.

Politiet har kommando og kontroll i linja frå politi-meister til operasjonssentral og vidare til innsatsleiar politi. Operasjonssentralen er eit operasjonelt nivå som gir ordre til innsatsleiar politi. Brann- og redningsvesena har ikkje noko kommando- og kontrollinje tilsvarende politiet. 110-sentralen er ein fagsentral som skal støtte brann- og redningsvesena med faglege råd, og har ikkje myndigheit slik som operasjonssentralen.

Brann- og redningsvesena har ein overordna vaktberedskap, slik at myndigheita til brannsjefen blir vareteken under innsats. På skadestaden blir overordna vakt omtalt som «innsatsleiar brann». Innsatsleiar brann må skjøtte brannrelaterte oppgåver som operasjonssentralen til politiet gjer for innsatsleiar politi, og også oppgåver som ligg til politimeisteren.

Når personane i overordna vakt er på oppdrag som innsatsleiar brann, står desse skulder til skulder med innsatsleiar politi og utøver samvirke. Like fullt varettek dei ulike nivå og har ulik myndigheit i handteringa.

Utan delegering av oppgåver og ansvar vil innsatsleiar brann fort kunne miste oversikt grunna stort kontrollspenn. Innsatsleiar vil ikkje kunne innfri

forventingane frå innsatsleiar politi samstundes som det skal løysast oppgåver på eit operasjonelt nivå.

Bistand til politiet

Bistand til politiet utgjer ein relativt låg prosentdel av den samla oppdragsmengda som brann- og redningsvesenet utfører. Det at brann- og redningsvesen løysar slike oppdrag, reiser primært spørsmål av prinsipiell karakter.

I rapporten *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet* frå 2022¹⁵² blir det lagt fram ei rekkje døme frå intervju med polititenestepersonar som viser at politiet tidvis går for langt i å be om bistand.

«der vi [politiet] ikkje kjem fort til, ber vi brann- og redningsvesenet om å ta bilete og gjerne sende til oss. [Dei] gjer ei vurdering for oss og [vi] spør om føraren verkar edru. Sånne ting som heilt klart er politioppgåve, får vi ofte brann- og redningsvesenet til å hjelpe oss med. Til dømes ute i XX [stad], som kan vere utfordrande om sommaren grunna meir trafikk og lite politi. Men det er klart at brann- og redningsvesenet har sine oppgåver, og at desse alltid kjem først. Vi pålegg ikkje brann- og redningsvesenet noko.

(...)

Det er mogleg at vi enkelte gongar misbruker brann- og redningsvesenet til å gjere oppgåvene våre.»¹⁵³

¹⁵² Rapport frå arbeidsgruppe: *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet*, datert 15.06.2022, frå Politidirektoratet og DSB.

¹⁵³ Rapport frå arbeidsgruppe: *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet*, datert 15.06.2022, frå Politidirektoratet og DSB, pkt. 5.9 på s. 59.

Dei ulike svara frå intervjuar tyder på at brann- og redningsvesena blir nytta til oppdrag innanfor ansvarsområdet til politiet i større grad i nokre politidistrikt enn i andre.

Det er ikkje noko nytt at politiet ber brann- og redningsvesen om assistanse, men det er lenge sidan det blei gitt prinsipielle føringar på området.

«[S]pørsmål om politiet kan krevje assistanse frå brannvesenet, inkludert rekvirere materiell, for innsats under reine politiaksjonar», har tidlegare blitt svart på i brev av 12.01.1973 frå Kommunal- og arbeidsdepartementet og rundskriv av 12.01.1973 frå Justis- og politidepartementet. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) sende førnemnde og noko utfyllande informasjon i brev av 17.10.1989 til alle brannsjefane i landet.

DBE viser til Justisdepartementets brev til Kommunaldepartementet:

«Som det går fram av brevet frå Justisdepartementet av 5. mars 1969 til Kommunal- og arbeidsdepartementet, antek ein at brannvesenet ikkje pliktar å assistere politiet med å oppretthalde ro og orden under opptøyar o.l., og at det berre er i naudsituasjonar som er så alvorlege at vesentlege samfunnsinteresser står på spel, at det kan kome på tale med bistand frå brannvesenet. Politimeistrane har blitt informerte om dette.»

I tillegg til å trekkje grensa mot opptøyar, kom DBE under punktet «Konklusjon» med ei føring i samband med det som DSB meiner er reine politiaksjonar som ikkje er opptøyar og anna uro. DBE skreiv følgjande:

«DBE ser det ikkje som ønskjeleg at ordenspolitioppgåver blir løyste med assistanse frå brannvesenet.»

I dag må brann- og redningspersonell i fleire tilfelle vente lenge før politiet kjem til hendingsstaden, trass i at innsatsen til brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernlova er knytt til «akutte ulukker». Lovgivar har i tråd med forarbeida¹⁵⁴ nytta omgrepet «akutte ulukker» for å presisere at lova ikkje har til formål å regulere aktivitet i etterkant av ein beredskapsinnsats i akuttfasen.

Når politiet er på plass, tek deltidspersonellet i fleire tilfelle over oppgåva som politiet har med trafikkdirigering, i staden for å dra tilbake til hovudarbeidsgivar.

Ei årsak kan vere at ein politipatrulje med berre to personar vil kunne ha utfordringar med å skulle ta seg av mellom anna trafikkdirigering, avhøyr og bevissikring. Ved hendingar der politiet ikkje har dradd til ein hendingsstad, har det skjedd at brann- og redningspersonell har blitt spurt om å ta bilete, måle bremsespor og vurdere edruskap. Politiet har også spurt brann- og redningsvesen om bistand til reine politioppdrag som t.d. å opne dører, fire politi ned på balkong i tau eller roe ned personar i ein amper situasjon.

Det ser ikkje ut til å vere mange oppdrag der tryggleiken til brann- og redningspersonellet står på spel. Det at brann- og redningsvesenet assisterer politiet, får konsekvensar med omsyn til rettstryggleik overfor innbyggjarane, forsikringsdekning for brann- og redningspersonellet og lønsutgifter for brann- og redningsvesen med deltidspersonell. Dette fordi kommunen pådreg seg utgifter som følgje av bistanden til politiet, og fordi personellet må forlate hovudarbeidsgivar dersom alarmen går i arbeidstida. Forståinga som er etablert mellom hovudarbeidsgivaren til personellet og brann- og redningsvesenet som biarbeidsgivar, er ikkje basert på utrykkingar for politiet. På same måte som med helseoppgåvene, vil det vere ei forskyving av utgifter frå stat til kommune, om enn i mindre grad, då det er færre oppdrag for og i påvente av politiet. Bistand til politiet kan også få følgjer for rekruttering og motivasjon for å stå i jobben.

Uheldig rollesamanblanding

Etter gjeldande brann- og eksplosjonsvernlov er det inga bistandsplikt til politiet. Ei rollesamanblanding er uheldig av fleire grunnar. Det er politiet som har myndigheit og opplæring til å oppretthalde ro og orden, avvikle trafikk og drive etterforskning for å kjempe mot kriminalitet. Folkesetnaden skal vite kva etat som har desse oppgåvene.

Brann- og redningspersonell avheng av tillit frå folkesetnaden når dei skal heim til folk for å sløkkje brann eller gjennomføre feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Brann- og redningsvesen har av brannomsyn tilgang til heimar, der politiet ikkje utan vidare kjem inn.

¹⁵⁴ Ot.prp. nr. 43 (1986–1987) pkt. 12.2.1.

Private heimar er verna i Grunnlova, og brannregelverket opnar for snevre unntak for å gå inn i private heimar. Brann- og redningspersonell må vere særskilt forsiktig med å rapportere vidare ting som ikkje har med formålet med tilsynet eller sløkkinga å gjere. Ei rollesamanblanding vil kunne svekke tilliten og gjere det vanskelegare å innfri formålet med å redusere sannsynet for brann, og avgrense konsekvensane som brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier.

I ein artikkel som stod på prent i Tidsskriftet Brannmannen i 2019, «Skal du ta meg, eller skal du hjelpe meg?», kastar ein lys over korleis brann- og redningspersonell kan oppleve det å utføre visse typar politioppgåver.¹⁵⁵ Brannsjefen er tilsett i 14 % stilling, og har elles ansvaret for veg, vatn og avløp i kommunen. I eit lokalsamfunn der alle kjenner alle, er rollesamanblandinga belastande. Som han sjølv uttrykkjer det: «Det er ikkje rett at publikum skal sjå oss i brannklede, men ikkje vere sikre på kva vi representerer. Enkelte vil tenke: 'Skal du ta meg, eller skal du hjelpe meg?' Så langt har alt gått bra når dei skal roe gemytta eller 'sjekke ut ting på festar'».

Ein uttrykingsleiar synest det er rart at det er sett i gang PLIVO-øvingar utan at det er gitt meir opplæring – til dømes i korleis ein tek judo-grep. Brannsjefen legg til at det forsikringsmessige heller ikkje er avklart. Vidare seier han:

«Ein ting er at vi ikkje er utstyrte til å ta slike politioppgåver. Men vi er heller ikkje organiserte for det. Alle har vanlege jobbar som t.d. tømrar, elektrikar og drosjeeigar. Dei har bestått kurset på åtte veker med brannsløkking, teori om brann, sløkkjemetodar og klipping av bilar. Så får dei politioppgåver. Ryggmergsrefleksen vår er å redde folk. Folk skal stole på oss, og vite at når vi kjem, er det redning som gjeld. Dei skal ikkje forbinde oss med politi og makt. Økonomi er også ein faktor. Det er kommunen som får ekstrarekninga når vi køyrer ut 3–4 mann. Alle slike oppdrag med utrykking og beredskap er tariffesta med minst 2 timar overtid.»

Brannsjefen beskriv også den mentale belastninga det er å tenkje som politi.

Nasjonal prosedyre ved pågåande livstruande vald (PLIVO)

DSB sende i 2015 ut brev til alle brann- og redningsvesen og 110-sentralar i landet om fastsetjing av prosedyre for samvirke med naudetatane ved pågåande livstruande vald. Prosedyren var utvikla i eit samarbeid mellom politiet, helsetenesta og brann- og redningstenesta, og blei godkjend av direktørane frå høvesvis Politidirektoratet, Helsedirektoratet og DSB. Prosedyren dannar grunnlag for ein betra nasjonal beredskap for å handtere hendingar der det blir utøvd livstruande vald. Utviklinga av prosedyren er ei oppfølging etter hendingane 22. juli 2011.

Prosedyren gir klare føringar for kva situasjonar innanfor PLIVO brann- og redningsvesenet ikkje skal gjere innsats ved.

Prosedyren slår fast at brann- og redningsvesena i visse tilfelle med pågåande livstruande vald, skal vurdere å gjere ein innsats før politiet kjem til staden. Instruksjonen utfordrar brann- og redningstenesta på fleire måtar.

Det er ikkje klart for alle medlemmane i arbeidsgruppa kva grunnlag DSB har for å instruere kommunane så direkte som det blir gjort i prosedyren. At direktoratet pålegg kommunane ei plikt til å vurdere, sjølv om det ikkje er ei handlingsplikt, blir opplevd som problematisk. Sjølv om grunnlaget skulle stå seg, er det opp til kommunane å prioritere midlar til det som krevst av øvingar, verneutstyr og kompetanseheving. Det blei ikkje overført ekstra midlar til kommunane for å innfri forventingane frå direktoratet, med unntak av finansiering frå DSB av opplæring for regionale PLIVO-instruktørar.

Hensikta med prosedyren er å sikre samhandling mellom naudetatane og auka beredskap mot pågåande livstruande vald. Brann- og redningsvesena har mange stader kortare responstid enn politiet, og har difor i enkelte tilfelle måtte handtere hendingar på eiga hand utan høve til fysisk samhandling med politiet på staden.

Heiltidspersonell i brann- og redningsvesen deltek på PLIVO-øvingar saman politi og helse omtrent ein gong i året. Deltidspersonell har ofte lengre intervall på tre år, og ofte er det berre uttrykingsleiar som blir send.

¹⁵⁵ Tidsskriftet Brann og redning (tidl. Brannmannen) nr. 6. (2019). «Skal du ta meg eller skal du hjelpe meg?»

Enkelte oppfattar prosedyren som for lite treffsikker, då personellet i distrikta, som har høgast sannsyn for å kome først fram til ei PLIVO-hending og må vente lengst på politiet, er dei som øver minst.

PLIVO-hendingar er ekstreme hendingar der ein sjølv og andre er utsett for livsfare. Hendingane kan omfatte fleire døde og/eller skadde, pluss éin eller fleire ustabile gjerningspersonar med dødelege våpen. Også på øvingane skjer skadar.

Samanlikna med utdanninga som politiet har i vurdering av gjerningspersonar, pågripingar, entring av bygningar og liknande, er innhaldet i øvingane minimalt. Dei aller fleste brann- og redningsvesen manglar også tilstrekkeleg verneutstyr for slike hendingar. Deltidspersonell har i utgangspunktet avgrensa tid til øvingar, og PLIVO-øvingar kjem i tillegg til alt det andre det skal øvast på. Utan ein auke i talet på øvingstimar vil PLIVO-øvingane kunne gå på kostnad av andre nødvendige øvingar.

På PLIVO-øvingane blir personellet oppfordra til å bruke utstyr tilhøyrande brann- og redningsvesenet i eventuell handtering eller avskrekking. Etter eit par timar med øving blir ein rekna som ferdigøvd.

For å vere befall i brann- og redningsvesen med deltidspersonell har ein etter dagens krav nokre få veker med kurs der ein får trening i leiing av skadestad ved handtering av brann. Brannbefall har ikkje opplæring i situasjonsvurdering av valdshendingar eller maktbruk med krav om forsvarleg og høveleg reaksjon. Når brann- og redningsvesenet blir utalarmert til PLIVO-hendingar, må brannbefallet gjere ei vurdering der det vil vere stort sannsyn for at nokon kjem til skade, uansett kva ein vel.

Ventar ein på politiet, kan det bli fleire offer etter kvart som gjerningspersonen turar fram. Går ein i innsats, kan eige personell med lite opplæring og verneutstyr bli skadd eller drepe. Gjerningspersonen kan også bli skadd eller drepen av brannpersonell med til dømes brannbil, verktøy og anna utstyr.

Uansett utfall kan ei PLIVO-hending gjere det nødvendig for utrykkingsleiar å ta krevjande avgjerder det kan vere vanskeleg å leve med. I brann- og redningsvesen med deltidspersonell utan vaktordning veit ein ikkje kven som møter når alarman går. Det kan skje at utrykkingsleiar ikkje møter.

Då er det personell utan leiarkompetanse som må gjere vurderingane fram til overordna vakt er på plass. Belastinga blir endå større av at hendinga sannsynlegvis vil bli granska både av media og rettsvesenet i ettertid. Brannpersonell som skadar seg sjølv eller andre, risikerer å måtte svare for dette personleg i rettsvesenet.

Det er i dag ei skeivheit mellom forventingane i PLIVO-prosedyren og kva kommunane tilbyr med tanke på opplæring, verneutstyr og tryggleik for brannpersonellet ved slike hendingar.

Dagens utdanningsmodell for leiarar og deltidspersonell kombinert med avgrensa kommunale midlar til brann- og redningsvesen tilseier at forventingane til brann- og redningsvesenet i samband med PLIVO-hendingar er for store. Handteringsevna til brann- og redningsvesenet før, under og etter slike hendingar er for lav. Med dagens praksis blir brannpersonell utalarmert til situasjonar som heilt klart inneber ein uakseptabel risiko, og/eller der innsatsen ikkje har rimelege føresetnader for å lukkast.

4.1.6 FOR FÅ FELLES ØVINGAR MELLOM BRANN OG POLITI

Det har fleire gongar blitt peikt på behov for å utvikle og sikre gjennomføring av regelmessige felles, mindre øvingar der det blir øvd på element som fremjar samhandling mellom dei tilsette på tvers av naudetatane.

Utover PLIVO-øvingane blir det i lita grad gjennomført øvingar der politi og brann- og redningsvesenet deltek saman, jf. rapporten om samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesen.¹⁵⁶ I intervjuet som blei gjort i samband med rapporten, blei det gitt nokre døme på samhandlingsøvingar utover PLIVO-øvingane, men samhandlingsøvingar er i lita grad er sette i system. Dei avheng meir av personleg initiativ blant lokale leiarar. Etatane øver mest kvar for seg.

Arbeidsgruppa trur moglege årsaker til at det blir øvd for lite saman kan vere økonomi, turnus, prioritering av eigen sektor, og at det heller ikkje er tydeleg kven som skal ta initiativet.

¹⁵⁶ Rapporten «Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet» (2022) levert til Justis- og beredskapsdepartementet frå DSB og Politidirektoratet, pkt. 5.12.2 og 7.2.2.



FOTO | LOM OG SKJÅK BRANNVESEN

Også i evalueringa av leirskredet på Gjerdrum i 2020 blei det peikt på behov for meir samtrening av samvirkeaktorane på ulike beredskapsnivå.¹⁵⁷

4.1.7 FOR MANGE UNØDIGE AUTOMATISKE BRANNALARMAR (ABA)

Brann- og redningsvesen blir utalarmarte til mange automatiske brannalarmer. Det største volumet er frå offentlege bygningar og særskilde brannobjekt, medan alarmer frå bustader i all hovudsak går til private vaktelskap.

Brann- og redningsvesenet rykte i 2022 ut til nærare 33 000 automatiske brannalarmer som viste seg å ikkje vere reelle brannar, men knytte til feil bruk eller tekniske feil ved anlegga.¹⁵⁸ Ved om lag 10 000 automatiske brannalarmer blei dessutan utrykkinga avbroten før brann- og redningsvesenet kom til staden. Talet på unødige utrykkingar ser ut til å ha vore stigande over tid.

Brann- og redningsvesenet rykkjer i tillegg ut til mange ABA-ar som er reelle brannar. I 2022 kan dette dreie seg om ca. 2500 brannar og branntilløp. Om lag 20 % av bygningsbrannane i 2022 blei varsla som ABA. Samstundes er ein høgare prosentdel av dei ABA-varsla bygningsbrannane sløkte før brann- og redningsvesenets kjem til staden, enn bygningsbrannar som har blitt varsla på annan måte. Også talet på reelle brannar varsla ved ABA ser ut til å ha auka dei siste åra. Dei automatiske brannalarmane er såleis særers nyttige på same tid som dei problematiske.

Mange brann- og redningsvesen bruker mykje ressursar på tiltak som skal få ned talet på unødige alarmer, derimellom tilsyn, informasjon og aukande prissatsar ved unødige alarmer. Sjølv om talet på utrykkingar per anlegg ser ut til å vere på veg nedover, er det samla talet på utrykkingar uendra.

Det er fleire årsaker til at talet på unødige automatiske brannalarmer er så høgt og aukande.

¹⁵⁷ Grahl-Jacobsen, L., Lerseth, S. K., Eik, M., Nyberg, L., & Hansen, Ø. (2021). *Evaluering av Øvre Romerike brann og redning IKS (ØRB) sin krisehåndtering av leirskredet i Ask.*

¹⁵⁸ DSB (2023). *Brann, Redning, Innrapportering og Statistikk (BRIS).*

Lovert og forskrifter stiller stadig strengare krav til at tekniske anlegg som brannalarmanlegg, sprinkelanlegg og røykventilering skal vareta branntryggleiken i bygningar. Det blir difor installert brannalarman i fleire bygningar no enn tidlegare, både i nybygg og ved ombygging eller bruksendring i eksisterande bygningsmasse. Til dømes aukar talet på alarmobjekt hos Midt-Noreg 110-sentral med 100 abonnement kvart år.¹⁵⁹ Det er her viktig å få fram at direktekopling av alarmanlegg til 110-sentralane ikkje er lovpålagt. Dette er ei utvikling som 110-sentralane og brann- og redningsvesena sjølve kan vere med på å styre.

Brannalarmanlegga er ofte ikkje tilpassa bruken av bygningane. Det blir til dømes brukt detektorar med gammal teknologi, trass i at det finst betre produkt på marknaden. Årsaka er ein kombinasjon av manglande oppgradering og vedlikehald av brannalarmanlegg, og dårleg prosjektering med omsyn til val av type detektorar og plassering. Trøndelag brann- og redningsteneste IKS (TBRT) har mange døme på heilt nye bustadblokker der brannalarmen blir utløyst når bebuarane lager mat, og nye bygg med dårlege alarmanlegg.¹⁶⁰

Dei mange unødvendige brannalarmane og utrykkingane til desse medfører ei rekkje ulemper. Ikkje minst når det gjeld branntryggleiken. Brannvarsling er eit av dei viktigaste og mest grunnleggjande brannsikringstiltaka vi har. Mange unødige alarman kan påverke tilliten som folk har til brannalarmen, og gjere at han mistar effekt. Dette kan medføre fare for liv og helse i den augneblinken det oppstår ein reell brann. TBRT skriv til dømes følgjande i brev til Direktoratet for byggkvalitet frå 2023:¹⁶¹

«Vi har fleire gongar erfart at personar har hamna i livsfare på grunn av at dei ikkje har evakuert, eller fordi andre (naboar) har slått av alarmklokkene i den tru at det atter ein gong er ein unødig alarm. Frykta for at brannalarmen skal bli utløyst ved vanleg bruk av bygget fører også til at det blir gjort uheldige tiltak i bruksfasen av bygninga, kanskje i frykt for rekning ved utrykking.»

«Detektorar blir tildekte og teipa over, detektorar blir kopla ut, det blir montert utkoplingsbrytarar i fellesareal og programmert lange forseinkingar i brannsentralane.»

Også brann- og redningsvesena blir påførte ulemper gjennom dei mange unødvendige automatiske brannalarmane. Slike alarman krev betydelege ressursar både hos 110-sentralane og brann- og redningsvesena. Vanlegvis rykkjer brann- og redningsvesen ut med eit vaktlag på fire til ABA-oppdrag. Dei mange unødvendige utrykkingane skaper også risiko for brannpersonellet og andre trafikantar i samband med sjølve utrykkingskøytinga. I tillegg vil den unødige køytinga ha negativ miljøpåverknad. I brann- og redningsvesen med deltidspersonell får slike unødige utrykkingar dessutan følgjer for hovudarbeidsgivaren til deltidskonstablane.

Det er viktig at brann- og redningsvesen og 110-sentralar har eit medvite forhold til om mengda og ressursbruken knytt til unødige alarman er akseptabel eller ikkje. Ulempene må vurderast opp mot fordelane i form av kunnskap som brann- og redningsvesenet tileignar seg om branntryggleiken i bygga dei rykkjer ut til, og høvet det gir til å drive brannførebyggjande arbeid ved besøk hos klienten (t.d. sjekk av sløkkjeutstyr, rømningsvegar og komfyrvakt).

Enkelte brann- og redningsvesen tilbyr også private ein bustadsalarm som kan vere ein kombinert brann- og innbrottsalarm. Alarmmarknaden kan utgjere ei betydeleg inntektskjelde. Dersom slike kommersielle tilleggstenester er av stort omfang, kan det gå ut over kapasiteten til å handtere lovpålagde oppgåver. Dette kan t.d. vere tilfelle dersom øvingar (til lovpålagde oppgåver) blir avbrotne gong på gong.

¹⁵⁹ Brev frå Trøndelag brann- og redningsteneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet 17.3.2023.

¹⁶⁰ Brev frå Trøndelag brann- og redningsteneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet 17.3.2023.

¹⁶¹ Brev frå Trøndelag brann- og redningsteneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet 17.3.2023.

4.1.8 EIGENBEREDSKAP I INDUSTRIEN KONTRA OFFENTLEG BEREDSKAP

Verksemder som handterer farlege stoff eller transporterer farlege gods på veg eller jarnbane, utgjer ein særskild brann- og eksplosjonsrisiko, og skal etablere ein tilstrekkeleg eigenberedskap med tilhøyrande varslings- og innsatsplanar.¹⁶² Beredskapen og innsatsplanane skal vere tilpassa risikoen, samordna med den offentlege beredskapen og bli oppdaterte ved behov.¹⁶³ Dersom verksemda utgjer ein risiko for storulukke, kan sentral tilsynsmakt bestemme at beredskapen også skal omfatte område nær verksemda. Departementet kan gi forskrifter om krav til eigenberedskap, derimellom føresegnar om opplæring og øving av personell.

Forskrifter som er bestemte med heimel i brann- og eksplosjonsvernlova, har føresegnar om beredskap. Eit døme er forskrift om handtering av farleg stoff § 19, der det står at verksemder som handterer farlege stoff, skal utarbeide ein beredskapsplan og etablere ein tilstrekkeleg eigenberedskap med tilhøyrande varslings- og innsatsplanar. Beredskapsplanen skal oppdaterast jamleg og gjere greie for ansvars-, oppgåve- og ressursfordeling under innsats ved ulukker og andre uønskte hendingar. Beredskapsplanen skal innehalde alarmerings-, røming-, rednings- og slökkjeinstruksar. Meldepliktige verksemder etter § 12 skal samordne sin beredskapsplan med offentlege beredskapsplanar, slik at det kan etablerast eit samarbeid med involverte lokale myndigheiter. Eigna slökkje- og beredskapsutstyr skal vere lett tilgjengeleg på stader der det blir handtert farlege stoff. Det skal øvast regelmessig på beredskap.

Hendingar i verksemder der eit uhell kan medføre utslepp av brannfarleg gass, giftig gass eller andre farlege stoff, må antakast å vere omfatta av den kommunale risiko- og sårbarheitsanalysen. Brann- og redningsvesenet skal ha nødvendig planverk for å sikre god handtering av bestemte typar hendingar og viktige risikoobjekt. Etter brann- og eksplosjonsvernlova § 14 kan både kommunen og sentral tilsynsmakt påleggje den det gjeld, ytterlegare sikringstiltak og beredskap.

Forarbeida til brann- og eksplosjonsvernlova gir viktig informasjon både om eigenberedskapen og plikta som brann- og redningsvesena har til å vere innsatsstyrke. Om eigenberedskapen står følgjande: «Beredskapen må tilpassast den særlege risikoen som verksemda representerer. (...) Føresegna understrekar prinsippet om at den som skaper ein risiko, må betale for tiltak for å redusere risikoen til eit akseptabelt nivå.»¹⁶⁴ Det står også at typiske ulukkessituasjonar der brannvesenet må forventast å kunne gjere ein innsats, er kjemikalieulukker og liknande.

Oppsummert har verksemda eit ansvar for å ha på plass ein tilstrekkeleg eigenberedskap i uhell som involverer farleg stoff, og brann- og redningsvesenet har eit ansvar som innsatsstyrke.

Brann- og eksplosjonsvernlova og forskrifter krev at beredskapsplanen til verksemda er samordna med den offentlege beredskapen. I tilfelle der det er dialog mellom verksemda og brann- og redningsvesenet, og dei begge konkluderer med at eigenberedskapen til verksemda kombinert med innsatsen som brann- og redningsvesenet kan yte som innsatsstyrke, er tilstrekkeleg, vil det i praksis ikkje vere noko problem. Saka stiller seg annleis dersom eigenberedskapen til verksemda og innsatsen som brann- og redningsvesenet kan yte, samla sett ikkje er dekkande for innsatsen som vil vere nødvendig ved ei eventuell hending.

Ut frå det som er beskrive over, vil identiske verksemder i praksis ha ulike krav til eigenberedskap, då det varierer kva det lokale brann- og redningsvesenet kan tilby av innsats i form av personell, utstyr, kompetanse og liknande.

Spørsmåla er i botn og grunn kven som skal dekkje eventuelle hol i beredskaps-/innsatsbehovet hos verksemda og i brann- og redningsvesenet samla sett. Det gjeld mellom anna spørsmål knytt til krav til eigenberedskap hos verksemdene, forventingar til innsats frå brann- og redningsvesenet, kven som dekkjer kostnadene for ressursar som blir mobiliserte frå andre aktørar ved ein innsats. Det reiser seg også spørsmål om beredskapskrav bør stillast i samband med etablering av verksemder, slik at ein kan kartleggje eventuelle hol, og avklare kva det vil koste å vareta ein tilfredsstillande beredskap for verksemda.

¹⁶² Brann og eksplosjonsvernlova (2002) § 21 første ledd.

¹⁶³ Brann og eksplosjonsvernlova (2002) § 21 tredje ledd.

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 28.2001.2002. 16, Til § 21 Beredskapsplikt, s. 66.

Det er viktig for både verksemdene og brann- og redningsvesena at forventingane på dette området er tydelege.

4.1.9 OPPGÅVER OG ORGANISERING I KRISE OG KRIG

Forsvarskommisjonen skriv i sin rapport (NOU 2023:14) at heile samfunnet må involverast for å «styrkje motstandskrafta vår og auke beredskapen og evna til å handtere krise og krig». Brann- og redningsvesena er ein del av det norske totalforsvaret.

Dagens lovverk slår fast at brann- og redningsvesenet skal utføre nærmare bestemte førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver i krigs- og krisesituasjonar.¹⁶⁵ Desse oppgåvene er føresette å skulle gå fram av forskrift.¹⁶⁶ Ei slik forskrift ligg ikkje føre per i dag.

Brann- og redningsvesenet skal, ifølgje forarbeida til brann- og eksplosjonsvernlova¹⁶⁷, ha dei same oppgåvene ved krise og krig som i fredstid. Dette standpunktet er seinare stadfesta ved at nasjonale styresmakter har presisert at myndigheita, verksemda eller etaten som til dagleg har ansvar for eit område, også har ansvaret for førebygging, beredskapsførebuingar og iverksetjing av nødvendige tiltak ved kriser og katastrofar.¹⁶⁸

Ut frå dagens tryggleikssituasjon som følgje av den russiske invasjonen av Ukraina, har ein blitt meir medviten om rolla som brann- og redningsvesenet har ved nettopp krise eller krig. Sjølv om det er føresett at ein aktør skal ha dei same oppgåvene ved krise og krig som i fredstid, utelukkar ikkje dette at det kan bli nødvendig å påleggje nye oppgåver eller prioriteringar som i fredstid elles ikkje ville ha vore førande for organisering og gjennomføring av brann- og redningstenesta.

Dette kan bli nødvendig for å vareta fortløpande behov i det sivile samfunnet, og sikre at behova til forsvaret blir stetta opp om frå sivilt hald i lys av totalforsvarskonseptet.

Dagens regelverk skapar følgjande utfordringar:

- Det som står i brann- og eksplosjonsvernlova § 11 første ledd bokstav d, viser berre til oppgåvene som brann- og redningsvesenet har ved krise og krig.
- Per dags dato finst det ingen forskrifter eller utkast til forskrift som seier noko om oppgåvene som brann- og redningsvesenet har ved krise eller krig. Ved krise eller krig vil det ofte vere behov for raske endringar, og det blir opplevd som utfordrande at det ikkje er gjort medvitne vurderingar knytt til eventuelle nye eller endra oppgåver. Under ein krise eller krig kan det bli behov for å nytte førebyggjande personell og brannkonstablar i deltidstillingar til beredskapsoppgåver i stort omfang. Det vil vere ein fordel for både brann- og redningsvesena og personellet å ha føreseielege rammer rundt dette.
- Det vil vere utfordrande dersom ein krise eller krig skulle krevje omgåande endringar i organiseringa av brann- og redningsvesenet, då brann- og eksplosjonsvernlova § 11 første ledd bokstav d, som nemnt over berre viser til oppgåvene som brann- og redningsvesenet har. Brann- og redningsvesenets forskrifta har ingen føresegner om organisering ved krise eller krig. Dersom det ved krise eller krig skulle bli behov for omgåande organisatoriske endringar, vil brann- og redningsvesenet dermed måtte lene seg på naudrettsbetraktningar, og dette vil kunne bli opplevd som krevjande.

¹⁶⁵ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 11 første ledd bokstav d.

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002). *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farlege stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) og om endringar i arbeidsmiljølova.* Merknaden til § 11 Oppgåvene til brannvesenet i pkt. 16.1.

¹⁶⁷ NOU 1999:4 *Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern*, kap. 1 Brannvesen og redning, pkt. 9.4.2 til § 19 Oppgåvene til brannvesenet og pkt. 7.4 siste avsnitt. Og Ot.prp. nr. 28 (2002–2002) *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farlege stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) og om endringar i arbeidsmiljølova*, pkt. 13.3.1 Nye oppgåver for brannvesena.

¹⁶⁸ Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag, Oslo, 8. mai 2018 og Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.

Det er viktig å merke seg at mange i brann- og redningsvesenet er underlagde alminneleg tenesteplikt i Forsvaret. I vedlegg 7 om tenesteplikt i Forsvaret ved krise og krig blir det gitt informasjon om fritak for fram møte i Forsvaret på grunn av sivil stilling eller fagkunne. Reglane om fritak gjeld likevel ikkje for enkelte kategoriar av tenestepliktig personell, mellom anna dei som har kvalifikasjonar som Forsvaret treng. Dette er det viktig for brann- og redningsvesena å vere klare over ved rekruttering av personell.

4.2 UTFORDRINGAR KNYTT TIL HANDTERING AV STORE HENDINGAR

4.2.1 IKKJE DIMENSJONERT FOR STORE OG KOMPLEKSE HENDINGAR

Store og komplekse hendingar utfordrar handterings- evna til den enkelte kommune. Mange brann- og redningsvesen manglar kapasitet, kompetanse og utstyr til å handtere store, komplekse, langvarige eller sjeldsynte hendingar. Døme på slike hendingar kan vere skogbrannar, industribrannar, kjemikaliebrannar, store transportulukker eller naturhendingar som flaum, ras og skred.

Utover samarbeidsavtalar og bistandsplikta er det ingen mekanismar som pålegg kommunane å gi frå seg ressursar. Dette inneber at ein kommune kan avstå frå å hjelpe andre kommunar av omsyn til eigen beredskap eller hendingshandtering.¹⁶⁹ Erfaringar frå store hendingar viser at brann- og redningsvesena samarbeider og ønskjer å hjelpe kvarandre der det trengst. Konsekvensane vil likevel kunne bli store dersom problemstillinga blir sett på spissen.

I rapporten *Beredskapsanalyse Skogbrann*¹⁷⁰ blir utfordringsbiletet knytt til tilgang på personell, varierende og låg skogbrannkompetanse, stort materiellbehov, manglande leiingskapasitet og kompetanse hos brann- og redningsvesena.¹⁷¹

I rapporten peiker ein vidare på at store brannar kan ramme kritisk infrastruktur og dermed skape problem for sløkkjearbeidet. Døme kan vere uframkomelege vegar og bortfall av kommunikasjon. I tillegg til å leie sløkkjearbeidet må innsatsleiaren for brann- og redningsvesenet forhalde seg til andre aktørar som har ansvar for moglege konsekvensar av brannen. Dette kan mellom anna vere skogeigarar, kraftselskap, teleoperatørar, Statens vegvesen, Bane NOR og involverte kommunar. Under punkt 6.4 i rapporten samanfatar ein utfordringane knytt til orda kompetanse, organisering, ansvar og myndigheit.

I evalueringsrapporten etter leirskredet på Gjerdrum blei det framheva at krisehandteringa på mange område fungerte godt, men at det også var tydeleg forbettringspotensial når det galdt organisering, styring og leing av samansette hendingar.¹⁷² Blant læringspunkta som blei trekte fram, var utryggleik rundt eksterne kommandolinjer, og vanskanane med å skulle forhalde seg til mange ulike leiingsnivå og strukturar. Det blei òg framheva behov for regionale/nasjonale styrings- og støttestrukturar.

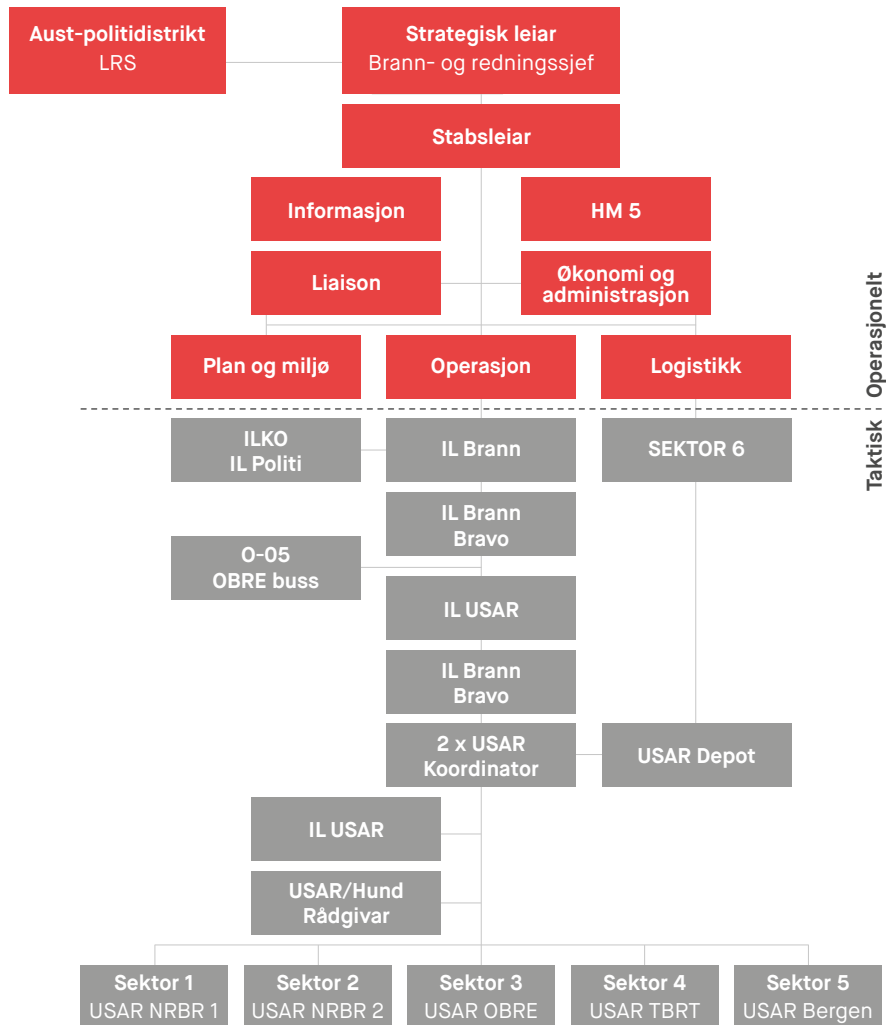
Organisasjonskartet for redningsaksjonen (sjå figur 23) kastar lys over noko av kompleksiteten i organiseringa av ei så omfattande redningsleing. Arbeidsgruppa meiner beredskapsorganiseringa viser at ikkje alle brann- og redningsvesen ville ha makta ei slik organisering og handtering.

¹⁶⁹ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 15 tredje ledd der det følgjer at hjelpeinnsats skal ytast «så langt det er mogleg under omsyn til egen beredskap».

¹⁷⁰ DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann* punkt 6.1.

¹⁷¹ Sistnemnde var også eit hovudfunn i den nasjonale evalueringsrapporten etter skogbrannane i Sverige i 2018, jf. DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann*.

¹⁷² Grahl-Jacobsen, L., Lerseth, S. K., Eik, M., Nyberg, L., & Hansen, Ø. (2021). *Evaluering av Øvre Romerike brann og redning IKS (ØRB) sin krisehåndtering av leirskredet i Ask*. Og Hvdredningssentralen (2021). *Evaluering: Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum*.



FIGUR 23. Organisasjonskartet for redningsaksjonen i samband med leirskredet på Gjerdrum i 2020.

Naudetatane blei ifølgje evalueringsrapporten:

«...sette på ei enorm prøve i alle fasar av redningsaksjonen. Rundt 1000 redningsressursar var i sving ved handteringa av denne hendinga. Ei så kompleks og omfattande hending som dette, er det ingen brann- og redningsvesen nasjonalt som er dimensjonerte for å kunne handtere på eiga hand.»¹⁷³

Samvirke og koordinering med andre beredskapsaktørar byr på utfordringar når hendingar involverer både lokale, regionale og nasjonale ressursar.

Det manglar tydelege grensesnitt og oppgåvebeskrivingar for desse aktørane. Det er ikkje utarbeidd planverk for store hendingar.

4.2.2 DELTIDSLEIING – MANGE OPPGÅVER OG LÅG STILLINGSPROSENT

I 2021 var 75 brannsjefar (44 %) tilsette i deltidstillingar og 95 brannsjefar (55 %) var tilsette i heiltidstillingar. Gjennomsnittleg stillingsprosent for deltidsléiarar var 31 %.

¹⁷³ Grahl-Jacobsen, L., Lerseth, S. K., Eik, M., Nyberg, L., & Hansen, Ø. (2021). *Evaluering av Øvre Romerike brann og redning IKS (ØRB) sin krisehåndtering av leirskredet i Ask*, pkt. 12.1 Utvikling og læring.

Utviklingstrekk i samfunnet gjer at risikobiletet endrar seg og krev auka innsats frå brann- og redningsvesenet. Dette vil sannsynlegvis auke behovet for god leiging, både i det førebyggjande arbeidet og under innsats.

Arbeidsgruppa oppfattar kompetansen innanfor leiging i brann- og redningsvesena som mangelfull, men meiningane om leiging i deltidsstillingar er delte.

Utfordringane med leiging er knytte til ulike delar av leiarrolla – både den operative og den administrative. I resultatata frå spørjeundersøkingane som blei gjennomførte i samband med arbeidsgruppegjennomgangen, trekte ein særleg fram utfordringar ved personalleiging, men også manglande formell leiarkompetanse og operativ leiging. Utfordringar knytt til tid og rammer for å utøve leiging blir framheva i større grad hos brannsjefane enn hos kommunedirektørane, ordførarane og dei tilsette i brann- og redningsvesenet og 110-sentralane. Spørjeundersøkingane galdt leiging generelt, og ikkje deltidsleiging spesifikt.

Uavhengig av storleiken på kommunen og talet på innbyggjarar, og uavhengig av stillingsprosenten til brannsjefen, gjeld forskriftskrav til systematisk styring av brann- og redningsvesenet. Desse inneber mellom anna å

- ha oversikt over lover og forskrifter som gjeld for brann- og redningsvesenet
- sørge for å gjennomføre og oppdatere risiko-, førebyggjande- og beredskapsanalysar
- sørge for å gjennomføre førebyggjande brannvern
- sørge for beredskap og at innsatsstyrken er kompetent, utrusta og øvd
- sørge for fagleg forsvarleg leiging av innsats og krisehandtering for brann- og redningsvesenet
- sørge for at brann- og redningsvesenet bidrar i den kommunale kriseleinga i tråd med beredskapsplanen i forskrifta om kommunal beredskapsplikt § 4
- bidra til samarbeid med andre naudatar og samvirkeaktørar
- sørge for at relevante hendingar og øvingar blir evaluerte, og at læringspunkt blir implementerte i brann- og redningsvesenet

Ei rekkje brann- og redningsvesen som meiner at det ikkje er ønskeleg med krav om heiltidsleiging,¹⁷⁴ trekk fram at leiging i deltidsstillingar gir høve til å finne gode lokale løysingar. Deltidsstillingar innanfor leiging gir kommunane nødvendig handlingsrom med omsyn til økonomiforvaltning i eit heilskapleg perspektiv. Brann- og redningsvesena meiner at små kommunar mister styringsretten når dei blir underlagde store einingar, og at kostnadene ikkje vil gå ned. Dette er konsekvensar som mindre kommunar ser på som sannsynlege dersom krav om heiltidsleiging skulle bli innført. Det kan opprettast formelle samarbeidsmodellar, og dette ansvaret ligg hos kommunane.

Mange brann- og redningsvesen ser eit behov for heiltidsleiging i alle brann- og redningsvesen, både for leiar av brann- og redningsvesenet, leiar av det førebyggjande arbeidet og leiar av beredskapsarbeidet.

Dette blir grunnlagt mellom anna i målsetjinga til regjeringa i Stortingsmeldinga frå 2016–2017 *Risiko i et trygt samfunn*.¹⁷⁵ Der går følgjande fram:

«Regjeringa meiner det er behov for færre og større brann- og redningsvesen. Større einingar som legg til rette for leiging på heiltid, vil gi betre høve til å utvikle leiarrolla. Større brann- og redningsvesen gjer det også mogleg å etablere fag- og kompetansmiljø med brei erfaring og kunnskap innanfor førebygging, handtering av hendingar og samvirke med andre aktørar. Dette er særleg viktig ved handtering av store og komplekse hendingar.»

Brann- og redningsvesen har også vist til behovet for analytisk og strategisk leiging i store og komplekse hendingar, at alle brann- og redningsvesen må ha minst tre heile stillingar for å klare å oppfylle kompetansebehova, innfri krava til kvalitet på tenestene, helse, miljø og tryggleik for personellet og rettstryggleik for innbyggjarane. Krava til lokal beredskap blir innfridde uavhengig av leiarstillingane, då responstid og vaktberedskapskrav skal sikre innsats i heile det kommunale ansvarsområdet.

¹⁷⁴ I samband med at forslag til brann- og redningsvesenforskrifta blei sendt ut på høyring 12. oktober 2020, med høyringsfrist 15. januar 2021, kom det inn støtte til heiltidsleiging frå 40 høyringsinstansar. Åtte høyringsinstansar ville at det framleis skulle vere høve til leiging i deltidsstillingar.

¹⁷⁵ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn Samfunnssikkerhet* pkt. 5.2.2 på side 42.

Kompetanse og tilstrekkeleg erfaringsgrunnlag frå hendingar – og då særleg store hendingar – vil vere krevjande for leiarar i deltidsstillingar å tileigne seg. Det gjeld både tid til kompetanseheving og tal på hendingar som kan gi erfaring.

I rettleiinga til brann- og redningsvesenforskrifta¹⁷⁶ går det fram at kommunane bør forsøke å opprette så mange heiltidsstillingar / store stillingsprosentar som råd innanfor eige brann- og redningsvesen eller i samarbeid med andre kommunar. Heiltidsstillingar / store stillingsprosentar reduserer prioriteringskonfliktar og fører til effektivt og kvalifisert brannvernarbeid.

I rapporten *Brannstudien*¹⁷⁷ blei det vist til evalueringar som har blitt gjort av store og/eller komplekse hendingar som brann- og redningsvesena har vore i innsats ved frå 2000 til 2013. I evalueringane blei det påpeikt fleire svakheiter som har til dels stor betydning for kor godt brannpersonellet evnar å handtere hendingar. Når det gjeld leiing, trekkjer ein særleg fram at mange brannbefal manglar erfaring i eller kompetanse til å handtere store og/eller komplekse hendingar.

I evalueringsrapporten frå DSB om vinterbrannane i Lærdal, Flatanger og Frøya i 2014,¹⁷⁸ blir dei tre brannane beskrivne som store, anten i form av kompleksitet eller omfang. Det blei i rapporten peikt på forbetringstiltak på leiingsområdet. Ved alle brannane fekk det lokale nivået tilført store ressursar i løpet av kort tid, utan at ein robust innsatsorganisasjon stod parat til å ta i mot desse.¹⁷⁹

4.2.3 INGEN KAN TA OVER MYNDIGHEIT PÅ REGIONALT ELLER NASJONALT NIVÅ VED STØRRE HENDINGAR

Ein har inga brannmyndigheit, verken på regionalt eller nasjonalt nivå, som kan koordinere og prioritere innsatsen ved store eller samtidige hendingar.¹⁸⁰ Utan eit leiingsapparat som kan koordinere og handtere store hendingar på ein føreseieleg og god måte, vil det vere fare for at mål med innsats ikkje blir nådde på ein effektiv måte. Større område og verdiar kan gå tapt ved brann, og i verste fall går liv tapt som følgje av manglande handtering.

LRS-representanten til brann- og redningsvesenet har ikkje myndigheit utover eige område

Redningsteneste er ein offentleg organisert, omgåande innsats frå fleire samvirkepartnarar for å redde menneske frå død eller skade som følgje av akutte ulukkes- eller faresituasjonar, og som ikkje blir handtert av særskilt oppretta organ eller gjennom særskilde tiltak.¹⁸¹

¹⁷⁶ DSB (2022, oktober). *Veiledning til forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften)* § 11.

¹⁷⁷ DSB (2013). *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*.

¹⁷⁸ DSB (2014). *Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014: Læringspunkter og anbefalinger*.

¹⁷⁹ PwC (2014). *Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya*, oversendt Justis- og beredskapsdepartementet 01.12.2014, pkt. 6.1.

¹⁸⁰ Dette gjeld både når liv og helse er trua i redningsteneste, og i andre hendingar der liv og helse ikkje er trua.

¹⁸¹ Hovudredningssentralen (2018). *Håndbok for redningstjenesten: Systembeskrivelse, prinsipper, verdier – Nivå 1* pkt. 2.2.1: «Særskilt oppretta organ» er typisk naudetatane (brann, helse og politi). «Særlege tiltak» viser til lovpålagt beredskapsansvar som t.d. industrivern, og redningstenesta til offshoreindustrien og flyplassar. Statens strålevern er døme på eit særskilt oppretta organ som mellom anna leier den nasjonale atomberedskapen. Ved redningshendingar der naudetatane (særskilt oppretta organ) eller operatørselskap offshore (særskilde tiltak) ikkje har tilstrekkelege eller nødvendige ressursar, blir den offentleg organiserte redningstenesta sett i verk i regi av hovudredningssentralen (HRS) eller underordna lokale redningssentralar (LRS).

Redningstenesta blir utøvd som samvirke mellom offentlege organ, frivillige organisasjonar og private verksemdar og personar, under leiing og koordinering av to hovudredningsentralar (HRS) og underordna lokale redningssentralar (LRS).

Politimeistrane for dei respektive politidistrikta har fått delegert myndigheit til å leie dei respektive lokale redningssentralane (LRS) og redningsleiinga ved desse.

Utfordringa er at representanten til brann- og redningsvesenet i LRS ikkje har dei nødvendige fullmaktene til å fylle rolla si i redningsleiinga, både under redningsaksjonar og mellom hendingane (jf. organisasjonsplan for redningstenesta 3-3 andre ledd andre punktum).¹⁸²

Det er ei reell problemstilling at LRS-representantane til brann- og redningsvesena ikkje har denne myndigheita dersom LRS blir sett med samvirkepartnerane.

I evalueringsrapporten etter leirskredet på Gjerdrum i 2020¹⁸³ er det eit læringspunkt for brann- og redningsvesenet at: «Brannsjef i LRS ikkje er løyvd styringsrett over andre enn egne menneske. Det var på tidspunktet for hendinga ikkje inngått avtale mellom denne og brannvesen i innsats.»

Ingen kan ta over myndigheit på regionalt eller nasjonalt nivå ved større hendingar

Det er fleire typar hendingar som kan utløyse behov for prioritering og fordeling av ressursar, derimellom skogbrann og andre naturhendingar, pandemi og terrorhandlingar. I seinare tid har store og omfattande skogbrannar, mange samtidige brannar og utbrot av pandemi vist at det er behov for tiltak der ressursbruken blir sett inn i ein heilskapleg samanheng, både regionalt og nasjonalt.

I rapporten *Beredskapsanalyse skogbrann* frå DSB blir «morgondagens skogbrann» lagd til grunn som dimensjonerande scenario i analysen. Omfattande skogbrannar av ei slik alvorsgrad medfører store leiingsrelaterte og administrative utfordringar.

Ein organisasjon for krisehandtering av betydeleg omfang og kompleksitet må i eit slikt tilfelle byggjast opp fortløpande og i takt med utviklinga av brannen. Per i dag har ikkje brannsjefane erfaring med å leie innsats av det omfanget det er tale om i morgondagens skogbrann.¹⁸⁴

I rapporten blir det gått inn på ansvar og roller ved handtering av skogbrannar. På spørsmålet om ein kan frita kommunen for ansvaret for sløkkjeinnsatsen¹⁸⁵, er svaret at det i Noreg ikkje finst nokon formell struktur for å handtere brannhendingar på regionalt nivå. Ved ein stor skogbrann vil leiarstøtteordninga tre i funksjon i samband med at det blir tildelt støtte frå skogbrannhelikopter. Ein lokal brannsjef vil i slike tilfelle kunne få støtte frå eit brannbefal frå eit anna brann- og redningsvesen som har kompetanse på skogbrann. «Spørsmålet er kva som skjer dersom dette i eit tenkt tilfelle ikkje skulle vere tilstrekkeleg, dvs. at regionale og nasjonale myndigheiter oppfattar det som nødvendig å endre ansvarsforholda for å få kontroll over brannen.»

Statsforvaltaren har ikkje fullmakt i sin instruks til å ta over ansvaret frå kommunane.

Heimlane til politiet i politilova § 27 og politiinstruksen § 2-2 blir vurderte i rapporten¹⁸⁶. Det blir konkludert med at føresegnene neppe er meinte som heimel for politiet til å gripe inn og ta over det formelle ansvaret som brannsjefen har under ein brann. I ein kaotisk situasjon der leiinga av sløkkjeinnsatsen i praksis er ikkje-fungerande, vil politiet kanskje likevel vurdere at føresegna kan gi heimel for å gripe inn, eventuelt sett i samanheng med naudretten eller generalfullmakta til politiet. Det generelle biletet er at det er usikkert om og i kva grad føresegnene i politilova og politiinstruksen vil gjelde i ein situasjon der politimeisteren ser det som maktpåliggande å endre ansvarsforholda knytt til brannsløkkinga.

Arbeidsgruppa meiner ikkje at politiet, eller andre utan brannfagleg kompetanse, skal ta over ei brannhending.¹⁸⁷

¹⁸² Forskrift 06. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten.

¹⁸³ Grahl-Jacobsen, L., Lerseth, S. K., Eik, M., Nyberg, L., & Hansen, Ø. (2021). *Evaluering av Øvre Romerike brann og redning IKS (ØRB) sin krisehandtering av leirskredet i Ask*, pkt.6.2.

¹⁸⁴ DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann*, pkt. 6.1, lokalt nivå, tekst i boks.

¹⁸⁵ DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann* punkt 6.2 på s. 42 med overskrifta: «Kan kommunen fratas ansvaret for sløkkeinnsatsen?»

¹⁸⁶ DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann* pkt. 6.2, side 42.

¹⁸⁷ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 12.

Fleire lover (t.d. innanfor forureining og helse) inneheld føresegner som heimlar at staten grip inn overfor kommunane og andre i krisesituasjonar. Brann- og eksplosjonsvernlova gir på den andre sida ingen slike fullmakter.

Sverige har hatt hendingar der det har vore behov for å ta over leiinga på regionalt og nasjonalt nivå. Under skogbrannen i Västmanland i 2014 tok länsstyrelsen (svarer til Statsforvaltaren i Noreg) over ansvaret for innsatsen i Gävleborgs län.¹⁸⁸ Under skogbrannane i 2018 var det behov for nasjonal styring, og Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gjorde ei nasjonal prioritering.¹⁸⁹ I Noreg har vi ikkje hatt hendingar av tilsvarende omfang, sjølv om dei klimatiske og naturgitte forholda er jamførbare.

Pandemi

Når det gjeld pandemi, er utfordringa dagleg drift av brann- og redningsvesena, ikkje handtering av hendingar. Dersom store delar av styrkane til brann- og redningsvesenet ikkje er operative fordi personellet er smitta eller i karantene under ein pandemi, vil det kunne oppstå ein situasjon der minimumskrava til beredskap ikkje let seg oppretthalde. Kommunen kan påleggje tenesteplikt i brann- og redningsvesenet, men det vil kunne bli ei utfordring å oppretthalde tilfredsstillande kompetanse dersom store delar av styrken er sett ut.

Bistandsplikta mellom brann- og redningsvesen gjeld under hendingar. Utover bistandsavtalar og samarbeidsplikta er det ingen mekanismar som pålegg kommunane å gi frå seg ressursar. Av omsyn til eigen beredskap, kan kommunar såleis nekte å hjelpe andre i frykt for smitte. Dette gjeld sjølv om risikoen eller personellmangelen kan variere i stor grad frå kommune til kommune.

Dersom situasjonen endrar seg med rask og aukande smitte (pandemi) i landet, kan det bli behov for å prioritere ressursar på tvers av kommunar dersom regionale eller nasjonale behov tilseier det.

Som beskrive over i samband med skogbrann, finst det inga myndigheit over det lokale nivået – altså over brannsjefen eller vedkomande som har myndigheit i leiaren sin stad.

4.2.4 KAPASITETAR OG KOMPETANSE ER IKKJE STRATEGISK Plasserte

Den kommunale ROS-analysen blir nytta til å tilpasse førebyggjande tiltak og beredskap ut frå risikoane i eige ansvarsområde. Dette kan medføre at spesialkompetanse og kapasitetar blir akkumulerte i enkelte område, der ressursane med fordel kunne vore nytta på tvers av kommunegrensene. Andre område kan mangle eller ha låg dekning.

Under følgjer døme på regionale skilnader, henta frå Melding om brannvernet. Merk at dette er kommunale ressursar som er betalte av kommunen dei ligg i, men der brann- og redningsvesenet ser på tenesta som ein ressurs som kan nyttast regionalt:

- Det er inga redningsdykkarteneste innanfor Troms 110-distriktet, men tre innanfor Agder 110-distriktet.
- Fem 110-distrikt har ingen brann- og redningsvesen med spesialkompetanse innanfor USAR (spesialredning).
- Medan åtte brann- og redningsvesen ser på seg sjølve som regional ressurs knytt til CBRNE i Sør-Aust, gjeld dette berre to brann- og redningsvesen i Midt-Noreg.

4.2.5 DSB – NASJONALT NIVÅ MANGLAR MYNDIGHEIT TIL Å REPRESENTERE BRANN- OG REDNING

DSB utfører fleire oppgåver og skjøttar fleire roller enn det som er omfatta av en formelle myndigheita til direktoratet. Dette speglar truleg eit behov både hos Justis- og beredskapsdepartementet og hos brann- og redningsvesena.

Brann- og redningsvesena ønskjer meir hjelp frå DSB enn dei får per i dag, og vil at DSB skal ta større grep om området.

DSB er nasjonal brannmyndigheit. Omgrepet nasjonal brannmyndigheit er ikkje mykje brukt i formelle dokument, men i Melding til Stortinget nr. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet* blir det beskrive slik: «Med utgangspunkt i lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farleg stoff, og i redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) er DSB på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndigheit.»

¹⁸⁸ MSB (2015). *Att åstadkomma inriktning och samordning: 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbränden i Västmanland 2014.*

¹⁸⁹ MSB (2019). *Insatsverksamheten 2018.* punkt 5.

Det er ikkje klart kva rolla inneber når det står «[m]ed utgangspunkt», men det dekkjer rollene som DSB har som sentral tilsynsmakt, behandlar av søknader om fråfall av tvangsmulkt og forvaltar av brann- og eksplosjonsvernlova¹⁹⁰ med fullmakt til å vedta tilhøyrande forskrifter.

DSB representerer brann- og redningsvesena og 110-sentralane i møte med andre myndigheiter. Andre myndigheiter har ikkje høve til å møte 197 brann- og redningsvesen eller 12 naudmeldesentralar. Dette viser seg tydeleg i samband med utgreiingar, utvikling, samordning eller koordineringsoppgåver i møte med Helsedirektoratet og Politidirektoratet, som representerer dei to andre naudetatane. Som tilsynsmakt og mottakar av rapportering har DSB ei unik oversikt over brannlandskapet i Noreg. Trass i dette har DSB som sentral tilsynsmakt og regelverksforvaltar ikkje myndigheit til å representere eller stille på vegner av dei enkelte brann- og redningsvesena og 110-sentralane.

Ved store og kritiske hendingar er det behov for å innhente informasjon om status frå brann- og redningsvesen og 110-sentralen som kan formidlast til nasjonale styresmakter. DSB skaffar til vegar nødvendig informasjon ut frå behovet i Justis- og beredskapsdepartementet. Denne rolla er ikkje formalisert for DSB per i dag. Dersom det er behov for ein brannfagleg kanal frå brann- og redningsvesena til Justis- og beredskapsdepartementet via DSB, vil denne kome i tillegg til rednings- og samordningskanalen. Redningskanalen går via lokal redningssentral (LRS) og hovudredningssentralen (HRS). Samordningskanalen går via statsforvaltarane og DSB i kraft av samordningsrolla.¹⁹¹

Klarleik rundt handlingsrommet som DSB har som myndigheit, vil vere særleg viktig ettersom brann- og redningstenesta er eit kommunalt ansvar.

Manglande myndigheit til nasjonal styring og prioritering ved store, komplekse hendingar er drøfta nærmare i delkapittel 4.2.3. Evalueringa av leirskredet på Gjerdrum i 2020 gav ei rekkje læringspunkt, og ifølgje Øvre Romerike brann og redning IKS¹⁹² var eit av læringspunkta at DSB som fagdirektorat bør bidra som ressurs dersom omfanget av situasjonen tilseier det. Per i dag inngår ikkje dette i ansvarsområdet til DSB.

4.3 UTFORDRINGAR KNYTT TIL DET BRANNFØREBYGGJANDE ARBEIDET

4.3.1 BRANNFØREBYGGING FÅR IKKJE TILSTREKKELEG MERKSEMD I ANDRE RELEVANTE SEKTORAR

Brannførebyggjande arbeid er komplekst og involverer ei rekkje aktørar. Sjølv om mange kommunar har etablert gode rutinar og system for tverrfagleg samarbeid og involvering, er det store variasjonar i kor godt samarbeida fungerer, og kva tenester som samarbeider.

Ikkje alle kommunar har brannførebygging innlemma i overordna planar, ROS-analyse, og kvalitets- og internkontrollsystem, slik at det førebyggjande arbeidet blir ein del av det samla kommunale arbeidet. Ressursar blir ikkje alltid nytta effektivt, då ansvarsforhold og arbeidsprosessar på tvers av tenester ikkje har god nok forankring. Enkelte brann- og redningsvesen slit med å få andre tenester med i samarbeid, og dette kan føre til uklare oppgåvefordeling.

Særleg med omsyn til sårbare grupper er det vesentleg å få med andre sektorar i det brannførebyggjande arbeidet. Helse- og omsorgstenesta står her særleg sentralt. Ved tildeling av heimebaserte helse- og omsorgstenester skal også branntryggleiken takast med i vurderinga av om tenesta er forsvarleg. Når det blir tildelt bustad til pleie- og omsorgsformål, er det viktig at bustaden er forsvarleg brannsikra og tilpassa behova som bebuaren har.

Ikkje alle kommunar tek høgde for det brannførebyggjande perspektivet i alle relevante delar av tenesteytinga.

¹⁹⁰ Eigar er Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁹¹ Under pandemien bad også Justis- og beredskapsdepartementet DSB om å skaffe til vegar informasjon om korleis brann- og redningsvesena handterte koronasituasjonen, trass i at kommunal rapportering eigentleg skal gå via statsforvaltaren.

¹⁹² Grahl-Jacobsen, L., Lerseth, S. K., Eik, M., Nyberg, L., & Hansen, Ø. (2021). *Evaluering av Øvre Romerike brann og redning IKS (ØRB) sin krishandtering av leirskredet i Ask.*



FOTO | SIV KRISTIN HOVLAND, BERGEN BRANNVESEN

DSB og Helsedirektoratet har laga opplæring og rettleiing til kommunane for å tydeleggjere ansvar og oppgåver etter brann- og helseregelverk.

4.3.2 GRENSEGANGEN MELLOM BYGG- OG BRANNREGELVERKET ER IKKJE FØREMÅLSTENLEG.

Plan- og bygningslova regulerer krava til branntryggleik ved oppføring av byggverk. Idet byggverket står ferdig og blir teke i bruk, gjeld brann- og eksplosjonsvernlova med forskrifter.

Det blir føresett at branntekniske løysingar fungerer og blir haldne ved like i bruksfasen, og at bruken er i samsvar med det som var lagt til grunn ved prosjekteringa av byggverket. Dette fungerer ikkje alltid i praksis, og kan føre til manglande samanheng mellom det som blir prosjektert under byggjefasen, og det som blir følgt opp og halde ved like i driftsfasen. Konsekvensen kan bli at gode føresetnader i plan- og bygningslova fell bort, og at byggverket ikkje beheld nødvendig branntryggleik over tid.

I tillegg kan endringar og utbygging føre til at eit byggverk endar opp som eit lappeteippe av løysingar med utgangspunkt i ulike byggjeforskrifter. Resultatet kan bli at branntryggleiken ikkje blir optimalt vareteken som heilskap, trass i at kvar del er godkjend i ulike byggjesaker. Dette kan også vere utfordrande under tilsyn, då byggverket er godkjent, men ikkje blir opplevd som trygt.

Feil som har blitt gjort i byggjefasen, men som først blir oppdaga etter at det er utferda ferdigattest, må følgjast opp gjennom tilsyn med grunnlag i brann- og eksplosjonsvernlova, som ikkje regulerer dei branntekniske løysingane. Tilsynet må difor ofte lukkast ved hjelp av byggjeteknisk behandling. I tillegg kan oppgraderingskravet i forskrift om brannførebygging § 8 føre til tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningslova.

Det blir dermed utfordrande – ikkje berre for eigarane og forvaltarane, men også for brann- og redningsvesenet som lokal tilsynsmakt – å vareta branntryggleiken på ein god måte gjennom heile levetida til bygget. Krava til branntryggleik er regulerte i to ulike regelverk som blir forvalta av ulike direktorat.



FOTO | INGER JOHANNE FJELLANGER, DSB

4.3.3 MANGELFULL BRANNSIKRING AV FREDA BYGNINGAR I PRIVAT EIGE

Brann er rekna som ein av dei største truslane mot den materielle kulturarven vår. Fleire tidlegare stortingsmeldingar har hatt mål om at det ikkje skal kome føre brannar med tap av uerstattelege kulturverdiar. Trass i auka fokus på bevaring og brannsikring, skjer det kvart år mange brannar i kulturminne som m.a. verneverdig tett trehusbusetnad. I februar i år gjekk til dømes tre verneverdige bygg tapt i brann i Kragerø.¹⁹³

Det er om lag 9000 freda bygningar i Noreg. Av desse er rundt 3400 i privat eige.¹⁹⁴ Fleirtalet av dei freda bygningane har ikkje sikring utover det som er påkravd i regelverket. Ein stor del av dei freda bygga er bustader, og for desse gjeld dei same krava til brannsikringsnivå som for andre bustader. Eigaren skal sørge for at bygninga innfrir gjeldande forskriftskrav.¹⁹⁵

Ikkje alle bygningseigarar har kunnskap om korleis bygget kan sikrast ytterlegare mot brann. I tillegg kan brannsikringstiltak kome i konflikt med fredinga. Ytterlegare brannsikring kan også vere særskild kostnadsnevjande, slik at bygningseigarar vil vere avhengige av støtteordningar. Erfaring viser at det er særskild krevjande, både med tanke på ressursar og juridiske problemstillingar, for brann- og redningsvesenet å påleggje brannsikringstiltak i eldre tett trehusbusetnad.¹⁹⁶

Det finst tilskotsordningar for kulturminne i privat eige, der tilskot frå staten skal sørge for at meirkostnadene knytt til bruk av forsvarlege metodar og materialar blir dekte. Riksantikvaren fordeler tilskot til fylkeskommunane og Sametinget, som fordeler midlane vidare til dei private eigarane innanfor sitt område. Sjølv om det har vore ein nedgang i talet på søknader, er den samla søknadssummen frå fylka høgare enn beløpet som Riksantikvaren har å fordele.¹⁹⁷

¹⁹³ Haug, H. (2023, 28. februar). *Nok en brann i tett verneverdig trehusbebyggelse – denne gang i Kragerø sentrum*. Brennaktuelt.no

¹⁹⁴ Riksantikvaren (2019, desember). Bevaringsprogramma: Freda bygningar i privat eie, Riksantikvaren (2023, februar). *142 millioner til fredede bygg i privat eie*.

¹⁹⁵ Eigaren skal med andre ord sørge for at bygninga som minimum innfrir nivået som går fram av dei samla krava i Byggeforskrift 1985 15. november 1984 nr. 1892, eller seinare byggjereglar.

¹⁹⁶ DSB (2013). *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*.

¹⁹⁷ Riksantikvaren (2023, februar). *142 millioner til fredede bygg i privat eie*.

4.3.4 BRANNFØREBYGGJANDE HJELPEMIDDEL ER IKKJE INKLUDERTE I HJELPEMIDDELSYSTEMET

Folketrygdlova inneheld føresegner og vilkår for tildeling av hjelpemiddel. Det skaper utfordringar at hjelpemiddel av vesentleg betydning for branntryggleiken i bustader ikkje er inkluderte. Det er gjort unntak for utstyr som førebyggjer faren for vesentleg skade ved brann – til dømes komfyrvakt og varslingsutstyr til høyrseleshemma. Unntaket for komfyrvakt er mellombels. Høvet til å få støtte til komfyrvakt (og andre produkt) kan falle bort dersom produktet etter kvart blir rekna som allment tilgjengeleg på linje med ordinært hushaldsutstyr. Det er framleis mange i dei sårbare gruppene som ikkje har komfyrvakt heime.

Det blir ikkje gitt støtte til andre typar brannførebyggjande hjelpemiddel som t.d. mobile vasståkeanlegg. Grunngevinga er at lova ikkje dekkjer hjelpemiddel for avleide behov som følgjer av ei funksjonsnedsetjing. Avslag er også grunnsett med at tiltak som m.a. vasståkeanlegg, kjem inn under ansvarsområdet i anna lovgiving (brann- og eksplosjonsvernlova), og at det dermed ikkje skal bli gitt som hjelpemiddel etter folketrygdlova.

Undersøkingar som RISE Fire Research har gjennomført, konkluderer med at mobile vasståkeanlegg er effektive brannsikringstiltak for mange som er ekstra sårbare for brann. Fleire kommunar har god erfaring med vasståkeanlegg, og meiner at tiltaket har redda liv. Enkelte kommunar har anskaffa eigne mobile vasståkeanlegg og plassert dei hos utvalde brukarar, men dette er ikkje noko som alle kommunar tilbyr. Dermed får ikkje alle brukarar lik tilgang til hjelpemiddel.

4.3.5 IKKJE TILSTREKKELEG BRANNSIKRING AV BUSTADER TIL PLEIE- OG OMSORGSFORMÅL

Når det offentlege yter helse- og omsorgshjelp i bustader til pleie- og omsorgsformål, skal branntryggleiken vere vareteken og tilpassa behova som brukarane har. Nye bygg som skal vere overnattingsstader for bebuarar som ikkje er i stand til å berge seg sjølve ved brann, skal etter byggjeregelverket plasserast i risikoklasse 6. For bygg i risikoklasse 6 er det innført krav om automatisk sløkkjeanlegg.

Mange eksisterande bygg som blir nytta til pleie- og omsorgsformål, og har bebuarar som ikkje er i stand til å rømme på eiga hand, er ikkje tilsvarende sikra. Årsaka er at dei bygde før kravet om automatiske sløkkjeanlegg blei teke inn i byggjeregelverket.

4.3.6 BRANNFØREBYGGJAREN (FEIAREN) BLIR IKKJE NYTTA PÅ EIN EFFEKTIV MÅTE

Brannførebyggjarane er ein viktig ressurs, også ved at dei har tilgang til innbyggjarane i heimane deira. Det har i fleire tidlegare utgreingar blitt teke til orde for ein betre og meir effektiv bruk av brannførebyggjaren.

Brannførebyggjaren kan til dømes informere om tema som gjeld generell branntryggleik: til dømes røykvarslarar, brannsløkkjeutstyr, lagring av brannfarlege varer og brannfare knytt til elektrisk utstyr og installasjonar. I tillegg til å utføre informasjonsarbeid i bueiningar som ikkje har fyringsanlegg, kan brannførebyggjaren dessutan kartleggje risiko og gjennomføre tiltak for ulike risikogrupper.

Kommunane må sørgje for at informasjonsarbeidet ikkje blir finansiert gjennom gebyret for feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Innkrevjing av gebyr for gjennomføring av offentlege tenester er berre mogleg etter heimel. Kommunen kan vedta lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Gebyret kan ikkje overstige kostnadene til gjennomføring av tenestene (sjølvkostprinsippet). Informasjonen frå brannførebyggjaren får heller ikkje gå over i bustadtilsyn, jf. brann- og eksplosjonsvernlova § 13 om særskilde brannobjekt. Føresegna krev ei risikotilnærming, og heimane til folk er verna i Grunnlova.

Dagens finansieringsmodell gjer at mange brann- og redningsvesen opplever det som utfordrande å skulle nytte brannførebyggjaren til andre oppgåver enn feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

4.4 110-SENTRALANE

4.4.1 AVGJERDSSTØTTE BLIR IKKJE UTNYTTA FULLT UT, OG FAGKUNNEPRINSIPPET ER TRUA

Ettersom dei er i førstekontakt med innringar av naudmeldinga før brannbefelet blir orientert om situasjonen og kjem til hendingsstaden, er 110-sentralane ofte dei som har best situasjonsforståing i første fase av ei hending. 110-sentralane har ei rekkje avgjerdsstøtteverktøy, derimellom programvare som gjer det mogleg for innringar å strøyme levande bilete frå hendingsstaden inn til 110-sentralen, og fagkunnig personell som kan hjelpe den naudstilte. Oppdragshandteringsverktøyet foreslår ressursar basert på parameterar som køyretid, tilgjenge og type hending. Dette er eitt av fleire viktige avgjerdsverktøy for dei fagkunnige operatørane på sentralen.

110-sentralane kan i endå større grad enn dei gjer i dag bidra til skadeavgrensing gjennom effektiv ressursstyring dei første minutta etter at ei hending har oppstått.

Myndigheita til å fatte avgjerder, ligg per dag hos brannsjefen, og ikkje hos 110-sentralen. Unntaket er utalarmering til tidskritiske hendingar etter brann- og redningsvesensforskrifta § 24. Utover dette er det overordna vakt / innsatsleiar som avgjer ressurspådraget. I mange brann- og redningsvesen kan det ta litt tid før brannsjefsmyndigheita (innsatsleiar) oppnår same situasjonsforståing som 110-sentralen. 110-sentralane opplever det difor som problematisk at myndigheita til å avgjere kva ressursar som kan utalarmerast, ikkje automatisk er gitt til 110-sentralane, som er døgnkontinuerleg bemanna. Sjølv om 110-sentralen ser at det er behov for ytterlegare innsats, til dømes frå nabokommunen, kan ikkje sentralen på eige initiativ ta avgjerder utan å rådføre seg med brannsjefen. Dette kan medføre tidstap. To av 110-sentralane har i dag avtalebasert myndigheit til å disponere ressursar på tvers av kommunegrensene i eit 2- og 4-timarsperspektiv. Dei fleste sentralane har ikkje slike avtalar.

Det er viktig å sikre god brannfagleg kompetanse og erfaring i 110-sentralane, slik at dei kan vere til støtte for publikum og beredskapspersonell i innsats. Ved enkelte sentralar er det vanskeleg å rekruttere brannfagleg personell. Dette er ei utfordring som blir forsterka gjennom hevinga av pensjonsalderen.

Personell utan brannfagleg bakgrunn får tilbod om eit fire vekers innføringskurs. Dette vil aldri fullt ut kompensere for brannfagleg erfaring og kompetanse, og vil svekke prinsippet om fagkunne dersom kurset blir vidareført.

4.4.2 SIGNALMENGDEN INN TIL SENTRALANE KAN AUKE

Den stadige auken i automatiske alarmer kople direkte til 110-sentralane vil påverke handteringsevna og auke sannsynet for samtidskonfliktar.

Internet of Things (IoT) gjer det mogleg å kople ulike produkt til Internett. Typiske bruksområde som kan få følgjer for brann- og redningsvesenet, er sensorar som måler temperatur, straum, luftkvalitet, fukt og vatn. Teknologeutviklinga på dette området går særst fort, det kjem stadig nye moglegheiter for elektronisk overvaking og varsling. Marknaden for overvaking og overføring av alarmer er i rask vekst. Det vil vere mogleg å ta imot alarmer, logge seg inn i eksterne system og fjernstyre desse frå 110-sentralen, dersom det blir bestemt at sentralane skal vere mottakarar. Mengda signal inn til 110-sentralane utgjer eit stort potensial for elektronisk overvaking og varsling, men kan òg skape utfordringar.

Både næringslivet og kommunane kan ønskje meir varsling innanfor fleire område, og ha forventingar om at 110-sentralane skal ta imot og handtere slike alarmer. Mange 110-sentralar har ein stor og variert alarmportefølje. Når det blir inngått avtalar om at 110-sentralane skal ta imot og handtere alarmer, er det viktig at sentralen blir bemanna slik at handteringa av automatiske brannalarmer ikkje kjem i vegen for mottaket av naudmeldingar frå publikum. Dette kan det gå ut over dei lovbestede oppgåvene som 110-sentralen har med omsyn til handteringsevne ved reelle hendingar, og auke sannsynet for samtidskonfliktar i 110-sentralane.

Når det blir kople nye alarmtypar eller -system til 110-sentralane, skaper det ekstrakostnader ved at sentralane må installere tilleggsutstyr og system for å kunne ta imot dei nye signala. Tilleggsutstyret har ei kostnadsside ved innkjøp, installasjon, lisensar og forvaltning over tid, og krev at sentralane har personell med kompetanse til å handtere desse tilleggsoppgåvene. Alarmavtalane gir også meirarbeid i sentralane; til dømes i form av vedlikehald av kundedata og linjer.



FOTO | SIV KRISTIN HOVLAND, BERGEN BRANNVESEN

Ein del brann- og redningsvesen ønskjer fleire alarmkundar for å auke inntektene sine. Brann- og redningsvesena har ulik strategi og ulikt syn på mottak av alarmer og omfanget av dette. Eigarskapen for alarmtenestene og fordelinga av inntekter og utgifter er ulikt organisert rundt om i landet. Dette gjer at det kan vere usemje rundt anskaffingar og kostnader til fellesløysingar for alarmtenester mellom 110-sentralane og brann- og redningsvesena.

4.4.3 KOSTNADSUTVIKLINGA ER HØGARE ENN FORVENTA

Den betydelege auken i kostnader til 110 har over tid vore større enn det mange kommunar hadde forventa. Viktige og kostbare investeringar i teknologi vil framleis vere kostnadsdrivande. Ein 110-sentral har mange tekniske løysingar, derimellom systema ICCS (kommunikasjonssentralen) og Vision (oppdragshandteringssystem). Sentralen avheng av desse systema for mellom anna å kunne ta imot naudrop og utalarmere brann- og redningsvesenet. ICCS og Vision er tenester som blir drifta av Branns driftsorganisasjon (BDO).

Eit nytt felles oppdragshandteringssystem for 110-sentralane blir no anskaffa via Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralane (NKS 110 IKS). Det nye oppdragshandteringsverktøyet er ei kostbar investering, men vil sørge for standardisering og redundans. Den forventa levetida til systemet kan bli utfordra av rask teknologisk utvikling.

Drifta av dagens naudnett blir betalt av brukarane. Brann- og redningsvesenet har radioabonnement, medan 110-sentralane har abonnement per operatørplass som er kopla til naudnettet. Sjå også delkapittel 3.1.14 og 4.8.4. Kva kostnader det framtidige naudnettet vil medføre for 110-sentralane og brann- og redningsvesena, er per i dag uvisst.

4.4.4 SAMLOKALISERING AV NAUDMELDESENTRALANE

Det overordna målet med samlokalisering av 110-sentralane, operasjonssentralane til politiet og enkelte helse AMK-sentralar er betre samarbeid og samvirke.

Arbeidsgruppa ser at samlokaliseringa mellom 110-sentralane og operasjonssentralane til politiet har gitt gode resultat mange stader, sjølv om potensialet ikkje blir fullt utnytta så lenge helse/AMK står utanfor. Delar av arbeidsgruppa meiner likevel at der er betydelege utfordringar med samlokalisering av naudmeldesentralane. Desse utfordringane bør vurderast i det vidare arbeidet med naudmeldetenestene i Noreg:

- Fysisk samlokalisering er ikkje nødvendigvis ein føresetnad for godt samarbeid mellom naudmeldesentralane.
- Fagkunne er eit av dei viktigaste argumenta for å ha ein egen 110-sentral. Samlokalisering svekkjer nærleiken til og samarbeidet mellom brann- og redningsvesenet og 110-sentralen.
- Auka tryggleiksrisiko ved samlokalisering av alle dei tre naudmeldesentralane, sjølv om andre 110-sentralar er førebudde på å ta over tenesta ved svikt. Det manglar ein ROS-analyse som vurderer risikoen ved å samlokalisere alle tre naudmeldesentralane sett i eit terror-/ krigsperspektiv.
- Fagskuleutdanninga vil gi studentane grunnleggjande kunnskap for arbeid med beredskap, førebygging og 110-oppgåver innanfor brann- og redningstenesta. Dette gir ein fleksibilitet for alle som skal jobbe heiltid i brann- og redningsvesenet framover. Delar av denne fleksibiliteten kan bli svekt når nyutdanna i 110-sentralar blir plassert fysisk åtskilde frå andre med same utdanning.

4.4.5 ECALL-TENESTE UTAN LOVHEIMEL OG FINANSIERING

eCall er eit felles europeisk system for naudrop frå køyretøy. Systemet sørgjer for automatisk varsling frå køyretøyet til alarmsentralen ved ei trafikkulukke. Ved ei ulukke vil det automatisk bli overført eit gitt datasett til alarmsentralen, og oppretta talesamband mellom køyretøyet og alarmsentralen. eCall kan også løysast ut manuelt av bilføraren eller passasjerar inne i køyretøyet. eCall er innført via EU-direktiv, og ansvaret i Noreg er per i dag gitt til 110-sentralane.

Mottaket på 110-sentralane, på vegner av dei tre naudetatane, skulle vere ei toårig prøveordning. DSB finansierer framleis mottaksløysinga, då tenesta har blitt forlenga utover prøveordninga. Delvis statleg finansiering frå DSB kan ikkje vere ei varig løysing i den kommunale drifta av 110-sentralane.

Majoriteten av eCall gjeld ikkje naudsituasjonar, og er ressurskrevjande for 110-sentralane å handtere. I 2022 fekk 110-sentralane til saman 12 276 eCall. Den mellombelse mottaksløysinga for eCall gjer at oppdragsstatistikken knytt til eCall i BRIS er særskild mangelfull. Berre 6917 oppdrag blei innrapporterte til BRIS. Av desse blei 107 oppdrag registrerte som reelle trafikkulukker, og 97 som unødige utrykkingar. Dei aller fleste eCall, truleg minst 95 %, blir altså handterte av 110-sentralane. Det er grunn til å tru at omfanget av eCall vil bli større dei neste åra, etter kvart som systemet blir installert i fleire nye bilar.

4.5 DEI MENNESKELEGE RESSURSANE I BRANN- OG REDNINGSVESENA

Forventa endringar i samfunnet skaper behov for nye og andre typar kompetanse og eigenskapar enn det brann- og redningsvesena har i dag. Innføring av ny teknologi og nytt utstyr vil også krevje at ein jobbar smartare og meir effektivt.

Arbeidsgruppa ser at det i dag er fleire kompetanseutfordringar i brann- og redningsvesena, mellom anna når det gjeld rekruttering av deltidstilsette og gjennomføring av kurs og opplæring. Samstundes blir det aukande behovet for, og kravet til, kompetanseheving, trening og øvingar opplevd som ressurskrevjande.

Brann- og redningsvesena speglar ikkje per i dag mangfaldet i samfunnet. For å kunne løyse samfunnsoppdraget også i framtida vil det vere nødvendig med eit stort spekter av menneske med ulik sosiokulturell og utdanningsmessig bakgrunn.

I dagens utfordringsbilette blir det dessutan sett søkjelys på viktige rammevilkår i arbeidsforholdet til tilsette i brann- og redningsvesena.

4.5.1 REKRUTTERINGSUTFORDRINGAR

Utfordringar med rekruttering til deltidsstillingar

Fleire brann- og redningsvesen som er organiserte med deltidsstilsette, slit med å rekruttere og halde på personell. Arbeidsgruppa ser at utfordringa truleg vil vekse i tida framover, mellom anna grunna den demografiske utviklinga og nedgangen i folketalet i små kommunar.

I spørjeundersøkingane som blei gjennomførde i samband med gjennomgangen til arbeidsgruppa, svarte rundt halvparten av brannsjefane og ordførarane at rekruttering er ei utfordring i det lokale brann- og redningsvesenet. Det er eit tydeleg skilje i korleis brannsjefar for heiltidstilsette og brannsjefar for deltidsstilsette oppfatar rekrutteringssituasjonen. Berre 13 % av brannsjefane for heiltidspersonell – kontra 55 % av brannsjefane med deltidspersonell – ser på rekruttering som ei utfordring i sine brann- og redningsvesen. Rekrutteringsutfordringa blir knytt til «få søkjarar» for brannsjefane og kommunen.

Rekrutteringsutfordringane skuldast i hovudsak at aktuelle søkjarar til deltidsstillingar ikkje bur nært nok til at brann- og redningsvesenet klarer å innfri kravet til uttrykkingstid, eller at det er vanskar med å få fri frå jobben hos hovudarbeidsgivar.

Etter oppretting av fagskulen vil deltidspersonell ikkje lenger vere kvalifisert til heiltidsstillingar

Som følge av det nye fagskulestudiet, vil deltidspersonell ikkje lenger vere kvalifisert til å søkje på ledig stilling som brannkonstabel i heiltidsstilling ut frå forskrift om kompetansekrav. Deltidstilsette er i dag ei viktig rekrutteringskjelde for brann- og redningsvesen med heiltidstilsette. Til dømes blir det tilsett deltidsstilsette brannkonstablar i heiltidsstillingar, for at desse deretter skal gjennomføre grunnutdanning for heiltidsbrannkonstabel. Forskriftsendringa vil ta vekk denne moglegheita og dermed påverke rekrutteringsgrunnlaget til heiltidsstillingar.

For å løyse denne utfordringa har det blitt utarbeidd eit forslag til endringar i forskrifta. Høyringsfristen er 2. juni inneverande år, og ein reknar med at det blir ei løysing på saka ganske raskt.

4.5.2 SMÅ FAGMILJØ, LITE TID TIL ØVING OG OPPLÆRING

Utfordringar knytt til små fagmiljø og få ressursar

Hos brann- og redningsvesen med personell i deltidsstillingar er det vanskeleg å etablere sterke fagmiljø med nødvendig grunnkompetanse og spesialkompetanse til å løyse utfordringar på eige område. Ettersom det i mindre kommunar gjerne vil vere færre hendingar enn i større kommunar, vil dessutan brann- og redningsvesena i små kommunar ofte ha avgrensa med erfaring. I kommunar med få hendingar er det i tillegg vanskeleg å skaffe nok grunnlag for gode risikoanalyser.

Breidda av oppgåver som skal løysast på det førebyggjande området, tilseier at det er behov for eit stort spenn av kompetansar, mellom anna innanfor statistikk og analyse, evaluering, byggteknikk, brannfysikk, farleg stoff, kommunikasjon, juss, fyringsanlegg og tilsynsmetodikk. Samstundes har kompleksiteten i det førebyggjande arbeidet auka, og dermed blir det stilt høgare krav til spesialisert kompetanse på utvalde område. Mindre brann- og redningsvesen har færre spesialistar og ofte for små kompetansemiljø til å kunne løyse alle dei førebyggjande oppgåvene på eiga hand.

For at brann- og redningsvesenet skal kunne skjøtte samfunnsoppdraget sitt, må det samarbeide med andre aktørar. Det er ressurs- og kompetansekrevjande å vere ein pådrivar for førebyggjande brannvern ut mot eit breitt spekter av aktørar, delta på mange ulike arenaer og vere talerøyr for brannførebygging i relevante prosessar som til dømes planprosessar i kommunen.

Avgrensa med tid til opplæring og øvingar reduserer det faglege nivået til å handtere oppgåvene

For brann- og redningsvesenet er det aukande behovet for, og kravet til, kompetanseheving, trening og øvingar, ressurskrevjande. Den totale oppgåveporteføljen er stor i forhold til tida personellet har til rådvelde for å øve på oppgåvene dei kan bli sette til. Det faglege nivået samsvarer såleis ikkje med oppgåveporteføljen, og dette vil i sin tur påverke kor godt dei tilsette evnar å handtere krevjande situasjonar.

Situasjonen kan også føre til oppseiingar, sjukefråvær og rekrutteringsvanskar. Utfordringa gjeld både for deltidsstilsette med små stillingsbrøkar og annan hovudjobb, og heiltidstilsette. Heiltidspersonell jobbar døgnturnus. Dette inneber at mykje av arbeidstida er pålagd kvile som ikkje kan nyttast til t.d. øving og kompetanseheving for å møte forventingane.

Brann- og redningsvesen med deltidspersonell disponerer ikkje over arbeidstida til personellet på same måte. Tida til opplæring og øvingar er avgrensa, då belastinga blir lagd til kveldstid eller helg. Dette personellet har ein annan hovudarbeidsgivar enn brann- og redningsvesenet. Dermed er det avgrensa kva ein kan få til av kompetansehevande tiltak.

4.5.3 EIN STOR DEL AV BRANN- OG REDNINGSPERSONELLET MANGLAR FORMELL KOMPETANSE

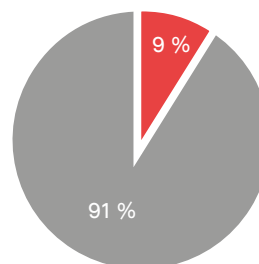
Alt personell i brann- og redningsvesenet skal ha kvalifikasjonane som trengst for å skjotte oppgåvene til brann- og redningsvesenet på ein forsvarleg måte.¹⁹⁸ Ansvar for ein stor del av utdanninga og kompetanseutviklinga er lagt til kommunen og leiaren av brann- og redningsvesenet. For brann- og redningsvesena med deltidstilsette har kommunen også ansvaret for gjennomføring av kurs for brannkonstablar og utrykkingsleiarar. Brann- og redningsskulen gir tilbod om kurs og opplæring.

Arbeidsgruppa erkjenner at mangel på formell kompetanse er ei utfordring i dagens brann- og redningsvesen.

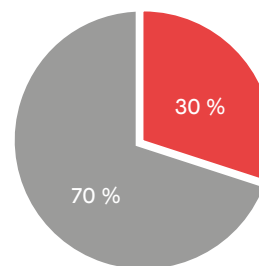
Rundt 4 % av brannkonstablane i heiltidsstillingar, kontra 32 % av brannkonstablane i deltidstillingar, manglar utdanning. For utrykkingsleiarar i heiltidsstillingar er det 9 % som står utan utdanning, kontra 30 % av utrykkingsleiarane i deltidstillingar.¹⁹⁹ Dette inneber at om lag éin av tre deltidstilsette innanfor beredskap manglar formell utdanning. 14 % av avdelingsleiarane i beredskap er utan utdanning.

Innanfor førebyggjande er det 21 % av brannførebyggjarane (feiring og tilsyn med fyringsanlegg) som står utan utdanning, medan talet er 13 % for anna førebyggjande personell.

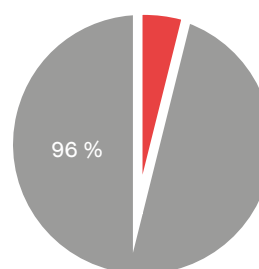
Utrykkingsleiarar heiltid



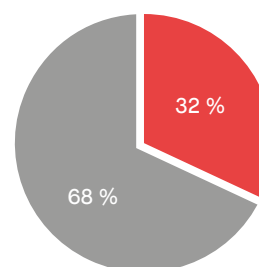
Utrykkingsleiarar deltid



Brannkonstabel heiltid



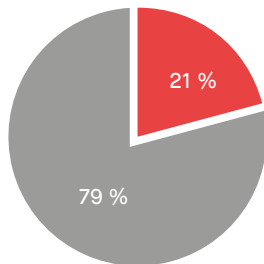
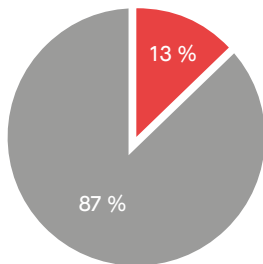
Brannkonstabel deltid



■ Har formell utdanning ■ Manglar utdanning

¹⁹⁸ Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 9, 3. ledd.

¹⁹⁹ Tal frå DSB (2021). *Melding om brannvernet*.

Brannførebyggjarar (feiarar)**Anna førebyggjande personell**

■ Har formell utdanning ■ Manglar utdanning

FIGUR 24. Figurane illustrerer delar av utdanningsgapet i brann- og redningsvesena. Dei raude delane angir prosentdelen tilsette i dei ulike rollene som manglar formell utdanning. Kjelde: Melding om brannvernet 2021.

Kapasitetsavgrensingar på kurstilbod

Tala speglar vanskan med å tilby nok kurs for utrykkingsleiarar heiltid, kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing. Det har også vore for få kursplassar på førebyggjande kurs og kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing, sett opp mot behovet til brann- og redningsvesena.

Det er store utfordringar med opplæring av brannkonstablar og utrykkingsleiarar i brann- og redningsvesen med deltidspersonell. I perioden 2014–2016 løyvde regjeringa årleg ca. 36–38 millionar kroner ekstra til kommunane, altså over 100 millionar kroner totalt. Midlane skulle nyttast til å leggje til rette for å auke opplæringa av deltidsbrannpersonell, utan at dette hadde særleg stor effekt på omfanget av opplæringa. Ei kartlegging som blei utført av dåverande Norges brannskule, avdekte at mykje av opplæringa av denne yrkesgruppa avheng av motiverte nøkkelpersonar i den enkelte kommune som både evnar å motivere personell, og stå for planlegging og gjennomføring av kurs. Det er i dag mange deltidsstilsette brannkonstablar som spør etter grunnkurs og vidare utrykkingsleiarutdanning for dei som har desse stillingane.

Arbeidsgruppa meiner det er bekymringsfullt at ein så stor prosentdel av dei tilsette i brann- og redningsvesena manglar yrkesopplæring. Arbeidsgruppa oppfordrar både kommunane og Brann- og redningsskulen om å vurdere tiltak for å gripe an denne utfordringa.

4.5.4 UTFORDRINGAR KNYTT TIL DAGENS KURSPORTEFØLJE OG GJENNOMFØRING AV KURS**Forskriftsfesta minimumskrav til kompetanse dekkjer ikkje det reelle kompetansebehovet i dagens brann- og redningsvesen**

Brann- og redningsvesenforskrifta av i dag slår fast krav til kompetanse for utvalde funksjonar i brann- og redningsvesena. Kompetansekrava er minimumskrav som ikkje fangar opp heile kompetansebehovet for dei ulike funksjonane. I tillegg er det funksjonar i brann- og redningsvesena der forskrifta ikkje stiller kompetansekrav – til dømes vaktleiing på 110-sentralane.²⁰⁰

²⁰⁰ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021).

Arbeidsgruppa ser det som utfordrande at dagens system ikkje i tilstrekkeleg grad legg til rette for dekning av kompetansebehov i brann- og redningsvesena utover minimumskrava i forskrifta. Kurs som er heimla gjennom forskriftskrav, blir per i dag prioriterte og finansierte. På denne måten avgrensar systemet samstundes kven som får høve til å gjennomføre kurs og opplæring.

Større press på statlege og kommunale ressursar i framtida kan forsterke denne utviklinga og gjere det endå vanskelegare å sikre prioritering og finansiering av kompetanseutvikling for brann- og redningspersonell.

Manglande etter- og vidareutdanning

I takt med at samfunnet endrar seg, treng brann- og redningsvesena at dei tilsette held kunnskapen sin ved like og tileignar seg ny.

Dagens opptakskrav og kapasitet på kursplassar avgrensar i praksis kompetanseutviklinga til å omfatte spesifikke kurs knytt til funksjon. Kurset blir gitt ein gong som grunnopplæring, utan høve til etter- eller vidareutdanning.

Per i dag finst det ikkje etterutdanning på Brann- og redningsskulen eller vidareutdanning med studiepoeng som den enkelte tilsette kan søkje på.

Behovet for spesialkompetanse blir ikkje vareteke i dagens utdanning

Dagens grunnutdanning og den komande fagskuleutdanninga varetek i lita grad behovet for spesialistutdanning. Dette er særleg utfordrande innanfor områda som krev spesialkompetanse (t.d. USAR og CBRNE). Ansvar for ein stor del av utdanninga og kompetanseutviklinga blir såleis flytta over til kommunane og leiarane av brann- og redningsvesena. Nivået på kompetanseutviklinga kan såleis variere frå eitt brann- og redningsvesen til eit anna, ettersom kvar enkelt kommune og leiar har ulikt fokus på kompetanseutvikling.

Dagens leiarkurs varetek ikkje behovet for kompetanseutvikling i leiarrolla

Det er ei utfordring at dagens leiarkurs er særst kort. Kurset blir sett på som utilstrekkelege med omsyn til behovet for kompetanse innanfor organisatorisk og administrativ leiing (verksemdsleiing), overordna leiing av innsatsar og utrykkingsleiing. Særleg kompetanse innanfor personalleiing er i lita grad dekt i dagens leiarutdanning.

Dagens utdanningssystem varetek heller ikkje kompetanseutviklingsbehov for leiarar i brann- og redningsvesen med deltidstilsette. Årsaka er at personell med grunnkurs for deltidspersonell ikkje har rett på opptak til leiarkurs etter dagens forskrift.

I dagens forskrift blir det ikkje stilt kompetansekrav til leiarane av 110-sentralane. Det er heller ikkje kompetansekrav til vaktleiarane utover kompetansekravet til operatør. Difor er det ikkje utvikla kurs for leiarane i naudmeldetenesta. Leiarane i naudmeldetenesta har ikkje mindre behov for kompetanse enn utrykkingsleiarane og leiarane av beredskaps- og førebyggjande avdelingar.

Opplæring for operatørar ved 110-sentralane

Dagens minimumskrav for 110-operatørar sikrar ikkje god nok brannfagleg kompetanse hos 110-operatørane. Dette vil utfordre fagkunneprinsippet i 110-sentralane. Vidare vil det vere eit hinder for å kunne utnytte fullt ut moglegheitene som ein fagsentral gir i form av fagleg støtte til innsatspersonell, og rettleiing til publikum for å unngå eskalering av hendingar og unødige ressursbruk.

Kompetansekravet til operatørane i 110-sentralane vil endre seg i takt med den raske teknologiske utviklinga. Dei tilsette vil måtte forhalde seg til større datamengder og fleire tekniske grensesnitt.

Det er utfordrande å vareta fagkunne og moglegheitene som ny teknologi representerer i form av meir effektiv hendingshandtering, til beste for dei naudstilte. Kompetanseutvikling må skje gjennom grunnutdanning, vidareutdanning og ikkje minst gjennom øvingar og erfaringslæring.

4.5.5 OPPFYLLER IKKJE FORVENTINGA OM MANGFALD

Dagens brann- og redningsvesen representerer ikkje mangfaldet i samfunnet. Dette er ikkje unikt for Noreg, men ei utfordring i dei fleste vestlege land. Faktisk er brann- og redningsyrket i fleire land eit av yrka innanfor offentleg sektor som har minst mangfald.²⁰¹

Mangfald²⁰² i eit arbeidslivsperspektiv handlar ofte om at arbeidslivet skal spegle folkesetnaden.²⁰³ Til dømes med omsyn til kategoriar som kjønn, etnisitet, funksjonsevne, verdigrunnlag og religiøs- og seksuell orientering.

Samfunnet generelt og politiske føringar byggjer opp under ei forventning om at arbeidslivet skal vere inkluderande og mangfaldsorientert. Forventingane blir ytterlegare støtta opp av lovgiving som stiller klare krav til at alle offentlege verksemdar skal jobbe aktivt og systematisk med likestilling og mangfald i eiga verksemd. I likestillings- og diskrimineringslova som tredde i kraft i 2018, er det mellom anna innført aktivitets- og utgreiingsplikt for alle offentlege verksemdar.

Aktivitetsplikta stiller krav til at arbeidsgivar aktivt er med på å setje i verk konkrete tiltak og aktivitetar for å fremje likestilling og hindre diskriminering. Utgreiingsplikta stiller krav til at arbeidsgivar gjer greie for korleis verksemda jobbar med likestilling og mangfald, identifiserer forbettringspotensiale i verksemda og set i verk nødvendige tiltak.²⁰⁴

Mangfald handlar om å sikre nødvendig kompetanse for å løyse samfunnsoppdraget på best mogleg måte. For brann- og redningsvesenet dreier det seg i særleg stor grad også om å sikre nødvendig legitimitet i folkesetnaden som skal tryggjast.²⁰⁵ For å oppnå dette er det behov for eit stort spekter av menneske med ulik sosiokulturell og utdanningsmessig bakgrunn.²⁰⁶

²⁰¹ Galabuzi (2006) omtalt i Braedley, S. (2015). *Pulling men into the care economy: The case of Canadian firefighters. Competition & Change*, ss 264–278.

²⁰² Samfunnsbedriftene brann og redning (2022). *I Under regnbuen: En veileder for en mer mangfoldig brann- og redningstjeneste*, blir mangfald forklart som følger: *Flerkulturelt mangfold*: handlar om likeverd uavhengig av etnisk bakgrunn, kulturelle tradisjonar eller tru og livssyn, eller om personen sjølv har innvandra eller har foreldre og besteforeldre som er fødte i eit anna land. Kjønn- og seksualitetsmangfald handlar om likeverd og fridom til sjølv å bestemme korleis ein vil uttrykke identiteten sin, og til fritt å kunne forelske seg i og leve saman med ein annan, uavhengig av kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og seksuell orientering. Funksjonsmangfald handlar om å bli sett som eit fullverdig menneske, der nedsett funksjonsevne ikkje er ein eigenskap, sjukdom eller skade ved individet, men ein praktisk barriere som kan jamnast ut gjennom tilrettelegging og praktiske grep.

²⁰³ Berg, B., Thorshaug, K., Garvik, M., Svendsen, S., & Øiaas, S. H. (2012). *Hvorfor mangfold? En studie av ulike forståelser og praktiseringer av mangfold*.

²⁰⁴ Oslo kommune (2021). *Systematisk arbeid med likestilling og mangfold. Veileder i arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelesplikt*.

²⁰⁵ Biørn-Lian, N. (2022). *Mangfold gir kompetanse og legitimitet: Brannsjefer vil jobbe for mangfold*.

²⁰⁶ Biørn-Lian, N. (2022). *Mangfold gir kompetanse og legitimitet: Brannsjefer vil jobbe for mangfold*.

Leiarar	2017	2022
Prosentdel kvinner	4,0 %	7,6 %
Prosentdel innvandrarar	0,2 %	0,4 %

Utrykkingsleiarar og brannkonstablar	2017	2022
Prosentdel kvinner	2,5 %	4,1 %
Prosentdel innvandrarar	0,6 %	0,8 %

Førebyggjande personell (inkl. feiarar)	2017	2022
Prosentdel kvinner	15,5 %	18,5 %
Prosentdel innvandrarar	1,4 %	2,2 %

I alt	2017	2022
Prosentdel kvinner	4,1 %	6,0 %
Prosentdel innvandrarar	0,7 %	1,0 %

TABELL 12. Tabellen viser utviklinga i prosentdelen kvinner og innvandrarar i ulike roller i brann- og redningsvesenet frå 2017 til 2022. Kjelde: Melding om brannvernet 2017 og 2022.

Tal som brann- og redningsvesena har rapportert til DSB, viser at det er få tilsette innvandrarar²⁰⁷ i etaten. Prosentdelen låg i 2022 på 1 %. Innvandrarar er litt meir representerte blant det førebyggjande personellet, der 2,5 % har innvandrarbakgrunn. Derimot er det berre eit fåtal av leiarane i brann- og redningsvesenet som har innvandrarbakgrunn.

Prosentdelen kvinner var i 2022 på 6 %. Den høgste prosentdelen kvinner finn vi blant det førebyggjande personellet. For leiarar og førebyggjande personell er prosentdelen kvinner høgare jo større brann- og redningsvesenet er. I brann- og redningsvesen med over 50 årsverk er meir enn kvar fjerde brannførebyggjar kvinne. For utrykkingsleiarar og brannkonstablar er situasjonen annleis: Kvinnedelen er her høgast hos brann- og redningsvesen som har mindre enn 20 årsverk.

Prosentdelen kvinner og personar med annan etnisk bakgrunn er lågast innanfor beredskap. I 2022 var her 4,1 % kvinner, og 0,8 % hadde ein annan etnisk bakgrunn.

Prosentdelen kvinner auka med 1,9 prosentpoeng frå 2017 til 2022, og prosentdelen personar med innvandrarbakgrunn gjekk i same periode opp med 0,3 prosentpoeng.

Ved 110-sentralane er i underkant av 4 % av leiarane kvinner.²⁰⁸ Tilsvarande gjeld for innvandrarar i same rolle. På operatørnivå er det 12 % kvinner og 1,2 % innvandrarar. Prosentdelen kvinner i 110-sentralane er høgare enn i beredskapen (utrykkingsleiar og brannkonstabel), men ikkje like høg som innanfor brannførebygging.

Diverre veit vi for lite om årsakene til at brann- og redningsvesena ikkje har større grad av mangfald blant dei tilsette, og det er behov for betre kunnskapsgrunnlag. I fleire land er det sett i gang forskning på området, og det er viktig at Noreg både lyttar til og bidrar inn i denne diskusjonen framover. Blant temaa som blir debatterte i forskingsmiljøa, er rolla som leiinga spelar for å sikre forankring og resultat i desse viktige endringsprosessane, normer, maskulinitet og betydninga som språket har.

²⁰⁷ I statistikken frå *Melding om brannvern (2021)* er *innvandrarar* definerte som dei som sjølv har innvandra til Noreg, eller er norskfødde og har to foreldre som er innvandrarar. Personar frå Skandinavia eller andre vesteuropeiske land er her ikkje tekne med.

²⁰⁸ Kven som blir rekna som leiar i rapporteringa, varierer for dei ulike sentralane. Enkelte rapporterer ein leiar, og andre rapporterer ti. Mangfald ved 110-sentralane i Melding om brannvernet 2022.

Det er også interessant å følgje arbeidet i USA, der ein er i gang med å analysere resultatane frå ei stor spørjeundersøking knytt til kultur og mangfald, og utvikle eit «vegkart» for inkludering og mangfald – sistnemnde i tett samarbeid med brannsjefkollegiet frå alle storbybrannvesena. Undersøkinga viser ein mogleg samanheng mellom manglande mangfald og forståinga som folkesetnaden har av brann- og redningsvesenet, samfunnsoppdraget deira, dei ulike roller dei har, og kva som krevst for å jobbe i etaten.

Utan eit klart forskingsbelegg er det likevel mogleg å sjå for seg ulike hypotesar for kva som bidrar til den lave graden av mangfald innanfor brann- og redningsvesenet.

Brann- og redningsvesenet er mannsdominert, og i eit historisk perspektiv har yrkesrolla som brannkonstabel vore tett knytt opp mot maskuline verdiar som det å vere fysisk sterk, og stereotypen om å redde nokon i naud.²⁰⁹ Rekrutteringsgrunnlaget til stillingar i brann- og redningsvesenet har også tradisjonelt vore innanfor handverksyrke der menn er overrepresenterte.

Dette kan delvis også forklare den lave representasjonen av innvandrarak i brann- og redningsvesena. Prosentdelen innvandrarak som vel yrkesfagleg utdanning, er låg, og gruppa utgjer difor ein liten del av dei aktuelle søkerane til stillingane i brann- og redningsvesenet.²¹⁰

Dei fysiske krava som blir stilte til røyk- og kjemikaliedykking, kan også vere barrierar for rekruttering av grupper i samfunnet som tradisjonelt sett ikkje har vore representerte i brann- og redningsvesena, derimellom kvinner og personar med nedsett funksjonsevne. Desse krava er med på å gjere rekrutteringsgrunnlaget smalare, og gjer det vanskeleg å auke mangfaldet i brann- og redningsvesena.

Nye metodar og hjelpemiddel, kombinert med andre verdiar og kommunikasjon rundt mangfald i samfunnet, gjer at dette no blir utfordra.

Som det blir peikt på i internasjonal forskning, kan noko av forklaringa på det manglande mangfaldet også liggje i mangelen på samlande strategiar, tydeleg uttalte nasjonale og lokale mål, og eit til tider lite inkluderande språk og omgrepsapparat. Svak representasjon av enkeltgrupper kan også ha ein dobbelt negativ effekt ved at mangelen på rollemodellar gjer at ungdom som kanskje elles kunne ha vore interessert i yrket, tenkjer at det ikkje er eit aktuelt yrke for dei.

Den formaliserte fagskuleutdanninga som blir innført i 2024, kan bidra til eit meir mangfaldig rekrutteringsgrunnlag. Utdanninga blir ein del av det nasjonale utdanningssystemet, og vegen inn til utdanninga og yrkesfeltet blir på den måten tydelegare og meir einsarta. Auka mangfald på sikt føreset at studentane og komande yrkesutøvarar møter ein kultur som er inkluderande og fremjar mangfald. Det må identifiserast og setjast i verk tiltak som legg til rette for og bidrar til dette, både for studentane og bransjen, i tida framover.

Alle brann- og redningsvesen pliktar i dag å følgje mangfaldsarbeidet i kommunen. Mangfaldstrategien kommunane har, kan variere i grad og oppfølging, og dette kan i sin tur påverke kor forplikta brann- og redningsvesena føler seg til arbeidet. Det vil vere krevjande å auke mangfaldet dersom det er lite forståing av og kompetanse knytt til mangfald og verdien av det i brann- og redningsvesena. Utan fleire tiltak for å auke mangfaldet i brann- og redningsvesena vil trenden mest sannsynleg halde fram i same spor som han har gjort dei siste åra, det vil seie avgrensa til ein svak gradvis auke av mangfaldet.

4.5.6 ENDRINGAR I LØNS- OG ARBEIDSVILKÅR

Arbeidsgruppa har i utgreinga kasta lys over ulike problemstillingar knytt til endring i arbeidsoppgåvene til brann- og redningspersonell, mellom anna at personellet utfører fleire oppdrag for politi og helse som det manglar kompetanse til. Konsekvensane som endringane får for løns- og arbeidsvilkåra, vil vere opp til partane i arbeidslivet å vurdere.²¹¹

²⁰⁹ Braedley, S. (2015). *Pulling men into the care economy: The case of Canadian firefighters*. *Competition & Change*, ss 264–278.

²¹⁰ Albertsen, D., Foss, E. S. (2020). *Hvordan går det med innvandrere fem år etter avlagt fag-/svenneprøve?* s.10.

²¹¹ Partane i særavtalen SFS 2404: Brann- og redningsteneste (2021–2022) har sett ned eit partssamansett utval som skal vurdere kva konsekvensar dette får for yrkesutøvarane på brann- og redningsområdet.

Under blir det likevel gått inn på utvalde problemområde som arbeidslivspartane har løfta fram i seinare år, og som på ulike måtar kan få innverknad på mellom anna rekrutteringa til yrkesfeltet, og løns- og pensjonsutgiftene til kommunane. Desse problemområda kan såleis påverke beredskapen i den enkelte kommune.

Pågåande vurdering av beredskapsvakt og arbeidstid

Alle kommunar med mellom 3000 og 20 000 innbyggjarar²¹² har heimevaktordningar bemanna med deltidstilsette. Deltidstilsette står i beredskap utanfor arbeidstid og arbeidsstaden, og kan bli kalla ut til oppdrag. Den avtalte heimevaktperioden blir godtgjort med ordinær timeløn delt på fem (1:5).²¹³ Utrykking frå heimevakt blir godtgjort som overtid.²¹⁴

EU-domstolen avsa i mars 2021 tre dommar med tolkingsfråsegnar om kva som skal reknast som arbeidstid etter arbeidstidsdirektivet.²¹⁵ To av dommane galdt spørsmålet om beredskapsvakt skal vere å sjå som arbeidstid, sjølv om arbeidstakaren ikkje pliktar å opphalde seg på arbeidsplassen (heimevakt). Av tolkingsfråsegnene følgjer det at vakter der det ikkje er krav om opphald på arbeidsstaden, normalt skal reknast som kviletid. Dersom restriksjonane som arbeidstakaren blir pålagt, i «særs betydeleg omfang» påverkar høvet som arbeidstakaren har til å disponere over fritida si, skal vakttida likevel reknast som arbeidstid.

Dersom heimevakt skal gjelde som arbeidstid, vil dette kunne påverke godtgjersla av vaktene. Det kan også få konsekvensar for organiseringa av arbeidet for å sikre tilstrekkeleg vern med tanke på kvile.

I reforhandlinga av særavtalen SFS 2404 har det vore reist spørsmål om kor vidt arbeidstidsdirektivet og tolkingsfråsegnene frå EU-domstolen får følgjer for organiseringa av arbeidstida og heimevaktordninga på brannområdet. Partane har sett ned eit partssamansett utval som skal vurdere korleis beredskapsvakter i brann- og redningstenesta skal regulerast i SFS 2404.

Utvalet har, etter det arbeidsgruppa veit, framleis ikkje ferdigstilt vurderinga si.

²¹² Kommunar med 0–3000 innbyggjarar har deltidspersonell utan vakt.

²¹³ Partane lokalt kan, i staden for godtgjersle, avtale at vakta heilt eller delvis blir avspasert.

²¹⁴ SF 2404: *Brann- og redningstjenesten (2021–2022)* pkt. 4.1 og 4.2.

²¹⁵ Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council.

Høgare særaldersgrense

I stillingar knytt til brann- og redningsvesena har personellet ei særaldersgrense på 60 eller 65 år.²¹⁶ Tidlegare plikta brannkonstablar å gå av med pensjon ved fylte 60 år, og hadde høve til å gå ved 57 år ved full opptening. Plikta til å gå av ved 60 år er no fjerna, både for brann- og redningspersonell og for andre yrkesgrupper i det offentlege. Aldersgrensa er framleis 60 år, men ein kan no velje å bli verande i jobben fram til den alminnelege aldersgrensa på 70 år i kommunal og statleg sektor.

Dersom fleire vel å nytte seg av høvet til å stå i arbeid utover 60 år, vil dette føre til ein høgare prosentdel eldre arbeidstakarar i arbeidsstyrken i brann- og redningsvesena.

Arbeidsgruppa meiner dette kan føre til at fleire tilsette ikkje lenger oppfyller helsekrava til fleire av stillingane. Slik arbeidsgruppa ser det, kan dette utfordre kommunane som arbeidsgivarar i form av auka behov for tilrettelagde oppgåver.

4.5.7 HELSE, MILJØ OG TRYGGLEIK (HMS)

Tilsette i brann- og redningsvesena har eit arbeidsmiljø som kan utgjere ein risiko for liv og helse. Brann- og redningspersonell blir utsett for fysiske og psykiske påkjenningar i arbeidet, og blir eksponerte for risikofaktorar som mellom anna støv, gass og brannrøyk, kjemiske stoff og ulukker.

Det enkelte brann- og redningsvesen pliktar å drive systematisk HMS-arbeid som skal sikre eit forsvarleg arbeidsmiljø for tilsette ved å redusere risikoen for farar og ulukker, og aktivt setje søkjelys på dei positive og helsefremjande faktorane i arbeidsmiljøet.

Trass i krav om risikovurdering, systematisk HMS-arbeid og godt utstyr, risikerer brann- og redningspersonell å bli påført yrkesskade og å utvikle yrkesrelatert sjukdom.

²¹⁶ Lov 21. desember 1956 nr.1 om *aldersgrenser for statstilsette m.m. (Aldersgrenselova)* § 2 bokstav b). Grunngevinga for særaldersgrensa er omsynet til stillinga og innhaldet i denne: «Tenesta stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske eigenskapar, som normalt blir meir svekte før fylte 70 år enn det ei forsvarleg utføring av tenesta tilseier».

Teieplikt kan utgjere ein tryggleiksrisiko

Arbeidsgruppa ønskjer å trekkje fram at teieplikta til helsepersonell og polititeneestemenn kan bli opplevd å utgjere ein tryggleiksrisiko for brann- og redningspersonell. Eit døme som illustrerer problemstillinga:

Brann- og redningspersonell blir kalla ut for å assistere helsepersonell og politi med evakuering av ein bustad i samband med ein lekkasje. Alle naudetatane er inni bustaden, men brann- og redningspersonellet får ikkje beskjed om at bebuaren ofte ber våpen.

Medlemmane i arbeidsgruppa fortel at brann- og redningspersonell ofte opplever slike og liknande situasjonar. For å kunne vareta eigen tryggleik under oppdrag meiner arbeidsgruppa at brann- og redningspersonell må få eller bli gitt tilgang til nødvendige personopplysningar som er underlagde teieplikt.

Yrkesskadeerstatning ved pålagt trening

På same måte som andre arbeidstakarar, er brann- og redningspersonell dekte av yrkesskadeersikring, og har rett på erstatning ved yrkesskade eller yrkessjukdom etter yrkesskadeersikringslova²¹⁷ og hovudtariffavtalen²¹⁸ § 11.

Arbeidsgruppa vil likevel peike på at det i dag blir opplevd som vanskeleg å få erstatning for skadar som har blitt påførte under pålagt operativ trening (jf. saka i Hålogaland lagmannsrett frå 2008).²¹⁹

Trening og jamlege testar er avgjerande for å redusere risikoen for personskade. Dette gjeld spesielt røykdykkarar, men også innsatspersonellet til brann- og redningsvesena generelt.

For politipersonell er denne utfordringa no løyst gjennom politilova § 23a med tilhøyrande forskrift.²²⁰ Etter føresegna har personellet krav på erstatning frå arbeidsgivar for skadar som følgjer av pålagt trening og øvingar, og som ikkje er omfatta av yrkesskadeersikringslova § 11.

Arbeidsgruppa ser det som urimeleg at personell i politiet, brann- og redningsvesena og ambulansetenesta ikkje har dei same rettane til erstatning ved pålagt trening.

Sikring av deltidstilsette ved sjukdom og skade

Deltidstilsette brann- og redningskonstablar er ikkje sikra dei same rettane som heiltidstilsette brann- og redningskonstablar når det oppstår skadar under teneste. Dette gjeld til dømes når det oppstår ein skade i samband med arbeidet som deltidstilsett brannkonstabel eller leiar, og denne resulterer i langtidsfråvær og alvorleg sjukdom, samstundes som det deltidstilsette brann- og redningspersonellet ikkje er i stand til å vidareføre arbeidet hos hovudarbeidsgivar. Deltidskonstablar er per i dag ikkje sikra gjennom eksisterande velferdsordningar.

Deltidsstillingar og avkorting av dagpengar ved permittering

Deltidsbrannkonstablar som har blitt permitterte frå hovudarbeidsgivar, eller som av andre grunnar er arbeidsledige, vil som følgje av arbeidet som brannkonstabel få avkorting i dagpengane.

Det er fare for at deltidstilsette seier opp stillingane sine i brann- og redningstenesta ved tap av dagpengar, og den lokale beredskapen utanfor dei store byene vil då kunne bli svekt. Tap av retten til dagpengar kan også påverke rekrutteringsgrunnlaget ved at det blir mindre attraktivt å søkje seg til deltidstillingar i brann- og redningsvesena.

Oppfølging av sjukmeldt deltidspersonell

Arbeidsgruppa er kjend med at enkelte leiarar i brann- og redningsvesen med deltidspersonell kan oppleve det som utfordrande å følgje opp tilsette som er sjukmelde frå stillinga i brann- og redningsvesenet. Den deltidstilsette har ikkje fast oppmøte i eigen organisasjon, og sjukefråværsoppfølginga skjer hos hovudarbeidsgivar. Leiar i brann- og redningsvesenet kan fort bli kopla ut.

Dette gjeld særleg dersom sjukmeldinga skuldast alvorleg skade eller sjukdom den tilsette har fått i tenesta hos brann- og redningsvesenet, til dømes under innsats eller øving. I slike situasjonar kan det vere behov for å hente inn spesialistkompetanse for hjelp med psykisk stress- og krisemeistring. Ikkje alle leiarar av brann- og redningsvesen med deltidspersonell opplever at dei sjølv har, eller har tilgang på, nødvendig kompetanse til å handtere slike utfordringar.

²¹⁷ Lov av 16. juni 1989 om yrkesskadeersikring (yrkesskadeersikringslova).

²¹⁸ Hovudtariffavtalen i KS 1. mai 2022 til 30. april 2024.

²¹⁹ DOM LH 2008-185235.

²²⁰ Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet (politilova).

Arbeidsgruppa meiner difor det er ein fare for at deltidstilsette ikkje får oppfølginga dei treng for å kunne kome tilbake til stillinga i brann- og redningsvesenet.

4.5.8 RISIKO FOR KREFTSJUKDOM HOS BRANN- OG REDNINGSPERSONELL

Kvart år får 1100 personar i Noreg yrkesrelatert kreft. Enkelte yrkesgrupper, derimellom brann- og redningspersonell og brannførebyggjarar (tidlegare kalla feiarar), er særleg utsette. Kreftforskningsinstituttet (IARC) til Verdas helseorganisasjons uttalte i 2022 at det er sikker samanheng mellom brannsløkkjaryrket og auka risiko for fleire ulike typar kreft.²²¹ Arbeidsgruppa meiner det er spesielt viktig å kaste lys over risikoen for kreftsjukdom hos brann- og redningspersonell og brannførebyggjarar. Det å vere brannsløkkjar eller brannførebyggjar vil alltid innebere ei viss grad av risiko for eksponering for kreftframkallande stoff, og difor må det liggje eit godt yrkesskaderegelverk til grunn som sikrar dei som blir sjuke og skadde grunna jobben. Regelverket bidrar per i dag til ein unødvendig krevjande prosess for pasientar og pårørande.

Kreftrisiko blant brannkonstablar er tema i fleire forskingsprosjekt, mellom anna i eit samarbeidsprosjekt mellom Statens arbeidsmiljøinstitutt, SINTEF DIGITAL, Kreftregisteret og RISE Fire Research. Her er formålet å samanlikne kor effektivt dagens og neste generasjons vernetøy beskyttar brannkonstablane ved eksponering for kreftframkallande stoff i samband med øvingsbrannar. Samarbeidsprosjektet skal også gi auka kunnskap om den todelte utfordringa knytt til varmeeksponering ved bruk av vernetøy og eksponering for kreftframkallande stoff.

4.6 UTFORDRINGAR KNYTT TIL MANGLANDE KUNNSKAPSGRUNNLAG OG ERFARINGSLÆRING

4.6.1 KUNNSKAP OG ERFARINGSLÆRING BLIR I FOR LITA GRAD DELT

Brann- og redningsvesena må ha eit medvite forhold til kunnskapsutvikling og gjere aktiv bruk av ulike kjelder til kunnskap i arbeidet sitt. Det å nytte og vidareutvikle kunnskapsgrunnlaget, både lokalt og nasjonalt, er ein heilt nødvendig føresetnad for at brann- og redningsvesena skal kunne løyse oppgåvene sine på ein god måte.

I dag finst det ikkje verktøy som gjer det enkelt å samle, dele og gjere kunnskap tilgjengeleg for personell i brann- og redningsvesena. Dette gjeld kunnskap som evalueringar, statistikk, analysar, forskning, opplysningar om bygg (t.d. brannteikningar og brannkonsept).

Dei nytta systema er fragmenterte mellom ulike leverandørar, og det er ingen nasjonale føringar eller koplingar mellom desse. Rapporteringa frå brann- og redningsvesenet i BRIS gir til dømes kunnskap om kor det brenn, men det manglar ei nasjonal oversikt over kor det er gjennomført førebyggjande tiltak (t.d. tilsyn, feiing, synfaringar og opplæring). Ei samankopling av slike data vil mellom anna kunne gi eit overblikk over kor godt ulike tiltak fungerer, og kor brann- og redningsvesena registrer avvik.

Ettersom det manglar felles verktøy og system som legg til rette for deling og spreining av kunnskap, blir ikkje viktig kunnskap delt eller nytta i stor nok grad. Særleg for mindre brann- og redningsvesen med færre ressursar kan det vere krevjande å få oversikt over viktig kunnskapsgrunnlag. Mindre brann- og redningsvesen kan også mangle analysekompetanse.

På nasjonalt nivå er det små moglegheiter til å dele og lære av erfaringar på tvers av brann- og redningsvesen. Ingen har eit overordna ansvar for utvikling og forvaltning av ny kompetanse, læremiddel, e-lærings-system og e-læringskurs utover forskriftsfesta minimumsutdanning, som til dømes ikkje inkluderer CBRNE og USAR.

²²¹ Demers, P. A., DeMarini, D. M., Fent, K. W., Glass, D. C., Hansen, J., Adetona, O., ... & Schubauer-Berigan, M. K. (2022). *Carcinogenicity of occupational exposure as a firefighter*.

4.6.2 MANGLANDE FORSKING PÅ BRANNOMRÅDET

Det blir forska for lite på brannområdet generelt, og spesielt det som fell utanfor den branntekniske forskinga. Mellom anna er det behov for meir kunnskap om effektane av tiltak og kva faktorar som påverkar sannsynet for og utfallet av brannar. I tillegg trengst det meir innsikt i den menneskelege åtferda ved brann, og kva den demografiske utviklinga vil ha å seie for branntryggleiken.

Det er også grunn til å tru at omstillinga til eit lågutsleppssamfunn, også kjent som «det grønne skiftet», i aukande grad og tempo vil påverke branntryggleiken i samfunnet dei neste tiåra. Til dømes vil distribusjonen og forbruket av energi bli endra betydeleg. Det blir installert solceller og batteri i både private og offentlege bygg, transporten vil i større grad bli basert på batteri og hydrogen, og sjølv bygga kan bli utforma på nye og innovative måtar for å redusere utslepp.

For at offentleg regelverk, tilsyn, forvaltning og rettleiing skal halde tritt med denne raske, og i mange tilfelle uføreseielege utviklinga, er det viktig å halde kunnskapsgrunnlaget oppdatert gjennom anvend forsking.

Denne nye kunnskapen må vere tilpassa norske forhold for å vere relevant for det norske samfunnet. I tillegg til eit nasjonalt kunnskapsmiljø innanfor brann vil dette krevje ein brannforskningsinfrastruktur (laboratorium osv.) som er tilgjengeleg for norske styresmakter, næringslivs- og forskingsaktørar.

4.6.3 BEHOV FOR MEIR LÆRING ETTER BRANNAR

Kommunen skal evaluere hendingar for å sikre kontinuerleg læring og forbedring av det førebyggjande og beredskapsrelaterte arbeidet.²²² Brann- og redningsvesena har ulike føresetnader for å evaluere brannar. Nokre har større fagmiljø med egne ressursar som driv med evaluering, og nokre brann- og redningsvesen samarbeider med etterforskningsgruppene til politiet.

På den andre sida finn vi mange brann- og redningsvesen som manglar kompetanse og ressursar til å evaluere brannar, eller som har for få hendingar til å byggje kompetanse. Når det blir evaluert lokalt, finst det ikkje noko system for å dele evalueringa nasjonalt.

Fleire aktørar på brannområdet har teke til orde for ei etterforsking som går meir i djupna etter store og alvorlege brannar.

Politiet skal etterforske alle brannar, også der det ikkje er mistanke om straffbar handling. Avdekking av brannårsak og eventuelt påvising av eldspåsetjing er viktig for branntryggleiken generelt, og kan verke allmennpreventivt for straffbare forhold.

Etterforsking av bygningsbrannar og betre statistikk over brannårsaker er noko som fleire aktørar har vore opptekne av i mange år. Spørsmålet om ein fast brannkommisjon har også vore tema sidan St. Meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*.

FAKTA

FRIC (Fire Research & Innovation Centre) har publisert rapporten *Læring etter branner i Norge – forutsetninger, barrierer og fremmede faktorer*, der det er definert fleire område som blir rekna som viktige for det vidare arbeidet med å betre læringa frå undersøkingar av brannar i Noreg:

1. Ressursar og prioritering av brannførebyggjande arbeid
2. Organisert(e) undersøkingskommisjon(ar) for alvorlege ulukker med brann
3. Utdanning, opplæring og kompetanse
4. Auka samarbeid for læring
5. Etablering av felles terminologi og metodikk for evaluering av brannar
6. Evaluering av bruk av branndatabasar

²²² Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 9.

4.6.4 VANSKAR MED Å MÅLE KVALITET I DET FØREBYGGJANDE ARBEIDET

Det kan vere vanskeleg å måle kvaliteten i det førebyggjande arbeidet. I mange tilfelle er det først lenger fram i tid at ein haustar gevinstane. Trass i at kostnadene til førebygging kan vere vesentleg lågare enn kostnadene knytt til handtering av hendingar og reparasjon av skadar, kan det vere fare for at ein nedprioriterer førebygging dersom effekten ikkje let seg måle, og det oppstår ein situasjon der ein må gjere krevjande avvegingar og prioriteringar.

Det finst fleire definisjonar på kvalitet, og sentrale aktørar kan ha ulikt syn på mål og forventingar om kva som gir kvalitet. I Brannstudien (2013) blir det peikt på at det ikkje er etablert gode nok nasjonale indikatorar. Her kjem det fram at det er særleg krevjande å påvise samanheng mellom førebyggjande aktivitet og effekt på talet på brannar eller andre hendingar. Ofte er det mange faktorar som spelar inn – også slike som ikkje har med innsatsen eller arbeidet til brann- og redningsvesenet å gjere.

I ein studie som SINTEF (2011) utførte, blei det utarbeidd eit sett med kvalitetsindikatorar og undersøkt om det finst forbettringspotensial i det brannførebyggjande arbeidet.²²³ Det finst også data frå ulike kjelder som gir informasjon om korleis det førebyggjande arbeidet blir gjennomført i kommunane.

På den andre sida er det ikkje etablert ein felles definisjon av kva som er kvalitet i det førebyggjande arbeidet. Det er heller ikkje semje rundt kva indikatorar som skal nyttast for å kaste lys over kvaliteten i tenesta og om ressursane blir brukte effektivt og rett. Dermed manglar det eit viktig verktøy for kvalitetsforbetring og tenesteutvikling.

4.7 TEKNOLOGI

Teknologi er eit område som famnar breitt. For brann- og redningsvesena vil teknologisk utvikling og digitalisering skape betydelege moglegheiter og utfordringar i framtida. Moglegheitene ligg i betre tenester, meir effektiv og berekraftig handtering av hendingar, meir presis førebygging og ikkje minst betre samhandling med andre aktørar. Utfordringane kan knytast til mellom anna auka sårbarheit, nye kompetansebehov, kostbare utviklings- og innovasjonsprosessar, og handtering av risikoar som brann- og redningsvesena møter i samband med t.d. omstillingar i industri- og energisektoren. Auka bruk av tekniske løysingar som m.a. kamerateknologi, dronar og sporing, kan true personvernet både til dei tilsette og den naudstilte.



²²³ Sesseng, C., Storesund, K., & Aamnes Mostue, B. (2011). *Vurdering av brannvesenet: Kvaliteten i brannvesenets brannførebyggjande arbeid*. SINTEF.

4.7.1 KREVJANDE Å UTNYTTE «BIG DATA» OG KUNSTIG INTELLIGENS

Tilgang til data vil vere eit av dei aller viktigaste enkeltelementa i utviklinga av norsk brann- og redningsvesen. Tilgang til oppdatert informasjon med tilstrekkeleg kvalitet vil betre både beredskapen og førebygginga. Ressursoppbygging, dimensjonering og førebyggjande innsats vil kunne styrast basert på meir presise kunnskapsgrunnlag enn dei som er tilgjengelege per i dag. Big data vil også kunne gi oss verdifull informasjon om korleis klimaendringar påverkar brannfaren, slik at førebyggjande tiltak kan bli meir målretta.

Større mengder data vil stille større krav til dei digitale løysingane som skal leggje til rette for innsamling og vidare analyse og deling. Risiko- og sårbarheitsanalysar er døme på ei slik løysing, der innsamling, bruk og deling av data vil vere særskilt viktig.

BRIS er eit godt døme på ei løysing der data blir samla inn, behandla og presenterte for bruk mellom anna i analysar og avgjerdsgrunnlag. Det vil vere til stor nytte å etablere nye løysingar som støttar opp om innsamling og deling av slike data, til dømes gjennom einskaplege API-ar. Samstundes er dette både ressurs- og kompetansekrevjande. Sjølv dei største kommunane i Noreg vil oppleve det som særskilt krevjande å etablere, forvalte og vidareutvikle slike løysingar, og for dei minste vil det vere nærmast umogleg.

Kunstig intelligens vil ha stor betydning for samfunnsutviklinga, og kan gi oss heilt nye verktøy for å løyse samfunnsutfordringar. Når det gjeld brann og redningsvesena, kan kunstig intelligens medverke til betre respons ved naudsituasjonar ved å mogleggjere raskare og meir nøyaktige avgjerder. Kunstig intelligens kan også bidra til å føreseie brannfare og identifisere moglege brannfarar tidlegare enn før. Kunstig intelligens vil i tillegg gjere det mogleg å utvikle robotteknologi som kan utføre konkrete beredskapsoppgåver som til dømes brannsløkking.

Robotane kan vere eit supplement til brann- og redningspersonellet og bidra til å auke effektiviteten og tryggleiken i innsatsen.

4.7.2 POTENSIALET I TEKNOLOGIEN FOR Å BETRE FØREBYGGING OG BEREDSKAP BLIR IKKJE UTNYTTA

Det er stort potensial for å utvikle både førebygging og beredskap ved hjelp av ny teknologi. Problemet er at det vanskeleg let seg realisere dersom ansvaret skal liggje fullt og heilt hos kvart enkelt brann- og redningsvesen. Sensorteknologi og automatisert datainnhenting (t.d. overvaking av elektriske anlegg) er teknologiar som allereie er tekne i bruk for å redusere skadeomfang og tap av liv. For å sikre tilstrekkeleg kvalitet i bruken av sensorteknologi og automatiske brannalarmer er det viktig med god produktkvalitet, tilstrekkeleg grad av standardisering, og ikkje minst kompetanse hos dei som koplur opp og installerer løysingane.

Bruk av sensorteknologi og andre digitale løysingar vil også kunne påverke måten det blir utført tilsyn på. Til dømes vil det i framtida i større grad vere mogleg å gjennomføre data- og informasjonsinnhenting utan behov for fysisk oppmøte ved tilsyn.

For beredskap vil ny teknologi kunne ha stor effekt på korleis ein utfører arbeidsoppgåver knytt til sløkkjestrategi og -teknikkar, og på høvet til å oppnå ei betre situasjonsforståing ved ei pågåande hending. Samvirket med andre aktørar vil også kunne bli betre og meir effektivt gjennom bruk av digitale løysingar for kommunikasjon og informasjonsdeling.

Bruk av simulatorteknologi og VR vil kunne ha stor effekt på både handtering av hendingar, øvingar og ikkje minst erfaringslæring.

4.7.3 KREVJANDE Å FINANSIERE ANSKAFFINGAR OG UTVIKLING

Enkelte typar teknologi og digitale løysingar er kompliserte å utvikle og anskaffe. Tilgangen til teknologiske løysingar varierer per i dag avhengig av den økonomiske situasjonen til kvar kommune. Enkelte kommunar med mindre ressursar manglar tilgang til effektive hjelpemiddel. Det er ikkje etablert formelle ordningar som sikrar at utvikling kan kome alle til nytte, og det er ikkje etablert mekanismar for fordeling av utviklingskostnader.

Sjølv om det er behov for meir utstrekt samarbeid om utvikling og anskaffingar, er det viktig å ta vare på den lokale og regionale innovasjonskulturen. Nyfrikne og innovasjon er viktige faktorar i møtet med framtida. Samstundes er det viktig å kunne dele erfaringar og etablere ordningar der dei mest effektive nyvinningane blir gjort synlege og tilgjengelege for alle.

4.7.4 110-CENTRALANE UTNYTTAR IKKJE POTENSIALET I NY TEKNOLOGI

110-sentralane er bindeleddet mellom samfunnet og brann- og redningsvesena. Teknologi og digitale løysingar vil spele ei stadig viktigare rolle i oppgaveløysinga til sentralane. Medan naudmeldingane som blir ringde inn per i dag, er talebaserte og inneheld informasjon om posisjonen til innringjaren, kan framtidige naudmeldingar sjå heilt annleis ut. Informasjonen som blir formidla i samband med naudmeldingane, vil vere langt meir rikhaldig. Informasjonskjeldene blir fleire og dataflyten meir omfattande. For å kunne møte denne utviklinga må 110-tenesta til ei kvar tid ha oppdaterte tekniske løysingar som sikrar publikum eit likt tilbod i heile Noreg.

4.7.5 AUKA DIGITAL SÅRBARHEIT OG UTFORDRING AV PERSONVERNET

Auka avhengigheit av teknologi og digitale løysingar medfører større eksponering for sårbarheiter og risiko. Tekniske feil og bortfall av tenester vil potensielt kunne få fatale konsekvensar for folkesetnaden. I og med at 110-tenesta er ein kritisk samfunnsfunksjon²²⁴ må det byggjast inn ei tilstrekkeleg grad av tryggleik i dei tekniske løysingane som blir nytta i tenesta.

Auka bruk av tekniske løysingar som m.a. kamerateknologi, dronar og sporing, kan true personvernet både til dei tilsette og den naudstilte.

4.8 ØKONOMI

4.8.1 ENKELTE BRANN- OG REDNINGSVESEN ER IKKJE I FORSKRIFTMESSIG STAND

Fleire brann- og redningsvesen oppfyller ikkje per i dag minimumskrava til organisering, bemanning og utrusting. Dette blir underbygd av tal frå Melding om brannvernet (2022):

- 66 brann- og redningsvesen oppgir at dei ikkje oppfyller krava som brann- og redningsvesenforskrifta stiller til beredskap, analyse, planar og leing.
- På utdanningsområdet er det betydelege avvik i forhold til regelverket. Nesten 500 utrykkingsleiarar deltid, fordelt på 126 brann- og redningsvesen, manglar utdanning i tråd med brann- og redningsforskrifta. For utrykkingsleiarar heiltid er talet 72, fordelt på 21 brann- og redningsvesen.
- Meir enn 2000 deltidstilsette brannkonstablar, fordelt på 165 brann- og redningsvesen, har ikkje utdanning i tråd med brann- og redningsforskrifta. For heiltidstilsette brannkonstablar er talet 191, fordelt på 28 brann- og redningsvesen.
- Blant det førebyggjande personellet er 105 (16 %), fordelt på 50 brann- og redningsvesen, utan utdanning i tråd med brann- og redningsforskrifta. 176 feiarar/brannførebyggjarar (22 %), fordelt på 97 brann- og redningsvesen, manglar utdanning i tråd med brann- og redningsforskrifta.

På somme stader er det manglande prioritering og økonomi som gjer at brann- og redningsvesen ikkje er i forskriftsmessig stand. Dette kan føre til at det ikkje blir gjennomført førebyggjande tiltak, at vaktordninga ikkje står i forhold til innbyggjartalet, at utrykkingstidene blir for lange eller at talet på oppmøtte ved hendingar er lågare enn minimumskravet. Svak kommuneøkonomi, der brann- og redning ikkje blir prioritert, kan også føre til færre branntilsyn og mangelfull oppfølging av tilsyn, utdaterte analysar, færre øvingar enn risikobiletet skulle tilseie og at personell ikkje får nødvendig kompetanseheving. Dette gjer brann- og redningsvesenet mindre i stand til å skjytte samfunnsoppdraget sitt.

²²⁴ Regjeringa (2021). *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet.

I framtida er det venta mindre økonomisk handlingsrom i offentleg sektor (sjå delkapittel 3.3.4). Dette kan forsterke denne utfordringa ytterlegare. Samstundes er det venta at andre utviklingstrekk som mellom anna klimaendringar og ein aldrande folkesetnad, vil krevje meir av brann- og redningsvesena.

Strammare økonomiske rammer medfører skjerpa krav til prioriteringar og effektiv ressursbruk. Resultatet kan bli krevjande avvegingar og prioriteringar. Trass i at kostnadene til førebygging kan vere vesentleg lågare enn kostnadene knytt til handtering av hendingar og reparasjon av skadar, kan vanskaner med å måle effekten av førebyggjande arbeid, gjere at førebygging lettare blir nedprioritert.

4.8.2 ØKONOMISK BYRDE NÅR SPESIALRESSURSAR BLIR NYTTA UTANFOR EIGE ANSVARSOMRÅDE

Brann- og redningsvesena må sjølve dekkje kostnader som kjem til dersom dei deltek i redningsteneste utanfor eige ansvarsområde.²²⁵

Redningsteneste er når menneskeliv og helse står i fare, det krevst omgåande innsats frå fleire samvirkepartnarar og hendinga ikkje blir handtert av særskilt oppretta organ eller gjennom særskilde tiltak. Offentlege institusjonar (statlege, kommunale og fylkeskommunale) må sjølve dekkje alle utgiftene som oppstår i samband med ein søkje- og redningsaksjon.²²⁶

Bruk av spesialressursar til oppdrag utanfor ansvarsområdet kan medføre store utgifter for brann- og redningsvesen som har slike ressursar. Utgiftene kan vere krevjande for både store og små brann- og redningsvesen. 110-sentralen IKS i Midt-Noreg løfta i 2021 til dømes fram ei problemstilling med droneberedskap. HRS refunderte ikkje utgiftene til dronepiloten, der droneberedskapen blei rekvidert av politiet for USAR-hendingar (Search and Rescue), som følgje av rundskriv frå Justis- og beredskapsdepartementet.²²⁷ Utgiftene som 110-sentralen hadde til slike oppdrag i 2020, kom på lag 250 000 kroner.

4.8.3 FINANSIERING AV TILSYN PÅ FARLEG STOFF-OMRÅDET

§ 28 første ledd i brann- og eksplosjonsvernlova gir departementet heimel til å vedta forskrifter om avgifter og gebyr som skal dekkje utgifter knytt til gjennomføring av oppgåver som tilsynsmakta er pålagt etter lov. I andre ledd blir kommunestyret gitt heimel til sjølv å bestemme lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feing og tilsyn med fyringsanlegg.

På fyrverkeriområdet er kommunestyret i forskrift²²⁸ gitt heimel til sjølv å vedta lokale forskrifter om gebyr som skal dekkje faktiske utgifter knytt til behandling av søknader om løyve til handel med fyrverkeri, og for gjennomføring av tilsyn med utsalsstadene. Gebyret skulle bidra til at berre seriøse aktørar søkte om løyve til handel med fyrverkeri, som primært finn stad i romjula.

Kommunane kan i dag ikkje ta betalt for andre tilsyn som blir gjennomførte på farleg stoff-området. Dette heng til dels saman med gjeldande forskrift om avgift på enkelte farlege stoff, anlegg og innretningar som er omfatta av brann- og eksplosjonsvernlova.²²⁹

Forskrifta²³⁰ vidarefører i hovudsak føresegnar frå 1987, og reflekterer ikkje endringane som har skjedd i forvaltninga på farleg stoff-området, med kommunen som primær tilsynsmakt.

Utfordringa er at offentleg sektor ikkje har ei heilskapleg tilnærming til kva det skal vere mogleg å ta avgifter og gebyr for på brann- og eksplosjonsvernområdet, og korleis desse inntektene skal fordelast mellom statskassen og kommunen.

²²⁵ Forskrift 06. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten.

²²⁶ Justis- og politidepartementet (2011). Redningstjenesten – søk- og redningsutgifter. (Rundskriv G-04-2011) kap. 455, datert 29.03.2011.

²²⁷ Saksnummer i DSB: 2021/623. 110-sentralen i Midt-Noreg viser rundskrivet frå Justis- og beredskapsdepartementet av 23.01.2018.

²²⁸ Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om handtering av eksplosjonsfarleg stoff.

²²⁹ Forskrift 10. juli 1995 nr. 684 om avgift på enkelte farlege stoff, anlegg og innretningar som er omfatta av lova om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farleg stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet.

²³⁰ Forskrift 10. juli 1995 nr. 684 om avgift på enkelte farlege stoff, anlegg og innretningar som er omfatta av lova om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farleg stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet.

4.8.4 FINANSIERINGSMODELLEN FOR NAUDNETT ER EI BYRDE FOR MINDRE KOMMUNAR

Den gjeldande abonnementsordninga for naudnett er ei økonomisk byrde for ein del små kommunar som har ein høg prosentdel deltidspersonell (sjå døme i delkapittel 3.1.14). Dette fordi alle som inngår i ei vaktordning, må ha personlege radioterminaler for utalarmering. I store brann- og redningsvesen med døgnkasernert beredskapspersonell er radioterminalane knytte til ressurs og funksjon. Det vil seie at radioterminalen går vidare til neste person som kjem på jobb, og at ikkje alle mannskap har kvar sin radioterminal.

Brann- og redningsvesena er pålagde å kunne samarbeide med andre naudetatar på naudnett, og kan ikkje velje å nytte alternative former for kommunikasjon. Utgiftene til naudnett let seg såleis i lita grad redusere.

Dagens naudnettkontrakt går ut om nokre år, og nytt naudnett skal vere på plass frå 2030. Det er usikkert korleis kostnadsbiletet for eit nytt naudnett vil sjå ut. Innføringa av nytt naudnett vil mellom anna krevje at alle brann- og redningsvesen byter ut dagens radioterminalar med nye modellar som støttar ny teknologi. For dei fleste brann- og redningsvesen vil dette inneber ei stor investering. Det er fare for at brann- og redningsvesena ikkje vil vere i stand til å ta denne investeringskostnaden.

4.8.5 MANGLANDE OVERSIKT OVER KOSTNADENE TIL BRANN- OG REDNINGSVESENA

Dei kommunale utlegga til brann- og redningsvesen blir rapporterte til SSB gjennom KOSTRA. Slik arbeidsgruppa oppfattar det, er rekneskapsføringa av kostnader til brann- og redningsvesen av usikker kvalitet. Særleg ser det ut til å vere vanskeleg å samanlikne reelle utgifter mellom ulike brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppa har fått innspel om mellom anna følgjande problem:

- Kostnadene til sjølvstendige brann- og redningsvesen kan vere underkommuniserte, til dømes fordi utgifter til deltidsstillingar i brann- og redningsvesenet kan vere førte andre stader i kommunen. Brann- og redningsvesen kan trekkje vekslar på tenester i kommunen elles, til dømes på det administrative området, men kostnaden blir ikkje nødvendigvis fordelt på brann- og redningsvesenet.
- Det manglar forklaring og hjelpetekster for funksjonane det skal førast utgifter på. Dette kan gjere det vanskeleg for einingane å sikre at utgiftene blir rett førte mellom førebygging, feiarteneste og beredskap.
- Det manglar kvalitetssikring av rekneskapsføringa i den enkelte kommune på brann- og redningsområdet.
- Delen som vertskommunane tek av utgiftene ved vertskommunesamarbeid, kan vere feil.
- Det er krevjande å skilje mellom løn, innkjøp og avskrivningar for kommunar i IKS.
- Det er ikkje mogleg å få oversikt over dei kommunale utlegga til 110-teneste gjennom KOSTRA.



FOTO | HÅLLINGDAL BRANN- OG REDNINGSTENESTE IKS

Den heilskaplege gjennomgangen av inntektssystema til kommunane i NOU 2022:10 understrekar utfordringa med utgiftstal for brann- og ulukkesvern.²³¹ Målet med inntektssystemet for kommunane er at alle kommunar skal vere i stand til å tilby innbyggjarane likeverdige og gode kommunale tenester. Mekanismen som skal sørge for dette, er innteks- og utgiftsutjamning. Utjamninga skal bidra til å redusere inntektsskilnadene mellom kommunane, og kompenserer kommunane for kostnadsskilnader som den enkelte kommune ikkje sjølv kan påverke. I tillegg skal eit skjønstilskot vareta omsyn som ikkje blir fanga opp av innteks- og utgiftsutjamninga.

I forslaget frå NOU-utvalet er ikkje brann- og ulukkesvern inkludert i utgiftsutjamninga. Grunngevinga for dette er beskriven nærmare i NOU kapittel 9.3.1, der det står følgjande:

Det varierer frå kommune til kommune korleis tenesta innanfor brann- og ulukkesvern blir organisert, og det er til dømes mange kommunar som organiserer brann- og ulukkesvern i interkommunale samarbeid. Dette gjer det krevjande å sjå på dei kommunale utgiftstala i KOSTRA som faktiske utgifter per kommune, og utvalet vil påpeike at dette gjer det krevjande å analysere kva som forklarar utgiftsvariasjon.

Arbeidsgruppa vil understreke kor viktig det er at vi har god kvalitet og oversikt over nivå og utvikling i utgiftene på eit så viktig område som brann og redning, både på kommunalt og nasjonalt nivå.



FOTO | CHARLOTTE VELAND HOVEN, HEDMARKEN BRANNVESEN

²³¹ NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunane.



5



Tiltak

Arbeidsgruppa foreslår ei rekkje tiltak for å gjere brann- og redningsvesena betre rusta til å møte framtidige utfordringar og vareta behova i samfunnet. Desse tiltaka spenner over eit vidt område, og varierer i omfang og konsekvens. Det har difor ikkje vore føremålstenleg å setje opp ei samla, prioritert oversikt over tiltaka. Arbeidsgruppa har likevel valt å trekke fram enkelte anbefalte tiltak, slik at brann- og redningsvesena får rammevilkåra og føresetnadene som arbeidsgruppa vurderer er nødvendige for å oppretthalde tilfredsstillande kapasitet og kompetanse innanfor beredskap og førebyggjande oppgåver.

- Etablere ein grunnportefølje for beredskapsrelaterte og førebyggjande oppgåver som alle brann- og redningsvesen skal kunne handtere.
- Etablere regionalt samarbeid om definerte oppgåver innanfor beredskap og førebygging, utover grunnporteføljen, mellom brann- og redningsvesen innanfor dei same geografiske grensene som 110-sentralane har i dag.
- Etablere heimlar for nasjonal myndigheit til å prioritere ressursar og personell på tvers av brann- og redningsvesen ved store hendingar.
- Vidareføre satsinga på kompetanseheving for brann- og redningspersonell ved å styrkje opplæringa for deltidstilsette og starte arbeid med etablering av leiarutdanning.
- Etablere tydelegare rammer for bistand frå brann- og redningsvesena til høvesvis politiet og helsetenesta, mellom anna ved å avklare oppgåvene i lov.
- Etablere eit langsiktig forskingsprogram der både tekniske, organisatoriske, operasjonelle og juridiske element inngår, for på den måten å leggje til rette for ei kunnskapsbasert utvikling av brann- og redningsvesena.
- Sikre gode arbeidsvilkår for tilsette i brann- og redningsvesena for å oppnå betre rekruttering og beredskap i framtida.
- Setje i gang regelverksarbeid der ein ser på samanhengane mellom plan- og bygningslova og brann- og eksplosjonsvernlova, slik at det blir enklare å vareta branntryggleiken på ein god måte frå planfasen og gjennom heile levetida til objektet.

Arbeidsgruppa har registrert at særskilte mange brann- og redningsvesen opplever den økonomiske situasjonen som krevjande. Samstundes er det økonomiske handlingsrommet i offentleg sektor, inkludert i kommunane, venta å bli mindre dei neste åra. Slik arbeidsgruppa ser det, treng brann- og redningstenesta å få styrkt ressursane for å vere i stand til å møte framtidige utfordringar. Dette er i tråd med anbefalingane frå Forsvarskommisjonen å styrkje den sivile beredskapen innanfor rammene av Totalforsvaret.

5.1 ORGANISATORISKE STRUKTURAR

Oppdragsmengda til brann- og redningsvesena vil i tida framover auke og endre seg som følgje av ei utvikling der mellom anna energikjelder og større klimarelaterte hendingar kjem til å påverke kjerneoppgåvene. Dette vil bli krevjande for alle brann- og redningsvesen, men spesielt for dei mindre. Basert på historisk utvikling kan ein gå ut frå at brann- og redningsvesena kjem til å bli færre og større fram mot 2040. Utan tiltak er det likevel grunn til å forvente at det framleis vil vere store skilnader i storleik, kapasitet og kompetanse mellom dei ulike brann- og redningsvesena, og at det framleis vil vere mange brann- og redningsvesen i Noreg.

I dette delkapittelet tek vi for oss organisatoriske strukturar vi meiner kan bidra til at brann- og redningsvesena i heile landet bli i stand til å handtere framtidige utfordringar. Arbeidsgruppa foreslår i tillegg fleire andre tiltak for å tydeleggjere oppgåveporteføljen til brann- og redningsvesena, og for å kompensere for skilnadene i ressursar og kompetanse mellom store brann- og redningsvesen med heiltidstilsette, og mindre brann- og redningsvesen med deltidstilsette. Dette blir drøfta nærmare i dei påfølgjande delkapitla.

Arbeidsgruppa har sett på tre ulike organisatoriske strukturar som kan bidra til at brann- og redningsvesena blir i stand til å handtere framtidige utfordringar innanfor eige sektoransvar (sjå figur 25).

Struktur 1 Styrke dagens brann- og redningsvesen		Struktur 2 Regionale brann- og redningsvesen		Struktur 3 Regionalt samarbeid og tydeleggjering av oppgaver	
Lokalt	All handtering av førebyggjande arbeid og beredskap	Regionalt brann- og redningsvesen	All handtering av førebyggjande arbeid og beredskap	Lokalt	Grunnportefølje beredskap Grunnportefølje førebyggjande arbeid <i>Ev. andre oppgaver som blir vedtekne lokalt</i>
Regionalt	IUA + frivillige samarbeid			Regionalt samarbeid	Utvalde førebyggjande oppgaver Utvalde beredskapsoppgaver IUA
Nasjonalt	Støtte til brann- og redningsvesen Leiing/ressursstyring ved nasjonale hendingar Nasjonale kapasitetar Styrking av kapasiteten til tilsyn Styrking av funksjon knytt til teknologi og anskaffingar	Nasjonalt	Leiing/ressursstyring nasjonale hendingar Nasjonale kapasitetar Styrking av kapasiteten til tilsyn Styrking av funksjon knytt til teknologi og anskaffingar	Nasjonalt	Leiing/ressursstyring nasjonale hendingar Nasjonale kapasitetar Styrking av kapasiteten til tilsyn Styrking av funksjonen til teknologi og anskaffingar

FIGUR 25. Ulike organisatoriske strukturer som arbeidsgruppen har vurdert.

Struktur 1 innebærer en videreføring av dagens struktur, men forutsetter en økonomisk styrking av alle lokale brann- og redningsvesen, slik at de i større grad blir rustet for fremtidens utfordringer. Struktur 2 innebærer overgang til tolv regionale brann- og redningsvesen, ett i hvert 110-distrikt. Struktur 3 innebærer at alle brann- og redningsvesen skal være utrustet til å håndtere oppgavene i en grunnportefølje, samtidig som det etableres regionale samarbeid innenfor 110-distriktene. Alle strukturene innebærer også en styrking av det nasjonale nivået. Styrking av det nasjonale nivået håndteres samlet i delkapittel 5.2.

5.1.1 STRUKTUR 1: STYRKE DAGENS BRANN- OG REDNINGSVESEN

Struktur 1 innebærer at alle brann- og redningsvesenene skal håndtere dagens og fremtidens oppgaver innenfor den samme kommunale strukturen som i dag. Strukturen innebærer en økonomisk styrking av de lokale brann- og redningsvesenene. Dette vil medføre at hvert enkelt brann- og redningsvesen må bygge opp flere beredskapstjenester, anskaffe utstyr, utarbeide planverk, øke kompetansen hos både personell og ledere, samt gjennomføre flere øvelser. Oppgavene kan, som i dag, løses gjennom samarbeid med andre brann- og redningsvesen.

110-sentralene er underlagt brann- og redningsvesenene²³², og har myndighet til ressursstyring fram til innsatsleder enten er på stedet, ber om myndighet eller tar myndighet.²³³ Fremover vil det kreve mer av 110-sentralene når det gjelder å gi råd til innringer med tiltak som gjør at situasjonen ikke eskalerer, for eksempel økt grad av veiledning til begrensnings, slokking eller evakuering. Dette vil kreve sterk brannfaglig kompetanse og muligens flere ressurser.

Å gjøre det enkelte brann- og redningsvesenet i stand til å håndtere fremtidens utfordringer lokalt, vil innebære økte kostnader. Det er ingen garanti for at kommunene vil være i stand til å ruste opp i tråd med behovene, samtidig som dette vil være avhengig av politiske prioriteringer.

Det er grunn til å tro at noen brann- og redningsvesen vil bli styrket økonomisk, og andre ikke. En konsekvens kan bli et større gap mellom brann- og redningsvesenene basert på lokale politiske prioriteringer, og at brann- og redningsvesenene i større grad får utfordringer med å levere det som kreves og forventes. Styrking av det nasjonale nivået vil hjelpe kommunene noe, men vil ikke fullt ut kompensere for småskala-ulemper.

Omfanget av kostnadene varierer med hvor mye kommunene velger å styrke brann- og redningsvesenene, hvilke oppgaver som skal legges nasjonalt og ambisjonsnivå for nasjonal styrking. I vedlegg 8 er det estimert en kostnad for å få alle landets brann- og redningsvesen opp til dagens krav. Dette gir et uttrykk for manglende økonomiske bevilgninger allerede i dagens situasjon. En forventning om mer krevende oppdrag fremover, vil sannsynligvis øke dette gapet ytterligere. En manglende evne til å håndtere krevende oppgaver lokalt, vil medføre høyere risiko for tapte verdier.

Struktur 1 vil ikke direkte styrke brann- og redningsvesenene. Det er derfor usikkert i hvor stor grad utfordringsbildet vil bli møtt. Strukturen vil kreve andre tiltak for at de lokale brann- og redningsvesenene skal kunne levere sine tjenester på et tilfredsstillende nivå.

Arbeidsgruppen mener det potensielt vil være både kostnadskrevende og lite kostnadseffektivt å utelukkende legge til grunn en struktur der det enkelte brann- og redningsvesenet skal være rustet til å håndtere fremtidens utfordringer lokalt. Arbeidsgruppen mener det ikke er levedyktig å basere fremtidens brann- og redningsvesen kun på lokale strukturer, og har ikke vurdert det nærmere.

²³² Noen av 110-sentralene er en avdeling i et brann- og redningsvesen. Andre 110-sentraler egne rettssubjekter i interkommunale selskaper. Underlagt er derfor ikke et helt treffende ord for alle sentralene, men det er myndighetsforholdet som beskrives mellom 110-sentralene og brann- og redningsvesenene som er det sentrale.

²³³ Gjennom brann- og redningsvesenloven (2021) § 24 og avtaler.

5.1.2 STRUKTUR 2: REGIONALE BRANN- OG REDNINGSVESEN

I struktur 2 blir dei lokale brann- og redningsvesena erstatta av regionale brann- og redningsvesen: eitt per 110-distrikt. Det regionale brann- og redningsvesenet skal eigast av kommunane i regionen, slik at brann- og redningstenesta framleis er ei kommunal oppgåve, i tråd med mandatet.

I tråd med brann- og eksplosjonsvernlova vil det regionale brann- og redningsvesenet få ansvar for alle lovpålagde oppgåver innanfor førebygging og beredskap i kommunane i regionen. Det skal vere éin brannsjef per region. Brannstasjonane og tilhøyrande brannmannskap vil framleis vere lokaliserte i kommunane for å vareta beredskapen og utrykkingstidene. I ein slik struktur vil det vere aktuelt med ei tredeling av operativ leining som samsvarer med korleis politiet er organisert. 110-sentralane skal drivast på same måte som operasjonssentralane til politiet.

Førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver i regionen skal løysast på ein effektiv og sikker måte, med utplasserte kapasitetar og kompetanse basert på ein regional ROS-analyse.

På same måte som i andre organisatoriske strukturar vil det også i framtidige regionale brann- og redningsvesen vere behov for styrking av nasjonale strukturar, til dømes med omsyn til teknologiutvikling og koordinering av nasjonale hendingar eller internasjonale innsatsar.

Regionale brann- og redningsvesen vil gi positive verknader i form av større fagmiljø, profesjonell leining og betre beredskap. På den andre sida meiner arbeidsgruppa at mange av dei same positive verknadene let seg realisere gjennom regionale samarbeid (sjå delkapittel 5.1.3), utan at det blir etablert regionale brann- og redningsvesen.

Regionale brann- og redningsvesen kan potensielt utløyse økonomiske stordriftsfordelar. Krav om dimensjonering og utrykkingstid vil likevel alltid vere styrande for dei lokale brann- og redningsvesenstrukturane. Endring av struktur på brannstasjonane er ikkje vurdert av arbeidsgruppa, og krava til utrykkingstid set grenser for kva som er mogleg. Utan nærmare analysar meiner arbeidsgruppa difor at det er usikkert kor stor stordriftsfordelen eventuelt vil bli. Etablering av regionale brann- og

redningsvesen vil også gi omstillingskostnader og større geografisk avstand mellom brannsjef og tilsette i dei regionale distrikta. I tillegg reiser også denne strukturen det prinsipielle spørsmålet om kommunalt sjølvstyre, i større grad enn for dei regionale samarbeida som er beskrivne i struktur 3. Arbeidsgruppa har valt å ikkje gå vidare med denne løysinga.

5.1.3 STRUKTUR 3: REGIONALT SAMARBEID OG TYDELEGGJERING AV OPPGÅVER

Arbeidsgruppa har kome til at den beste løysinga for å styrkje brann- og redningsvesena er å byggje regionale strukturar rundt dei lokale ressursane som finst frå før. Samstundes må det tydeleggjerast kva oppgåver det skal vere minimumskrav til at skal løysast lokalt. Struktur 3 inneber difor to hovudgrep for å styrkje brann- og redningsvesena for framtidige utfordringar:

1. Det blir slått fast kva førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver som skal inngå i grunnporteføljen til alle brann- og redningsvesen.
2. Det blir etablert regionale samarbeid om utvalde oppgåver mellom brann- og redningsvesena innanfor dei geografiske grensene til 110-sentralane.

Arbeidsgruppa har valt å vurdere denne løysinga grundig.

Grunnportefølje for alle brann- og redningsvesen

Figur 26 og 27 viser dei førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåvene som bør plasserast i høvesvis den lokale grunnporteføljen og på regionalt/nasjonalt nivå.

Grunnportefølje førebyggjande		Regionalt/nasjonalt	
Tilsyn i mindre komplekse særskilde brannobjekt	Tilsyn med farleg stoff i enkelte objekt	Tilsyn i komplekse særskilde brannobjekt	Tilsyn med farleg stoff
Feiing og tilsyn med fyringsanlegg	Evaluering av brannar	Tilsyn med jarnbane- og vegtunellar	Deltaking i brannetterforskinga til politiet
Samarbeid om risikoutsette grupper	Dagleg forbetring og innovasjon	Gransking av brannar	Innovasjon og kunnskapsutvikling
Datafangst BRIS	Påverknad av lokale avgjerdsprosessar	Datafangst (anna)	Datagrunnlag (verktøy)
Fagressurs i byggesaker	Handtering av bekymringsmeldingar	Kommunikasjon med folkesetnaden (nasjonalt)	ROS-analyse, kartlegging av risiko (regionalt/nasjonalt)
Kommunikasjon med folkesetnaden om brannførebygging	ROS-analyse, kartlegging av lokal risiko	Påverknad av avgjerdsprosessar (t.d. lagring/produksjon av energi)	Informasjons- og motivasjonstiltak, opplæring retta mot ulike grupper (nasjonalt)
Informasjons- og motivasjonstiltak, opplæring retta mot ulike grupper lokalt.			

FIGUR 26. Forslag til førebyggjande oppgåver i grunnporteføljen (grøn boks) og utanfor grunnporteføljen (raud boks).

Grunnportefølje beredskap		Regionalt/nasjonalt	
Små og større brannar inkl. første fase ved alle brannar	Små og større ulukker inkl. hurtigfrigjering	Store ras	USAR
Overflateredning	Mindre forureining	CBRNE	Dei største brannane inkl. skogbrann
Mindre naturhendingar (flaum, ras)	Innsatsleiing inkl. første fase ved store hendingar	Redningsdykking	Store naturhendingar
Mindre skogbrann	Røykdykking		
Lokal særleg risiko			

FIGUR 27. Forslag til beredskapsoppgåver i grunnporteføljen (grøn boks) og utanfor grunnporteføljen (raud boks).

Arbeidsgruppa foreslår at det blir definert kva førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver som skal inngå i grunnporteføljen. Alle brann- og redningsvesen skal tilby innbyggjarane tenestene som går fram av grunnporteføljen.

Grunnporteføljen skal gjelde anten brann- og redningsvesenet har heiltids- eller deltidstilsette, og uavhengig av geografi eller innbyggjartal i kommunen. Kommunane kan på same måte som i dag finne samarbeidsløysingar for å levere tenestene.



FOTO | LOM OG SKJÅK BRANNVESEN

Grunnporteføljen skal sikre eit minstenivå for førebygging og beredskap i heile landet, og samstundes skape klarleik rundt kva innbyggjarane og andre naudetatar kan forvente av tenester frå brann- og redningsvesena. Dette er særleg viktig for dei minste brann- og redningsvesena med lågast folkesetnadsgrunnlag. Grunnporteføljen vil vere førande for dimensjonering og kompetanse.

Kommunane har ansvaret for at brann- og redningsvesena skal kunne løyse oppgåvene som arbeidsgruppa foreslår lovfesta som grunnportefølje. Det enkelte brann- og redningsvesen må ha personell med rett kompetanse og tilstrekkeleg stillingsprosent til å skjøtte oppgåvene som inngår i grunnporteføljen. På grunnlag av lokal ROS-analyse, lokale ønskje eller ambisjonar kan kommunane ha fleire tenester innanfor førebygging og beredskap enn det som går fram av grunnporteføljen. Dersom brann- og redningsvesenet i kommunen ikkje er i stand til sjølv å innfri krava til kompetanse og kapasitet for å levere tenestene i grunnporteføljen, og i tråd med lokal kartlegging i risiko- og sårbarheitsanalyse, oppfordrar arbeidsgruppa til at det blir inngått samarbeid med nabokommunar.

Slik arbeidsgruppa ser det, bør alle brann- og redningsvesen utføre oppgåver som blir gjort jamleg og ikkje krev ei høg grad av spesialkompetanse. Arbeidsgruppa erkjenner dessutan at fleire førebyggjande oppgåver krev nærleik til lokale aktørar, og at lokalkunnskap er spesielt viktig. Med det i mente blir det anbefalt å inkludere følgjande i grunnporteføljen for førebyggjande oppgåver:

- Tilsyn i mindre komplekse særskilde brannobjekt.
- Feiing og tilsyn med fyringsanlegg.
- Tilsyn med farleg stoff i enkle objekt.
- Samarbeid om risikoutsette grupper.
- Kommunikasjon med folkesetnaden vedrørende brannførebygging.
- Informasjons- og motivasjonstiltak og opplæring retta mot ulike grupper lokalt.
- Evaluering av brannar.
- Handtering av bekymringsmeldingar.
- Dagleg forbetring og innovasjon.
- Påverknad av lokale avgjerdsprosessar.
- Gjennomføring av ROS-analysar for eige lokalt ansvarsområde, og innsamling av data om hendingar i BRIS.
- Rolle som fagressurs i byggjesaker.
- Kartlegging av lokal risiko.

Arbeidsgruppa skjønar at det i spesielt krevjande byggjesaker kan vere behov for støtte frå regionen. I tillegg kan enkelte brann- og redningsvesen trenge hjelp med prosessen og metodane for å kartlegge lokal risiko.

Arbeidsgruppa argumenterer vidare for at følgjande beredskapsoppgåver bør inngå i grunnporteføljen:

- **Handtering av små og større bygningsbrannar (utvendig sløkking), og initialfasen av dei største brannane**

Alle brann- og redningsvesena må vere organiserte, bemanna og utrusta til å løyse oppgåver som krevst ved små og større bygningsbrannar som involverer sløkking og redning av menneske og dyr. Beredskapsnivået bør framleis bli slått fast gjennom dokumentasjonen²³⁴ av brann- og redningsvesenet. Analyseprosessen og resultatane må ha nødvendig forankring, då det er kommunen som har ansvaret for å sørge for at brann- og redningstenesta i kommunen følgjer brann- og eksplosjonsvernlova. Arbeidsgruppa meiner at beredskap for sløkking av brannar framleis skal vere hovudoppgåva til brann- og redningsvesena innanfor beredskap.

- **Røykdykking**

Blir vidareført minimum som i dag.

- **Mindre skogbrannar**

Arbeidsgruppa forventar, som i føresetnadene til brann- og redningsvesenforskrifta, at alle brann- og redningsvesen skal kunne handtere ein skogbrann på 2–10 mål.

- **Små brannar eller ulukker**

I brann- og redningsvesenforskrifta ligg det til grunn at eit første innsatslag på minst fire personar, og eventuelt ytterlegare styrking av mannskap til høgdereskap eller tankbil, skal kunne handtere små brannar eller ulukker. Ein samla styrke på minst 12–14 mannskap skal kunne handtere større brannar eller ulukker. Hendingar som er meir omfattande enn ein større brann eller ei større ulukke, fell utanfor forventingane i grunnporteføljen.

- **Trafikkulukke inkl. rask frigjering**

Alle brann- og redningsvesen skal som minimum ha eigna kompetanse og utstyr til å handtere trafikkulukker.²³⁵

- Arbeidsgruppa meiner trafikkulukker er ei oppgåve der folkesetnaden forventar innsats frå brann- og redningsvesena, slik også lovgivar forventa det i forarbeida til brann- og eksplosjonsvernlova.

- **Overflateredning**

Alle kommunane i Noreg har kystlinje eller ferskvatn. Brann- og redningsvesen skal som minimum ha eigna kompetanse og utstyr til overflateredning ved ulukker i vatn.²³⁶ Eigna utstyr til overflateredning ved ulukker i vatn var nytt i forskrifta då denne tredde i kraft i 2022.

- **Mindre naturhendingar som flaum og ras**

Arbeidsgruppa meiner at alle brann- og redningsvesen skal vareta førsteinnsatsen ved ras, flaum og andre naturulukker. Slik arbeidsgruppa ser det, må brann- og redningsvesena vere pålagde utrykkingsplikt til alle slike ulukker. Brann- og redningsvesena kan, med det utstyret dei har, gjere ein effektiv innsats i samvirke med andre beredskapsaktørar når utlegga til hjelpearbeid står i rimeleg forhold til det som kan reddast. Arbeidsgruppa meiner det skal vere låge forventingar til innsatsen, og at det skal nyttast utstyr som brann- og redningsvesena allereie har. Brann- og redningsvesena har normalt sett utstyr som spader, hakker, løfteputer, motorsag og pumper, og personellet er i god fysisk form. Dette betyr at dei kan utgjere ein skilnad i startfasen av slike ulukker.

Innsatsen til brann- og redningsvesena må avgrensast til akuttfasen, slik at annan beredskap ikkje blir svekt over eit lengre tidsrom.²³⁷

- **Mindre tilfelle av akutt forureining (eiga forskrift²³⁸)**

Plikta til å ha beredskap ved mindre tilfelle av akutt forureining som kan oppstå eller medføre skadeverknader i kommunen, følgjer av forskrift om kommunal beredskap ved akutt forureining.²³⁹

²³⁴ ROS-, førebyggings- og beredskapsanalysen inngår i dokumentasjonen. Utrykkingstider, personell, materiell og kompetanse er ein del av analysane.

²³⁵ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 19 andre ledd.

²³⁶ Brann- og redningsvesenforskrifta (2021) § 19 andre ledd.

²³⁷ Enkelte kommunar har etablert beredskap på høgare nivå for naturulukker. Dette gjeld kommunar som har avdekt naturrisiko innanfor kommunegrensene, og der det er vedteke å byggje ytterlegare beredskap. Lovgivar forventar innsats ved hendingar som m.a. ras, samanstyrting og andre naturulukker. Dette går fram av Ot.prp. nr. 28 (2001–2002), som var ein vidareføring av forarbeida til tidlegare brannvernlov i NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgåver. Pkt. 7.3.2.4.

²³⁸ Forskrift 04. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forureining.

²³⁹ Forskrift 04. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forureining.

- **Innsatsleiing også i første fase av store hendingar**

Alle hendingar skjer i ein kommune. Ved store, komplekse, langvarige eller sjeldsynte hendingar meiner arbeidsgruppa at lokal innsatsleiing i første fase må varetakast frem til innsatsleiinga kan bli teken over på regionalt nivå – under føresetnad av at det regionale nivået blir etablert med myndigheit.

Regionale strukturar, og oppgåver det skal samarbeidast om

Formålet med å etablere regionale strukturar er å leggje til rette for større fagmiljø på område der kvart enkelt brann- og redningsvesen har avgrensa ressursar og kompetanse. Slike strukturar vil kunne støtte opp om den lokale handteringa av både førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver. På denne måten vil brann- og redningsvesena også i framtida kunne tilby innbyggjarane relevant og god førebygging og beredskap.

Arbeidsgruppa oppfatar 110-distrikta som dei rette grensene for regionalt samarbeid. Desse distrikta samsvarer med distriktsgrensene til politiet. Felles grenser er viktig for operativ samhandling mellom naudetatane, og er til beste for den naudstilte. 110-sentralen har dessutan etablerte verktoy for å halde fortløpande oversikt over akutte hendingar.

På det førebyggjande området er det først og fremst tilgang på kompetanse som er viktig for brann- og redningsvesena. Innanfor førebygging skal det samarbeidast om følgjande oppgåver:

- Tilsyn i komplekse særskilde brannobjekt.
- Tilsyn med jarnbane- og vegtunellar.
- Gransking av brannar.
- Datafangst og analysar, pluss kompetanse på ROS-analysemetodikk.
- ROS-analysar på regionalt nivå og kartlegging av risiko.
- Kommunikasjon med folkesetnaden (nasjonale og regionale kampanjar).
- Informasjons- og motivasjonstiltak og opplæring retta mot ulike grupper på regionalt og nasjonalt nivå.
- Påverknad av avgjerdsprosessar på område som energilagring/energiproduksjon.
- Tilsyn med farleg stoff.
- Deltaking i brannetterforskinga til politiet.
- Innovasjon og kunnskapsutvikling.

Innanfor beredskap skal det samarbeidast om følgjande:

- CBRNE.
- USAR (spesialredning).
- Handtering av dei største brannane, inkludert skogbrannar, store ras og andre store naturhendingar.
- Redningsdykking.

Dersom kommunane ønskjer det, kan ein på regionalt nivå også leggje til andre førebyggjande eller beredskapsrelaterte oppgåver (t.d. tauredning).

Det kan òg vere gagnleg å samarbeide om administrative oppgåver som t.d. innkjøp av utstyr, opplæring og kompetanseheving. Ein regional kompetansestrategi kan vere eit aktuelt tiltak for å samarbeide om kompetanseheving.

I dei regionale samarbeida vil det vere mogleg å inngå samarbeid om overordna vakt. Dersom dette er ønskjeleg, meiner arbeidsgruppa at utrykkingstida til overordna vakt bør vurderast, slik at ho ikkje blir for lang til ytterkantane av regionen. Det er viktig at utrykkingsleiarane, som står i hendigane i startfasen, har kvalifikasjonane som brann- og redningsvesenforskrifta krev. Arbeidsgruppa anbefalar at krava til utrykkingstid for overordna vakt blir greidde ut.

Regional brann-ROS er ei ny oppgåve. Dette er eit viktig grep for å dimensjonere det regionale samarbeidet på ein best mogleg måte både innanfor førebygging og beredskap.

I dag blir det samarbeidd regionalt om akutt forureining gjennom IUA. Arbeidsgruppa anbefalar at Kystverket harmoniserer grensene for IUA-samarbeidet med grensene for dei nye brann- og redningsregionane.

Rolla til 110-sentralen

Ved større hendingar kan det vere behov for leiarstøtte, utan at det er nødvendig å overta ansvar på regionalt nivå. Arbeidsgruppa meiner at 110-sentralen kan stille med ei «indre leiarstøtte» på sentralen, som innsatsleiar brann (ytre leiar) kan utveksle faglege innspel og rådføre seg med om avgjerder (sjå delkapittel 5.3.1).

Organisering av samarbeidet

Arbeidsgruppa tenkjer at kommunane i kvart enkelt 110-distrikt saman kan velje organisasjonsform og korleis samarbeidet skal finansierast.

Dersom kommunane ikkje blir samde om organisasjonsform, kan eit anna organ ta avgjerda. Justis- og beredskapsdepartementet kan bestemme kva organ som då er best eigna til å ta avgjerda.

Arbeidsgruppa meiner at det skal peikast ut ein leiar som er ansvarleg for det regionale samarbeidet. I utgangspunktet bør dette vere leiaren av brann- og redningsvesenet som har ansvaret for 110-sentralen, med mindre kommunane i samarbeidet blir samde om noko anna.

Arbeidsgruppa, med unntak av Ketil Sivertsen, meiner vidare at leiaren som er ansvarleg for det regionale arbeidet, skal få myndigheit utover eige brann- og redningsvesen, både i hendingar som er redningsteneste²⁴⁰, og i andre hendingar. Myndigheita blir beholden lokalt i det daglege, men ved særskilt behov vil regionalt nivå ta over ansvaret for innsatsen.

Ei samla arbeidsgruppe meiner at representanten for brann i LRS skal ha myndigheit utover eige brann- og redningsvesen, og ha nødvendige fullmakter til å skjotte rolla si.²⁴¹ Brann- og redningsvesena i regionen vel sjølve kven som skal vere representant for brann i LRS (reiseveg ved innkalling av LRS må takast omsyn til).

Finansiering

Kommunane har ansvar for oppgåvene det skal samarbeidast om. Det regionale samarbeidet må difor i hovudsak finansierast av kommunane som deltek. Arbeidsgruppa meiner på den andre sida at det vil vere ein fordel dersom det kan opprettast ei statleg støtteordning der regionane kan søkje om øyremerkte stimuleringsmidlar til oppstart av samarbeidet – mellom anna til etablering av tenester som ikkje finst i regionen per i dag.

Arbeidsgruppa ønskjer å framheve at måten ein har fordelt ansvar og kostnader på mellom ulike brann- og redningsvesen i Vest brann- og redningsregion, kan vere ein mogleg måte å innrette det regionale samarbeidet på, men det finst også andre løysingar.

²⁴⁰ Redningsteneste er ein offentlig organisert, omgåande innsats frå fleire samvirkepartnarar for å redde menneske frå død eller skade som følgje av akutte ulukkes- eller faresituasjonar, og som ikkje blir handtert av særskilt oppretta organ eller gjennom særskilde tiltak. Forskrift 06. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstenesta slår fast organisering, rutinar for samarbeid, leing, koordinering, ansvar og oppgåver for redningstenesta. Sjå kapittel 2 om hovudredningssentralen (HRS) og kapittel 3 om dei lokale redningssentralane (LRS).

²⁴¹ Forskrift 06. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstenesta, 3-3 andre ledd andre punktum.

Etablering av eit regionalt samarbeid vil skape fagmiljø og støttefunksjonar i regionen som dei lokale brann- og redningsvesena kan bruke etter behov i ulike situasjonar. Behovet for bistand til det enkelte brann- og redningsvesen frå nasjonalt nivå vil dermed vere redusert i forhold til slik det er skissert i struktur 1. Like fullt vil det vere behov for å styrkje det nasjonale nivået, i kombinasjon med det regionale nivået, til dømes innanfor teknologiutvikling og koordinering av nasjonale hendingar og internasjonale innsatsar.

Difor ønskjer arbeidsgruppa meir regionalt samarbeid

Arbeidsgruppa meiner at regionalt samarbeid er den beste måten å møte framtidige utfordringar på, samstundes som dei viktigaste styrkane ved dagens organisering blir beholdne. Innføring av ein grunnportefølje og regionalt samarbeid om definerte oppgåver vil mellom anna gi større førebyggjande fagmiljø og betre kvalitet på førebyggjande arbeid, betre handtering av større hendingar, betre og meir koordinerte ROS-analysar, etablering av regional brann-ROS og betre støtte til deltidsleiarar i brann- og redningsvesena. I tillegg er det eit potensial for effektiviseringsgevinstar i eit slikt samarbeid, særleg med omsyn til administrative tenester.

Eit regionalt samarbeid skal ikkje innebere sentralisering av arbeidsplassar bort frå dei lokale brann- og redningsvesena. Samarbeid vil ha stor effekt også med ein desentralisert struktur mellom fagkompetansar som fysisk arbeider i heile regionen. Korleis samarbeidet skal leggast opp, må avtalast nærmare mellom kommunane i dei enkelte regionane.

Ei samla arbeidsgruppe anbefalar at eit slikt regionalt samarbeid om definerte oppgåver blir lagt til grunn i utforminga av det framtidige brann- og redningsvesenet.

Arbeidsgruppa, med unntak av Ketil Sivertsen og Alonza Garbett, anbefalar at kommunane får plikt til å delta i regionalt samarbeid, sjølv om dette kan utfordre det lokale sjølvstyret. For å oppnå ønskt effekt av samarbeidet, og vere godt nok rusta til å møte framtidige utfordringar, meiner fleirtalet at alle brann- og redningsvesena i distriktet må vere med. Frivillig deltaking, der fleire kommunar i ein region vel å ikkje bli med, kan få som konsekvens at det ikkje blir regionalt samarbeid i enkelte regionar.



FOTO | CHARLOTTE VELAND HOVEN, HEDMARKEN BRANNVESEN

Ein annan konsekvens kan vere at enkeltkommunar nyter fordel av regionalt samarbeid rundt seg, utan at dei sjølve tek sin del av rekninga.

Fleirtalet i arbeidsgruppa meiner at pliktig samarbeid ikkje er noko nytt innanfor brann- og redningsområdet. Brann- og eksplosjonsvernlova inneheld allereie to ulike reglar som opnar for at staten kan påleggje samarbeid. Det følgjer av § 15 første ledd at «kommunane skal samarbeide om lokale og regionale løysingar på førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver, med sikte på best mogleg utnytting av dei samla ressursane». I andre ledd av føresegna går det fram at «departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller fleire kommunar for å innfri krav som er slått fast i, eller i medhald av lova». Regionsamarbeid om spesifikke oppgåver utover grunnberedskapen tek nettopp sikte på best mogleg utnytting av dei samla ressursane til å løyse oppgåver som kvart enkelt brann- og redningsvesen, uavhengig av storleik, ikkje er i stand til å løyse på eiga hand. Kvar kommune i ein region bør ha lik røysterett i opprettinga av samarbeidet, uansett innbyggjartal.

Mindretalet, ved Ketil Sivertsen og Alonza Garbett, er samd i at alle kommunar bør delta i det regionale samarbeidet for å oppnå ønskt effekt, men meiner at det heller bør nyttast positive verkemiddel for å motivere kommunane til å delta. Mindretalet meiner at plikt og tvang er eit dårleg utgangspunkt for godt samarbeid, og at det vil kunne svekkje potensialet som ligg i samarbeida. Eit pålagt samarbeid med økonomiske plikter vil utfordre det kommunale sjølvstyret. Mindretalet fryktar at det kan oppstå konflikt mellom kommunane og misnøye blant dei tilsette dersom det blir valt ei organisasjonsform med lite politisk styring og dårlegare rammevilkår for tilsette enn i kommunen. Pålagt samarbeid i form av interkommunale selskap (IKS) blir her trekt fram som spesielt uheldig. Mindretalet påpeiker at regionale samarbeid er meint å vere ei styrking av dei lokale tenestene, der alle partar har fordelar av deltakinga. Slik mindretalet ser det, er det grunn til å frykte at dette vil vere vanskelegare å oppnå ved tvang, der spesielt dei mindre kommunane vil mangle gode forhandlingskort overfor dei større kommunane. Kommunen vil ikkje ha høve til å gå ut av eit samarbeid som ikkje fungerer, og den reelle politisk innverknaden vil vere liten. Mindretalet viser til at det allereie er inngått enkelte regionale samarbeid med dagens lovgiving, utan bruk av tvang. Statleg finansiering, skjønsmidlar og liknande vil kunne sikre etablering i dei resterande 110-distrikta.

Mindretalet argumenterer med at det vil vere betre å gi rettleiing på organisasjonsformer med god demokratisk kontroll, tilby gode rammevilkår for tilsette og leggje til rette for positivt utbyte for alle kommunane.

Struktur 3 krev auka ressursbruk, særleg med omsyn til tidsbruk til koordinering av samarbeidet. Dette gir isolert sett høgare kostnader. Sett opp mot alternativet, som inneber ei styrking av dagens brann- og redningsvesen (struktur 1), vil det regionale samarbeidet gi meir kostnadseffektiv utnytting av ressursar og høgare kvalitet på oppgåvene som blir gjennomførte. På same tid blir den lokale forankringa teken vare på. Gjennom regionalt samarbeid vil brann- og redningsvesena også få tilgang til auka kunnskap og kunnskapsdeling. Dette vil kunne påverke etterlevinga av lovpålagde oppgåver og bidra til betre kvalitet på tenestene. Arbeidsgruppa meiner difor at struktur 3 vil bidra til at brann- og redningsvesena også i framtida vil kunne levere relevant og god beredskap og førebygging til innbyggjarane, basert på lokalt nærvær.

5.2 STYRKING AV NASJONALE STRUKTURAR

Arbeidsgruppa meiner det er behov for å styrkje samarbeid og koordinering på nasjonalt nivå innanfor bestemte oppgåver. Mange av desse oppgåvene kan leggjast til DSB som fagmyndigheit, men dette må vurderast nærmare for kvar enkelt oppgåve.

Tiltaka for å styrkje nasjonale strukturar vil alle gi kostnader i form av ressursbruk på nasjonalt nivå. Omfanget av kostnadene vil variere alt etter ambisjonsnivå, og blir beskrive nærmare i vedlegg 8.

Auka ressursbruk nasjonalt vil støtte dei lokale brann- og redningsvesena og dei regionale samarbeida, uavhengig av struktur. Auka støtte på nasjonalt nivå vil gi meir koordinering og bistand med oppgåver som kan vere store å handtere for dei lokale brann- og redningsvesena, eller for dei regionale samarbeida. Utnytting av ressursar i ein større samanheng er effektivt for alle partar, gir ei mindre kostnadskevrande oppbygging og høgare kvalitet når det er behov for det. I tillegg vil bistand kunne gi auka etterleving av lovpålagde krav og såleis betre kvaliteten på oppgaveløysinga.

5.2.1 TYDELEGARE STRUKTURAR FOR LEIING OG RESSURSSTYRING VED NASJONALE HENDINGAR

Ved store nasjonale hendingar vil det kunne oppstå behov for prioritering av ressursar på tvers av brann- og redningsvesen. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er å lovfeste ei myndigheit som kan prioritere og koordinere ressursar og personell på tvers av brann- og redningsvesen ved store nasjonale hendingar. Myndigheita bør også inkludere høve til å definere kva ressursar som skal vere nasjonale kapasitetar. Arbeidsgruppa anbefalar å etablere ein strategisk og koordinerande leiingsfunksjon i DSB som koplast inn når regionale styresmakter ber overordna myndigheit om å ta over, eller når overordna myndigheit tek leiinga.

Arbeidsgruppa anbefalar å etablere eit nasjonalt planverk som utdjuvar kriteria for kva hendingar dette gjeld, avklarar når myndigheita skal koplast inn, og beskriv rutinar for å sikre tilstrekkelege ressursar til å handtere hendingane. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er at innsats ved store hendingar blir finansiert over statsbudsjettet via ein egen post for spesielle driftsutgifter, tilsvarande dagens finansiering av ekstraberedskap for skogbrannhelikopter.

Tiltaket krev øving og tilstrekkeleg oversikt over ressursane.

5.2.2 DEFINISJON ELLER ETABLERING AV NASJONALE KAPASITETAR SOM KAN NYTTAST INTERNASJONALT

Ein bør definere nasjonale kapasitetar på område som krev betydeleg spesialkompetanse og utstyr – derimellom USAR (spesialredning), CBRNE, RITS og skogbrann. Vurderinga av kva som skal vere nasjonale kapasitetar, og kor desse bør vere plasserte, bør baserast på ein nasjonal brann-ROS-analyse og behova som går fram der (sjå delkapittel 5.10.4). Slike nasjonale kapasitetar bør samfinansierast av stat og regionalt nivå (kommunane). Kvar av dei nasjonale kapasitetane bør vere tilknytt ein nasjonal fagkoordinator som mellom anna sit med ansvaret for strategisk utvikling. I tillegg meiner arbeidsgruppa at brann- og redningssjefen som har ansvaret for handteringa, bør få tilbod om ei generell leiarsstøtteordning.

Leiarsstøtteordninga som per i dag følgjer skogbrannhelikopter i dag, er eit godt utgangspunkt.

Nasjonale kapasitetar bør kunne tilbydast internasjonalt gjennom EU-samarbeidet. For at EU skal kunne ta imot slike kapasitetar, blir det stilt krav om sertifisering. Det finst ulike typar sertifiseringar, og kostnadene avheng av typen sertifisering. Ettersom kapasitetane skal vere nasjonale og ikkje kommunale, meiner arbeidsgruppa at staten bør stå for finansiering. At Noreg tilbyr slike kapasitetar til andre land, kan også auke moglegheitene for at Noreg får bistand frå andre ved behov. Aktuelle kapasitetar kan vere innanfor USAR, CBRNE og skogbrann.

Arbeidsgruppa anbefalar at USAR-team blir sertifiserte gjennom FN (INSARAG), slik at dei også kan bidra internasjonalt. DSB bør ha det nasjonale ansvaret for koordinering opp mot internasjonale organisasjonar og ordningar. Arbeidsgruppa meiner at det som ein del av arbeidet med å definere nasjonale kapasitetar, bør vurderast om det er mogleg å slå saman og styrkje ordningane med RITS (i dag sju brann- og redningsvesen) og RITS-kjem (i dag to brann- og redningsvesen).

I tillegg til utgiftene til sertifisering, kjem kostnader i samband med forvaltning av teamet, innkjøp av utstyr og ressursar som inngår i teama. På den andre sida vil sertifisering for internasjonale opphald gi nyttig erfaring som det ikkje er mogleg å skaffe seg i Noreg. Dette vil kunne bidra til betre handtering av dei store, sjeldsynte hendingane som kan få omfattande konsekvensar for liv og materielle verdiar.

5.2.3 STYRKING AV DEN NASJONALE KAPASITETEN TIL Å FØRE TILSYN MED BRANN- OG REDNINGSVESENA

DSB er sentral tilsynsmakt, og fører tilsyn med at brann- og redningsvesena og 110-sentralane følgjer brann- og eksplosjonsvernlova med tilhøyrande forskrifter. Talet på tilsyn som DSB gjennomfører med brann- og redningsvesenet, er vesentleg lågare enn for 10 år sidan.

Arbeidsgruppa ser på jamlege tilsyn med dei kommunale brann- og redningsvesena som viktig, og meiner at kapasiteten til å gjennomføre tilsyn treng å styrkjast.

Tilsyn, og ikkje minst oppfølging av desse, er viktige verkemiddel for å sikre at kommunane innfrir krava i regelverket, og at kvaliteten på tenestene er som forventa. Slik arbeidsgruppa ser det, må tilsyna også i framtida vere baserte på relevans og risiko. Arbeidsgruppa anbefalar at DSB tek i bruk pålegg og oppfølging i større grad enn det som er praksis i dag.

5.2.4 STYRKING AV NASJONALE FUNKSJONAR KNYTT TIL TEKNOLOGI OG ANSKAFFINGAR

Den teknologiske utviklinga aukar behovet for å styrkje nasjonale funksjonar knytt til teknologi og innovasjon. Dette gjeld særleg ved anskaffing av dyre eller komplekse system. Kjøpet av naudnett og oppdragshandteringsverktøy er gode døme på teknologi som er anskaffa gjennom samarbeid, og ikkje av det enkelte brann- og redningsvesen eller den enkelte brann- og redningsregion.

Anskaffingar og standardisering

Meir standardisering og felles anskaffingar av kostbar teknologi opnar for effektivisering. Brann- og redningsvesena består av mange aktørar med samanfallande behov for utstyr. Arbeidsgruppa vil understreke at felles anskaffingar på nasjonalt nivå er krevjande å organisere på ein slik måte at behova til det enkelte brann- og redningsvesen blir varetekne. Like fullt er ein slik medverknaad særleg viktig når kommunane sjølve skal vere med på finansiering. Arbeidsgruppa meiner at nasjonale fellessystem, som det alle brann- og redningsvesen eller 110-sentralar er pålagde å nytte, kan gjennomførast som nasjonale anskaffingar.

Standardisering, felles anskaffingar og rammeavtalar vil vere særskilt aktuelt innanfor dei regionale samarbeida. Vidare ønskjer arbeidsgruppa at ein ser nærmare på høva til å samarbeide med Sivilforsvaret om anskaffingar.

Standard Norge har utarbeidd fleire relevante standardar på brann- og redningsområdet, til dømes for slökkje-system, røming og beredskapsutstyr.

Arbeidsgruppa meiner auka bruk av slike standardar kan bidra til meir effektiv bruk av ressursar i brann- og redningsvesena ved å forenkle innkjøpsprosessar og sikre rett og lik kvalitet på det som blir kjøpt inn.

Nasjonale plattformer for deling av data

Arbeidsgruppa vil peike på BRIS som nasjonalt verktøy der alle brann- og redningsvesen legg inn data og har høve til å hente ut nasjonal og lokal statistikk. Ei nasjonal samordning av system som kan bidra til innsamling og analyse av lokale data, er noko arbeidsgruppa ønskjer meir av. Dette kan til dømes vere saksbehandlingssystem som «snakkar» saman, og som samlar data på ein nasjonal dataplattform som alle kommunar har tilgang til. Døme på data som kan liggje på ein nasjonal dataplattform, er opplysningar om bygg (brann-teikningar, brannkonsept osv.) eller data om kor det brenn, som blir kopla til opplysningar om førebyggjande tiltak som brann- og redningsvesenet har gjennomført.

Arbeidsgruppa foreslår å setje ned ei gruppe som kan kartleggje behovet for å samle inn og dele data knytt til brann og redning. Det bør vurderast om ein slik nasjonal dataplattform bør byggje vidare på BRIS. Eventuelle hindringar knytt til personvern må også undersøkjast nærmare.

5.2.5 MYNDIGHEITA SOM DSB HAR TIL Å REPRESENTERE BRANN- OG REDNINGSVESENA

DSB representerer brann- og redningsvesena og 110-sentralane i møte med andre myndigheiter, utan å ha myndigheit til å stille på vegner av desse. Andre myndigheiter har ikkje høve til å møte 197 brann- og redningsvesen eller tolv naudmeldesentralar.

Arbeidsgruppa har ikkje vurdert tiltak på denne utfordringa, og anbefalar at DSB vurderer saka nærmare.



FOTO | AUDUN BRAASTAD, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

5.3 110-SENTRALANE

5.3.1 FRAMLEIS FAGSENTRALAR UNDERLAGDE BRANN- OG REDNINGSVESENA

Arbeidsgruppa meiner at fagkunneprinsippet ved 110-sentralane er særst viktig og ikkje bør fråvikast. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er å sikre brannfagleg kompetanse i 110-sentralane gjennom krav til yrkesutdanning for operatørar. Innføringskurs på fire veker blir foreslått avvikla når brann- og redningssskulen kjem i drift og kan fylle både kompetanse- og rekrutteringsbehovet.

Arbeidsgruppa har i tillegg til dagens modell vurdert to modellar for myndigheita og oppgåvene til 110-sentralane.

Dagens modell

110-sentralane er underlagde brann og redningsvesena.²⁴² Når det gjeld ressursstyringa og ressurspådraget som 110-sentralane står for ved ei hending, ligg myndigheita hos brannsjefane. Ressurspådraget som 110-sentralane gjer i startfasen av ei hending, er basert på brann- og redningsvesenforskrifta²⁴³ og avtalar. 110-sentralen skal vidare kunne råde innringjar om tiltak som gjer at situasjonen ikkje eskalerer (t.d. rettleiing til avgrensing, sløkking eller evakuering).

Indre leiarstøtte ved større hendingar

110-sentralane blir innvilge myndigheit til ressursstyring i avtale fram til overordna vakt (som på ein hendingsstad blir kalla innsatsleiar brann) anten kjem til staden eller ber om / tek over myndigheit. 110-sentralen skal vidare kunne råde innringjar om tiltak som gjer at situasjonen ikkje eskalerer (t.d. rettleiing til avgrensing, sløkking eller evakuering). Innsatsleiar brann avgjer det vidare ressurspådraget i samråd med 110-sentralen.

Ved større hendingar kan 110-sentralen også stille med «indre leiarstøtte» som innsatsleiar brann (ytre leiar) kan utveksle faglege innspel og rådføre seg med om avgjerder. Ei indre leiarstøtte skal vere ei støtte for og sjå til at ytre leiar har ressursane som trengst, og sikre gjennom faglege innspel og korrekt informasjonsflyt at innsatsleiar brann bevarer kontrollspennet i innsatssamanheng. Innsatsleiar brann skal framleis ha det øvste faglege ansvaret.

Indre leiarstøtte vil bli gitt frå 110-sentralen. Det kan bli nødvendig å styrkje kompetansen til personellet som er på sentralane i dag.

Indre leiarstøtte bør få ansvar for proaktiv ressursstyring, inkludert ansvar for å halde innsatsleiar brann orientert om situasjonar som kan få følgjer for brann- og redningsvesenet. Arbeidsgruppa har ikkje hatt tid til ei fullstendig utgreiing av dette forslaget, men meiner at ei slik ordning sikrar ei effektiv og god handtering som vil gi innbyggjarane ei best mogleg teneste.

Operasjonssentral etter modell av operasjonssentralen til politiet

Arbeidsgruppa har diskutert omlegging av 110-sentralane til operasjonssentralar. Dette inneber at 110-sentralane får ansvar og myndigheit til operasjonsleiing, prioritering og disponering av ressursar. Arbeidsgruppa ser på ei slik organisering av myndigheit som lite føremålstenleg i ein struktur med mange sjølvstendige kommunale brann- og redningsvesen som er ansvarlege for å finansiere beredskapen.

Vurdering

Arbeidsgruppa meiner at innsatsleiinga framleis må liggje hos brann- og redningsvesenet, og at ein bør vidareføre dagens modell, der 110-sentralane er underlagde myndigheita til brann- og redningsvesenet. Denne modellen fungerer i hovudsak godt. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er at det blir oppretta avtalar om utvida myndigheit til ressursstyring i første fase på tvers av kommunegrensar mellom 110-sentralane og det enkelte brann- og redningsvesen, der dette ikkje allereie er gjort. Arbeidsgruppa vil understreke at eit regionalt samarbeid innanfor dagens geografiske 110-distrikt også kan opne opp nye moglegheiter for effektiv bruk av 110-sentralane. Arbeidsgruppa anbefalar at det ved større hendingar blir innført ei indre leiarstøtte i 110-sentralen. Leiarstøtte vil krevje ei styrking av kompetansen til personellet på sentralane i dag, og ikkje ei ny vaktordning. Den indre leiarstøtta kan vere ei støtte for overordna vakt (ytre leiar).

²⁴² Enkelte av 110-sentralane er avdelingar i eit brann- og redningsvesen. Andre 110-sentralar er eigne rettssubjekt i interkommunale selskap.

²⁴³ Brann- og redningsvesenforskrifta § 24.

5.3.2 ETABLERING AV SPESIALKOMPETANSE HOS ENKELTE 110-SENTRALAR BØR VURDERAST

Slik arbeidsgruppa ser det, bør 110-sentralane framleis vere fagsentralar som handterer breidda av oppgåver innanfor distriktet sitt. Enkelte sær seldsynte oppgåver krev på den andre sida spisskompetanse som kan vere vanskeleg for alle sentralane å byggje opp og halde ved like. Arbeidsgruppa foreslår difor å samle enkelte oppgåver i nokre få sentralar. Dette kan til dømes gjelde kompetanse på CBRNE, hydrogen og batteri. Ei slik oppgåvefordeling bør vere basert på ein nasjonal brann-ROS og avhenge av kor dei regionale og nasjonale funksjonane er plasserte (sjå også delkapittel 5.10.4). Oppgåvefordelinga bør vidare utformast i samarbeid med sentralane, slik at kompetansen blir nytta etter hensikta.

5.3.3 110-SENTRALANE SKAL IKKJE VERE KOMMERSIELLE AKTØRAR

Marknaden for overvaking og overføring av alarmer er i rask vekst. For å stimulere til høg kvalitet og sikre fokus på dei lovpålagde oppgåvene anbefaler arbeidsgruppa at 110-sentralane og brann- og redningsvesena ikkje skal vere kommersielle aktørar og konkurrere med det private næringslivet om alarmtenester. Fleire kundar og fleire signaltypar inn til sentralane kan gi betydeleg meirarbeid i sentralane og skape potensielle samtidskonfliktar. Dette kan svekkje handteringsevna i sentralane ved reelle hendingar.

Arbeidsgruppa meiner at oppgåvene som brann- og redningsvesena og 110-sentralane tek på seg, skal vere fagleg, og ikkje økonomisk funderte. Målet må alltid vere å yte best mogleg teneste til innbyggjarane.

5.3.4 FINANSIERING AV PÅLAGDE TENESTER

Arbeidsgruppa registrerer at kostnadene til 110-området over tid har auka betydeleg for kommunane. Dette skuldast i stor grad teknologisk utvikling, profesjonalisering og høgare kvalitet på tenestene. Det er grunn til å tru at ny teknologi og digitalisering vil gjere at utgiftsveksten på dette området held fram. Arbeidsgruppa meiner at ein må vurdere finansieringsordningar der staten tek ein større del av kostnadene i situasjonar der kommunane ikkje står fritt til å velje om dei vil ta i bruk ei teneste eller ikkje (t.d. ved etablering av neste generasjons naudnett). Dette vil også gjelde framtidige EU-krav som må oppfyllest på 110-sentralane.

5.3.5 TYDELEGGJERING AV ECALL I LOV OG FINANSIERING

Arbeidsgruppa anbefaler å leggje inn ei kommunal plikt i brann- og eksplosjonsvernlova til å ta i mot og handtere eCall-meldingar, då majoriteten er unødige alarmer.

Arbeidsgruppa understrekar at når 110-sentralane eller brann- og redningsvesena blir pålagde nye oppgåver – til dømes som følgje av nye EU-direktiv – bør det som hovudregel følgje finansiering med oppdraget. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er difor at eCall-tenesta blir finansiert av staten og/eller bilbransjen/bilistane.

5.4 LEIING I HEILTIDS- OG DELTIDSSTILLINGAR

Arbeidsgruppa er delt i synet på leiing i brann- og redningsvesen, derimellom behovet for heiltidsleiing for brannsjef og leiarane innanfor førebyggjande arbeid og beredskap i alle brann- og redningsvesen.

5.4.1 LEIING I DELTIDSSTILLINGAR

Nærleiing og lokale tilpassingar

Kommunane har ansvaret for at brann- og redningsvesena skal kunne løyse oppgåvene som arbeidsgruppa foreslår lovfesta som grunnportefølje. Arbeidsgruppa oppfordrar til samarbeid med andre kommunar der det er nødvendig for å levere desse tenestene (sjå delkapittel 5.1.3). Arbeidsgruppa foreslår auka tilsyn frå nasjonal brannmyndigheit på at lovkravet blir oppfylt.

Delar av arbeidsgruppa – Alonza Garbett, Atle Festervoll, Ketil Sivertsen og Torill Neset – meiner at eit krav om heiltidsleiing i alle brann- og redningsvesen vil vere sterkt i strid med kommunal organisasjonsfridom og lokalt sjølvstyre. Dei viser til at deltidisleiing fungerer godt mange stader, og at krav om heiltidsleiing truleg ikkje ville fungere i heile landet. I staden anbefaler dei auka tilrettelegging for betre utdanning og opplæring for deltidisleiarane.

Det er mange kompetente leiarar innanfor deltid-brannvesen sjølv om desse ikkje heldt eit helt årsverk.



FOTO | CHARLOTTE VELAND HOVEN, HEDEMARKEN BRANNVESEN

Denne delen av arbeidsgruppa viser til at leiarar i deltidbrannvesen i hovudsak er tilsette i heiltidsstillingar, men dekkjer andre funksjonar i kommunen i tillegg til å vere brannsjef, leiar beredskap eller leiar førebyggjande. Såleis har dei ofte god kjennskap og tilgang til lokale ressursar og nettverk innanfor eigne kommunegrenser, og dette kan gi god samhandling med kommunen elles.

Denne delen av arbeidsgruppa meiner at krav om heiltidsleiing vil kunne gi ein uønskt effekt i form av at kommunar som ikkje har økonomisk handlingsrom til å innfri kravet, blir tvungne til å leige leiarfunksjonar lengre unna, sjølv om dette ikkje er vurdert som beste måte å organisere seg på lokalt. Større geografiske avstandar vil også kunne svekke den operative og administrative nærleiinga, noko som denne delen av arbeidsgruppa meiner utfordrar føringane i mandatet om kort responstid og god lokalkunnskap. Ei vidareføring av dagens krav gir kommunane høve til å velje organiseringa som best varetek interessene deira. Det blir uansett stilt krav til at systematisk styring av brann- og redningsvesenet skal handterast.

Denne delen av arbeidsgruppa meiner at utfordringane som krava om heiltidsleiing er meinte å skulle løyse, vil bli løyste av andre tiltak som er anbefalte av heile arbeidsgruppa. Som døme trekkjer ein fram regionalt samarbeid om leiarstøtte og tilsyn i brannobjekt, ny leiarutdanning og auka tilsyn frå nasjonal brannmyndigheit.

Fire av medlemmane i arbeidsgruppa – Alonza Garbett, Atle Festervoll, Ketil Sivertsen og Torill Neset – vil ikkje anbefale å innføre krav om heiltidsleiing for brannsjef, leiar beredskap og leiar førebyggjande for brannvesen i kommunar som har færre enn 20 000 innbyggjarar.

5.4.2 LEIING I HEILTIDSSTILLINGAR Heiltidsleiing styrkar det lokale fagmiljøet

Med bakgrunn i oppgåvene som er definerte i grunnporteføljen til dei lokale brann- og redningstenestene, og med utgangspunkt i utfordringsbiletet som brann- og redningstenesta kjem til å stå overfor i framtida, meiner eit knapt fleirtal i arbeidsgruppa at heiltidsleiing bør vere eit grunnprinsipp i organiseringa av brann- og redningstenesta framover. Fleirtalet er Johan Marius Ly, Janicke Larsen, Pia Farstad Von Hall, John Bjella og Marit Svensgaard.

Det er krevjande å vere brannsjef. For det første har ein ei sentral rolle i den operative kommunale beredskapen. For det andre skal ein utvikle ei teneste som blir stadig meir teknologitung, og som jamleg blir utvida med nye og kompetansekravjande oppgåver. For det tredje skal ein vere garantist for at alle krav og pålegg om brannførebygging blir følgde. Dette er i praksis vanskeleg for mange av dei mindre kommunane å få til. Samarbeid med nabokommunar for å dele utgiftene kan vere ei god løysing for å sikre fagmiljø og heiltidsleiing.

Profesjonalisering – ikkje sentralisering

Beredskap handlar om liv, helse og sikring av verdiar der folk bur. Dagens regelverk (brann- og redningsvesensforskrifta) sikrar at brann- og beredskapsressursar er tilgjengelege lokalt. Samarbeid mellom kommunar kan bidra til at leiarar innanfor brann og redning får tid og høve til å utvikle god beredskap og drive førebyggjande arbeid i eit regionalt perspektiv. Ei slik tilnærming til å løyse oppgåvene som brann- og redningstenestene har, vil også gjere det mogleg å byggje kompetansen som krevst for å løyse oppgåvene.

Brannstasjonane med bilar og kompetente brannmannskap skal framleis vere like nære innbyggjarane som før, og kravet til responstid skal vere like strengt.

Kravet til heiltidsleiing handlar ikkje om sentralisering, men profesjonalisering. Heiltidsleiing blei anbefalt i Brannstudien (2013), og eit fleirtal på Stortinget har støtta forslaget. Med dette som bakgrunn anbefaler fleire i utvalet at heiltidsleiing blir lagt til grunn. Ein av suksessfaktorane for god brannberedskap har vore nasjonal lovgiving som har stilt minstekrav til struktur, organisering og responstider.

Målet for alle er å sikre god beredskap for innbyggjarane i alle kommunar i Noreg.

Fem av medlemmane i arbeidsgruppa – Johan Marius Ly, Janicke Larsen, Pia Farstad Von Hall, John Bjella og Marit Svenggaard – anbefaler eit forslag om heiltidsleiing i brann og redningsvesena, og meiner at leiarar på heiltid er den beste løysinga.

5.5 FØREBYGGING

5.5.1 REGELVERKSARBEID FOR ENKLARE Å VARETA BRANNTRYGGLEIKEN I BYGG

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir sett i gang eit regelverksarbeid der ein undersøker samanhengane mellom brann- og eksplosjonsvernlova og plan- og bygningslova med forskrifter. Hensikta er å finne ut korleis ein kan utforme regelverket slik at det blir enklare å vareta branntryggleiken på ein god måte gjennom heile levetida til bygget.

5.5.2 VURDERE OMPRIORITERING AV BRANNFØREBYGGJAREN (FEIARTENESTA)

Kommunane kan vedta gebyr for å dekkje inn utgifter til feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Nesten alle kommunar krev eit slikt gebyr. Sjølv om kommunane også kan nytte brannførebyggjaren til andre oppgåver, er det ein barriere for mange kommunar å påleggje brannførebyggjaren andre oppgåver enn feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Kostnaden må i så fall dekkjast på anna vis enn gjennom dagens ordning med feie- og tilsynsgebyr.

Arbeidsgruppa meiner at dagens finansieringsmodell er lite tilpassa risikobiletet og dagens utdanning. Brannførebyggjaren har brei fagleg kompetanse, og arbeidsgruppa meiner ein bør sjå nærmare på moglegheitene og dei potensielle gevinstane som ligg i å nytte denne kompetansen i større grad. Ein kan til dømes bruke brannførebyggjaren til å styrkje ressursane for informasjon til bustader generelt (også bustader utan eldstad) og til sårbare grupper spesielt.

Det har i fleire tidlegare utgreiingar blitt teke til orde for ein meir effektiv bruk av brannførebyggjaren, og det har også blitt foreslått alternative finansieringsmodellar. Arbeidsgruppa meiner at dette bør greiast ut nærmare. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er difor at det blir gjort ein gjennomgang av rolla og oppgåvene til brannførebyggjaren og korleis tenesta blir finansiert. Dette for å vurdere alternative finansieringsmodellar og avklare eventuelle andre oppgåver brannførebyggjaren bør utføre utover feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

5.5.3 TYDELEGGJERING AV ANSVARET OG OPPGÅVENE SOM ANDRE SEKTORAR HAR INNANFOR BRANNFØREBYGGING

Endringar i folketrygdlova og hjelpemiddelsystemet
I NOU 2012:4 *Tryggj heimme – brannikkerhet for utsatte grupper* blei det foreslått å endre føresegnene og vilkåra i folketrygdlova for tildeling av hjelpemiddel, slik at det kjem tydeleg fram at også skadeførebyggjande hjelpemiddel av vesentleg betydning for persontryggleiken i bustader skal vere omfatta. Slike hjelpemiddel (t.d. mobile vasståkeanlegg) må inngå i sortimentet til hjelpemiddelsentralane.

Arbeidsgruppa støttar forslaget og anbefaler at det blir etablert ei tverrfagleg arbeidsgruppe som er forankra i relevante departement, og som får i oppdrag å følgje opp anbefalinga.

Oppgradering av bustader til pleie- og omsorgsformål
I NOU 2012:4 *Tryggj heimme – brannsikkerhet for utsatte grupper* blei det foreslått å oppgradere bustader til pleie- og omsorgsformål. Her går det fram at utvalet meiner at det offentlege har eit ansvar for å sørge for at tryggleiksnivået i bustader som blir nytta til pleie- og omsorgsformål, er tilpassa funksjonsevna til brukaren når det offentlege yter hjelp i bustad framfor å tilby institusjonsplass med tilpassa brannsikring.

Det blei foreslått å etablere ei stimulerings- og støtteordning som over ei viss tid kan få alle bustader til pleie- og omsorgsformål (derimellom omsorgsbustader) opp på eit akseptabelt tryggleiksnivå, fortrinnsvis gjennom installering av automatiske sløkkjelegg. Ei statleg økonomisk støtteordning kan bli forvalta av t.d. Husbanken.

Arbeidsgruppa støttar forslaget og anbefaler at det blir undersøkt nærmare.

Etablering av måleparametrar hos andre relevante aktørar

For å styrkje oppfølginga av branntryggleiken hos sårbar grupper på tvers av tenester i kommunane meiner arbeidsgruppa at det bør etablerast måleparametrar i kvalitetssystema hos relevante tenester. Helse- og omsorgstenesta har mange brukarar som treng hjelp med å vareta branntryggleiken sin, og er såleis ein særleg relevant aktør. Helse- og omsorgstenesta har i ei rettleiing beskrive den kommunale plikta til å tilby nødvendige og forsvarlege helse- og omsorgstenester. Her går det fram at ansvaret også omfattar skadeførebygging, inkludert førebygging av skadar som skuldast brann. Vidare inneheld rettleiaren råd og anbefalingar om korleis brann- og helsepersonell bør samarbeide.²⁴⁴

Arbeidsgruppa anbefaler å ta initiativ overfor Helse- og omsorgsdepartementet for å få branntryggleik inn som variabel i aktuelle kvalitetssystem innanfor helse- og omsorgstenesta i kommunane.

Bruk av etablerte system til oppfølging, tilsyn og formidling

Arbeidsgruppa anbefaler at Statsforvaltaren får ei rolle som pådrivar for brannførebyggjande arbeid i kommunane. Dette kan kome fram i tildelingsbrev til Statsforvaltaren. Overfor kommunane kan Statsforvaltaren formidle forventingar gjennom det årlege forventingsbrevet sitt.

Arbeidsgruppa anbefaler at branntryggleik for sårbar grupper bør vere tema for tilsynet som Statsforvaltarane og Statens helsetilsyn utfører med den kommunale helse- og omsorgstenesta.

Vidare anbefaler arbeidsgruppa at kurs og utdanningar retta mot helsepersonell og andre relevante yrkesgrupper inneheld relevante tema som går på branntryggleik.

5.5.4 OPPGRADERING AV KRAV TIL BRANNTRYGGLEIK FOR PRIVATEIGDE KULTURMINNE

Arbeidsgruppa meiner det er viktig å framleis ha fokus på brannsikring av uerstattelege kulturhistoriske verdier. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er difor å auke den statlege støtteordninga for freda bygg i privat eige, slik at fleire kan få støtte til brannsikring av viktige kulturarv.

5.6 TYDELEGARE RAMMER FOR BISTANDEN SOM BRANN- OG REDNINGSVESENET YTER TIL HELSEOPPGÅVER

Arbeidsgruppa har bite seg merke i at mange brann- og redningsvesen utfører helseoppdrag for helsetenesta der brann- og redningsvesenet ikkje har egne oppgåver. Sjølv om dette i mange tilfelle kan bidra til å redde liv og vere god bruk av beredskapsressursane, meiner arbeidsgruppa at det trengst tydelegare rammer for bistanden som brann- og redningsvesenet yter til helseoppdrag, då det er helsetenesta (kommune/ helseføretak) som sit med ansvaret for å sørge for eit forsvarleg helsetilbod til folkesetnaden. Dette er særleg viktig i distrikta, der brann- og redningsvesenet består av menneskap med ein annan hovudarbeidsgivar dei må forlate for å rykkje ut, samstundes som dei har avgrensa opplæring og tid til kompetanseheving innanfor egne sektoroppgåver i brann og redning. Auka oppdragsmengde kan gjere det vanskeleg å

²⁴⁴ DSB & Helse- og omsorgsdepartementet. (2017). Veileder: Samarbeid mellom kommunale tjenesteytere om brannsikkerhet for risikoutsatte grupper.

kombinere ei fulltidsstilling med ei deltidstilling i brann- og redningsvesenet. Eventuelle konsekvensar av arbeidstidsdirektivet er òg særskilt viktige å vere klar over.

5.6.1 HEIMEL FOR AKUTTHJELPAR SOM MOGLEG TILLEGGSOPPGÅVE

Det er i dag i lita grad kommunen som pålegg brann- og redningsvesenet tilleggsoppgåver innanfor helsesektoren etter brann- og eksplosjonsvernlova § 11 andre ledd. Størst omfang har bistanden til ambulansetenesta (staten).²⁴⁵ Så vidt vi veit, er det ikkje inngått avtalar mellom dei regionale helseføretaka og akutthjelparar i tråd med akuttmedisinforskrifta § 5. Det blir heller ikkje, etter det vi har kjennskap til, gitt kompensasjon frå dei regionale helseføretaka som er ansvarlege for AMK og ambulansetenesta.²⁴⁶

Akutthjelparoppgåver bør ikkje vere ein del av grunnporteføljen til brann- og redningsvesenet. For å styre omfanget av helseoppgåver som brann- og redningsvesena utfører for helsetenesta, bør det etablerast ein heimel i lov som grunnlag for at kommunane kan inngå avtaler med spesialist-helsetenesta etter eige ønske. Dette vil sikre at dei kommunale eigarane av brann- og redningsvesena sjølv får velje i kva grad brann- og redningsvesenet skal handtere oppgåver på vegner av ambulansetenesta.²⁴⁷ Avtalane må innehalde punkt om mellom anna økonomiske rammor, forsikring, kompetanse/opplæring og oppseiing, og sikre at tenestene ikkje går ut over dei lovpålagde oppgåvene til brann- og redningsvesena.

Det bør også sikrast ei føremålstenleg fordeling av meir-kostnader knytt til oppdrag der brann- og redningsvesen yter annan bistand til spesialisthelsetenesta (oppdrag utover akutthjelparordninga).

²⁴⁵ Oversendingsbrev av 20.06.2022 frå DSB til Justis- og beredskapsdepartementet «Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten» og vedlegget som var rapporten DSB, Helseidirektoratet (2022). Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten, datert 15. juni 2022.

²⁴⁶ DSB, Helseidirektoratet (2022). Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten, datert 15. juni 2022., pkt. 7.2.5, jf. pkt. 7.1.1.

²⁴⁷ Akuttmedisinforskrifta § 5 slår fast at akutthjelparen skal «kome i tillegg til, eller i påvente av» at personell frå dei andre akuttmedisinske tenestene kan yte akuttmedisinsk hjelp. På den andre sida står det i utkast til nasjonal rettleiar for akutthjelparar frå Helseidirektoratet at brann- og redningsvesen kan vere eit «avbøtande tiltak» i påvente av akuttmedisinske ressursar dersom det blir avdekt behov i ROS-analysen, jf. pkt. 4. Brann- og redningspersonell som akutthjelparar blir ifølgje akuttmedisinforskrifta § 5 ein del av den akuttmedisinske beredskapen til helsetenesta, trass i at formålet med akutthjelparordninga berre er eit supplement til førstehjelpsinnsetninga frå «folkesetnaden», jf. utkast til rettleiar punkt 1.

Dette bør fastsetjast i eigne avtalar. Inngåtte avtalar vil vere førande for kva ressursar 110-sentralane utalarmerer til slike oppdrag.

Dersom helseoppdraga medfører behov for å setje vakt eller auke til ei høgare vaktordning i brann- og redningsvesenet, må også denne finansieringa takast inn i avtalen. Det nye arbeidstidsdirektivet frå EU kan få konsekvensar med omsyn til løning. Dette er viktig å vere klar over, då det truleg vil vere kommunar med spreidd folkesetnad og tettstadar med færre enn 3000 innbyggjarar som har størst behov for akutthjelparar. Det er også her det er mest utfordrande å sikre rask respons for ambulansetjeneste og legevakt.

Det er nødvendig å avklare det kommunale ansvaret for å sikre akuttmedisinsk beredskap døgnet rundt, jf. helse- og omsorgstenestelova § 3-2. For å kunne avgrense mot det kommunale ansvaret i den akuttmedisinske beredskapen i avtalen med regionalt helseføretak må ein såleis vite kor grensene går mellom kommunalt og statleg ansvar innanfor helse.

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir etablert heimel i lov som grunnlag for at kommunar kan inngå avtalar med helsetenesta dersom dei ønskjer det.

5.6.2 UTALARMERING AV FÆRRE BRANNPERSONELL TIL HELSEOPPDRAG

Det vil vere ulike utfordringar knytt til utalarmering av ulike brann- og redningsvesen, då desse ikkje er organiserte og dimensjonerte likt over heile landet. For AMK vil ei innkomande hending der ein bestemmer seg for å be om bistand frå brann- og redningsvesenet, kunne medføre at eit vaktlag med fire personar, eller 16 personar frå ein deltidstasjon utan vaktordning, blir utalarmerte.

Ei utalarmering av fleire ressursar enn som nødvendig for å handtere hendinga, er ikkje ønskeleg verken ut frå eit kostnadsperspektiv, eller med tanke på ressursbruken og belastninga som den enkelte og hovudarbeidsgivar blir påført.

Dersom brann- og redningsvesenet vel å inngå avtalar om å assistere i helsesektoren, trengs det eit verktoy som brann- og redningsvesenet kan nytte saman med 110-sentralen for å sikre ei føremålstenleg utalarmering til helseoppdrag. Dette må vere enkelt å tilpasse dei ulike brann- og redningsvesena og korleis desse er organiserte og dimensjonerte.

Brann- og redningsvesenet bør sikre ei god prioritering av oppdraga det skal rykkje ut på. Operatørane på 110-sentralen bør sørge for betre informasjon om hendinga frå AMK, slik at det ikkje blir utalarmert unødvendig mykje mannskap (intervjufase).

Når eit nytt oppdragshandteringsverktøy er tilgjengeleg, vil ein kunne få til ei meir spesifisert utkalling til helseoppdrag, heilt ned på individnivå.

Arbeidsgruppa anbefaler å vurdere løysingar for å sjå på nødvendig ressursbruk i ulike typar helseoppdrag; til dømes kan det vere behov for meir mannskap til ein hjartestans enn til eit bere- og løfteoppdrag.

5.6.3 OPPLÆRING OG RE-TRENING AV BRANN- OG REDNINGSPERSONELL PÅ HELSEOMRÅDET

Oppdrag knytt til bistand til helsetenesta stiller krav til kompetanse som brann- og redningsvesenet ikkje alltid har, i tillegg til re-trening minst kva sjette månad.²⁴⁸ Dersom brann- og redningsvesenet vel å inngå avtalar om å assistere ved reine helseoppdrag for helsesektoren, vil finansiering av opplæring og re-trening i helseoppdrag måtte vere ein del av avtalen mellom partane.

Arbeidsgruppa anbefaler å styrkje kompetansen til brann- og redningspersonell i oppgåver dei blir forventa å yte på helseområdet. Kompetansebehovet er lågt, i og med at akutthjelparen berre gir ein forsterka publikumsinnsats, det vil seie førstehjelp som ikkje er helsehjelp.

5.6.4 PASIENTSKADELOVA MÅ GJELDE NÅR PERSONELL BLIR KALLA UT SOM AKUTTHJELPARAR

Pasientskadeordninga vil ikkje gjelde ved utføring av akutthjelparoppdrag, med mindre akutthjelparen er omfatta av eit av unntaka²⁴⁹, sjå delkapittel 4.1.4.

Pasientskadeordninga gjeld per i dag for fleire enn helsepersonell. Når det gjeld ambulansetransport, går følgjande fram av forarbeida til pasientskadelova: «Det avgjerande blir då ikkje om transportmiddelet kan karakteriserast som 'ambulanse', men om transporten må reknast som 'ambulansetransport'. Dette vil til dømes vere tilfellet der drosje, rutefly og privatbil blir nytta til organisert pasienttransport etter avtale med helsetenesta.» Her er det lagt vekt på at tenester som helsetenesta sjølv skal yte, men som blir utført av andre etter avtale, er omfatta av lova.²⁵⁰

Behandlingsskadar kan kome føre. Den det gjeld, bør i slike tilfelle få dekt erstatningskravet sitt – derimellom meinerstatning, inntektstap, pensjonstap og utgifter – frå Norsk pasientskadeerstatning. Alternativet er at krav om erstatning må setjast fram av den skadelidne og sendast til kommunen, brann- og redningsvesenet eller akutthjelparen. Erstatningskravet vil truleg bli sett fram mot arbeidsgivaren til akutthjelparen, sjølv om personleg ansvar ikkje kan utelatast ved klart klanderverdig framferd. Dersom ein ikkje kjem fram til ei minnelig løysing, vil saka måtte førest for domstolane.

Arbeidsgruppa meiner at pasientskadeloven bør endrast til å omfatte akutthjelparar. Personellet må vere omfatta av pasientskadelova når det er kalla ut, slik at eventuelle erstatningskrav som følgje av feilbehandling kan handsamast av Norsk Pasientskadeerstatning.

²⁴⁸ Kompetanse og re-trening er beskrive i Utkast til nasjonal veileder for akutthjelpere, utkast v.06 – februar – 2023, pkt. 10, frå Helsedirektoratet.

²⁴⁹ Unntak: akutthjelparen har autorisasjon eller lisens som helsepersonell, er medhjelpar for helsepersonell eller utfører pasienttransport etter inngått akutthjelparavtale.

²⁵⁰ Ot.prp.nr.31 (1998–1999) Om lov om erstatning ved pasientskadar (pasientskadelova), pkt. 10.3.2.4



FOTO | OLAV JOHANNES BØTHUN, HALLINGDØLEN

5.7 TYDELEGARE RAMMER FOR BISTANDEN SOM BRANN- OG REDNINGSVESENET YTER TIL POLITIOPPGÅVER

5.7.1 BISTAND TIL POLITIET

Arbeidsgruppa meiner at det tradisjonelle skiljet der brann- og redningsvesenet tek seg av sløkkingsarbeid og redningsinnsats, medan politiet tek hand om ordensspørsmål, trafikkavvikling og etterforskning, har blitt mindre tydeleg. Grensesnittet mellom brann- og redningsvesena og politiet i oppgåvefordelinga verkar uklart.

Bistanden som brann- og redningsvesenet yter til politiet, reiser ulike prinsipielle spørsmål som kan delast inn i tre problemstillingar.

1. Ventetidsproblematikk ved lovpålagde oppgåver:

I påvente av politiet utfører brann- og redningsvesen lovpålagde oppgåver som m.a. «leiing av skadestad» i tråd med brann- og eksplosjonsvernlova.²⁵¹ Eit spørsmål som må vurderast i lys av samfunnsutviklinga, er kor lenge brann- og redningsvesenet skal vente på at politiet tek over leiinga av skadestaden.

²⁵¹ Ved akutte ulukker der det er bestemt med grunnlag i den kommunale ROS-analysen har brann- og redningsvesenet eit lovpålagt ansvar for å leie skadestaden fram til politiet tek over. Jf. brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 12 første ledd bokstav b, jf. § 11 første ledd bokstav f.

2. Ikkje-lovpålagde oppgåver etter at politiet har kome til staden: Brann- og redningsvesen assisterer ved politioppgåver etter at politiet har kome til staden (t.d. trafikkdirigering og sikring av skadestad). Politiet har i desse oppdraga kome til staden og teke over leiinga av skadestaden. Brann- og redningsvesenet har såleis ikkje lenger ordensmyndigheit etter brann- og eksplosjonsvernlova.

3. Bistand til reine politioppdrag som ikkje er lovpålagde: Oppdrag som brann- og redningsvesenet får frå politiet, og der brann- og redningsvesenet ikkje har eigne oppgåver i brann- og redningssporet. Døme på slike oppdrag kan vere å forsere dører for politiet, fire ned politipersonar på ein balkong eller roe ein amper situasjon.

For å løyse utfordringane knytt til venting på politi og handtering av politioppgåver etter at politiet har kome til staden, anbefaler arbeidsgruppa å endre ordlyden i brann- og eksplosjonsvernlova. Det følgjer av lova at leiar av brann- og redningsvesenet har leiinga av skadestaden ved andre akutte ulukkessituasjonar «fram til politiet tek over leiinga».²⁵² Arbeidsgruppa foreslår å presisere «inntil eigne oppgåver er utførte». Deretter bør brann- og redningsvesena kunne forlate skadestaden eller fakturere politiet dersom dei må vente. Dette er aktuelt både for brann- og redningsvesen med heiltids- og deltidspersonell, men konsekvensane av å bli verande lenge på skadestaden er størst for deltidspersonell, ettersom dei er tekne ut av den ordinære arbeidssituasjonen sin.

²⁵² Brann- og eksplosjonsvernlova (2002) § 12 første ledd bokstav b.

Arbeidsgruppa ser det vidare som viktig å tydeleggjere at samvirkeprinsippet ikkje skal gå ut over ansvarsprinsippet. Myndigheiter, verksemdar og etatar har eit sjølvstendig ansvar for å sikre eit best mogleg samvirke med relevante aktørar og verksemdar i arbeidet med førebygging, beredskap og krisehandtering.

Samvirkeprinsippet skal ikkje gå på kostnad av ansvarsprinsippet. Dette følgjer av Melding til Stortinget nr. 29 (2011–2012), *Samfunnssikkerhet*.

Politidirektoratet er av det syn at ein naudetat som har ledige ressursar, bør kunne utføre tidskritiske oppgåver som ein annan naudetat ikkje har ressursar til å utføre, når det ikkje finst juridiske hinder for dette. Slik arbeidsgruppa oppfattar det, inneber dette i realiteten at brann- og redningsvesenet må gjere oppgåvene til dei andre naudetatane.

Arbeidsgruppa meiner at ein må få tydeleg fram kor grensene går for sektoransvaret til dei to naudetatane. Brann- og redningsvesena må ha høve til å seie nei. I tillegg må dei vite kva som er innanfor og ikkje for politiet spørje om, og korleis handlingsrommet ser ut. Ansvarsprinsippet som blir spegla i sektoransvaret, er førande for organisering, kompetanse og utstyr.

Det er fleire prinsipielle grunnar til at eit tydeleg grensesnitt er viktig. Grunna omsynet til branntryggleik har brann- og eksplosjonsvernlova gitt brann- og redningsvesena eit unntak frå Grunnlova når dei tek seg inn i husa til folk. Dei kjem inn der politiet ikkje har heimel til å ta seg inn.

Vidare skal folkesetnaden vite kven som samlar bevis i etterforskingssporet. Det er ikkje brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernlova. Politiet pålegg neppe brann- og redningsvesenet å gjere oppgåver for dei, men det er vanskeleg å seie nei når politiet spør.

Når den eine naudetaten er på staden og den andre ikkje, har det ei økonomisk side. Rekninga bør ikkje kunne skuvast over på den andre naudetaten. Brann- og redningspersonell kan bli verande på ein skadestad i fleire timar for å sikre skadestaden, og då må dette kompenseras. Når brann- og redningsvesen utfører politioppgåver, er det i mange tilfelle ei forskyving av utgifter frå stat (politiet) til kommune (brann- og redningsvesenet).

5.7.2 ORGANISERING UNDER STØRRE HENDINGAR FOR Å BETRE SAMVIRKET

Ulik organisering av brann- og redningsvesena og politiet skaper utfordringar under handteringa av hendingar, og då særleg under store hendingar (sjå delkapittel 4.1.5).

Enkelte brann- og redningsvesen har innført ei tredeling for operativ leiding for å gripe an denne utfordringa. I alle dei andre brann- og redningsvesena må overordna vakt (som på hendingstaden blir kalla innsatsleiar brann) sektorisere dersom kontrollspennet blir for stort for ein person, jf. kravet om einskapleg leiingssystem.

Arbeidsgruppa har ikkje hatt høve til å gå i djupna på konsekvensane av eit tiltak om tredeling for operativ leiding, og har kome til at det ikkje er ønskjeleg med ein operasjonssentral. Arbeidsgruppa foreslår at ein på 110-sentralen har ei indre leiarstøtte som – ved behov under større hendingar – kan fungere som leiarstøtte til innsatsleiar brann, som er ytre leiar på hendingstaden (sjå delkapittel 5.3). I tillegg til at ansvarleg for det regionale samarbeidet får myndigheit utover eige brann- og redningsvesen, både i hendingar som er redningsteneste²⁵³ og i andre hendingar. Myndigheita blir behalden lokalt i det daglege, men ved særskilt behov vil regionalt nivå ta over ansvaret for innsatsen (sjå delkapittel 5.1.3).

5.7.3 PLIVO

I hendingar med pågåande livstruande vald (PLIVO) kjem brann- og redningspersonell ut for situasjonar som dei ikkje har tilstrekkeleg opplæring og utstyr til å handtere.

Det finst fleire måtar å løyse denne utfordringa på. Eitt alternativ er å auke kraftig ressursane og tida som er sett av til kompetanseheving, verneutstyr, verktøy, trening og øving for at brannmannskapa skal kunne gjere ein sikker innsats. Dette vil sannsynlegvis vere særskilt ressurskrevjande og i hovudsak omfatte deltidsmannskap i distrikta som allereie har avgrensa kapasitet til trening og øvingar. Eit anna alternativ er å vere tydeleg på at PLIVO-hendingar ikkje skal handterast av brann- og redningsvesena.

²⁵³ Forskrift 06. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstenesta: Redningsteneste er ein offentleg organisert, omgåande innsats frå fleire samvirkepartnarar for å redde menneske frå død eller skade som følgje av akutte ulukke- eller faresituasjonar, og som ikkje blir handtert av særskilt oppretta organ eller gjennom særskilde tiltak.

Den tilgjengelege tida strekte ikkje til for å greie ut og vurdere PLIVO nærmare.

Arbeidsgruppa anbefalar at PLIVO-prosedyren og øvingane blir gått gjennom på nytt i ei utgreiing for å undersøkje rolla til brann- og redningsvesenet ved PLIVO-opppdrag. Arbeidsgruppa meiner at ei utgreiing av rolla til brann- og redningsvesenet ved PLIVO-hendingar må få høg prioritet.

5.7.4 FELLES ØVINGAR

Det er behov for å setje i system og gjennomføre felles, mindre øvingar mellom naudetatane, jf. rapporten «Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet» for å styrkje evna til samhandling. Øvingane vil i tillegg gi fagleg utvikling og bidra til at personellet blir betre kjent på tvers av etatane.

Arbeidsgruppa anbefalar å utvikle og sikre gjennomføring av regelmessige felles, mindre øvingar der det blir øvd på element som fremjar samhandling mellom dei tilsette på tvers av naudetatane.

5.8 REDUSERE TALET PÅ UNØDIGE ALARMAR OG UTRYKKINGAR

Arbeidsgruppa veit at mange brann- og redningsvesen jobbar aktivt med å få ned det høge talet på utrykkingar til automatiske brannalarmanlegg som viser seg å ikkje vere reelle brannar. I tillegg er det stort behov for nasjonale tiltak som kan bidra til å redusere problemet. Arbeidsgruppa er også kjend med at det blir gjort anna viktig arbeid for å redusere talet på unødige alarmar.

FRIC (Fire Research and Innovation Center) har eit delprosjekt der ein fokuserer på kunnskapsutvikling når det gjeld tidleg branneteksjon og alarmar (med særleg fokus på unødige alarmar), og der ein skal utarbeide retningslinjer for korleis ein tek høgde for ulike tekniske aspekt ved kjøp av branndetektorar.

Standard Norge har sett ned ein standardiseringskomité med det mål å redusere talet på unødige alarmar gjennom strengare krav til detektortype.

5.8.1 STRENGARE KRAV I PLAN- OG BYGNINGSREGELVERKET TIL KVALITET PÅ ALARMANLEGG

Arbeidsgruppa meiner at ein må heve kvaliteten på alarmanlegga for å få ned talet på unødige alarmar. I forskrift om brannførebygging § 5 blir det allereie stilt krav til at eigar av bygninga sørgjer for at utstyr som skal oppdage brann, blir kontrollert og halde ved like, slik at det fungerer som tiltenkt. Anbefalingane frå arbeidsgruppa er å stille krav i plan- og bygningsregelverket til kvalitet på alarmanlegga, slik at dei automatiske brannalarmane blir tilpassa bruksområdet for bygninga, og ikkje blir løyste ut unødig/grunnlaust ved normal bruk. Krava bør gå på plassering, vedlikehald og kontroll, og samstundes stimulere til å ta i bruk teknologi som gjer alarmane meir treffsikre.

5.8.2 BETRE TILPASSA UTALARMERING AV PERSONELL

Potensialet for betre tilpassa utalarmering av beredskapspersonell ved automatiske brannalarmanlegg vurderast hos det enkelte brann- og redningsvesen. Dette vil ikkje få ned talet på unødige alarmar, men kan bidra til at brann- og redningsvesenet i større grad rykkjer ut når det er behov, og at mobiliseringa av ressursar står i forhold til oppgåva. Brann- og redningsvesen med heiltidsmannskap eller deltidsmannskap i dreiarande vakt rykkjer vanlegvis ut med eit vaktlag på fire personar ved automatiske alarmar, uansett tid på døgnet. Ved mindre brannar der spreiding er lite sannsynleg, opnar dagens forskrift § 23²⁵⁴ for at brann- og redningsvesenet kan rykke ut med så mange personar som føremålstenleg og forsvarleg. I det nye oppdragshandteringsverktøyet vil det vere mogleg å differensiere talet på mannskap det blir rykt ut med.

Det bør gjennomførast ein ROS-analyse av kvart objekt for å slå fast forsvarleg ressurspådrag frå brann- og redningsvesenet. Dette bør dokumenterast som ein del av førebyggings- og beredskapsanalysen.

Kravet til alarmbehandlingstid på 90 sekund i 110-sentralane kan i visse tilfelle bidra til at brann- og redningsvesenet blir utalarmert før ein har fått gjort ei enkel vurdering av kor alvorleg alarmen er. Det bør difor i samarbeid mellom 110-sentralane og det enkelte brann- og redningsvesen vurderast om det i enkelte situasjonar er mogleg – utan å miste verdifull tid ved reelle brannar – å bruke litt meir tid på å kontrollere om det er ein brann eller ikkje, før mannskap blir utalarmerte.

²⁵⁴ Brann- og redningsvesenforskrifta.

Arbeidsgruppa meiner at ein med nytt oppdrags-handteringsverktøy vil ha høve til ei meir spesifisert utkalling til automatiske brannalarmar. Slik arbeidsgruppa ser det, bør det enkelte brann- og redningsvesen med deltidsmannskap utan dreiar vakt vurdere om det nye oppdrags-handteringsverktøyet kan utnyttast betre, slik at ein ikkje rykkjer ut med heile beredskapsstyrken utan at det trengs.

5.8.3 UTNYTTING AV HANDLINGSROMMET I AVTALANE OM DIREKTEVARSLING TIL 110

Brann- og redningsvesenet inngår avtalar om direktevarsling med eigarane av bygg som har automatiske brannalarmanlegg. Arbeidsgruppa ber brann- og redningsvesenet om å utnytte handlingsrommet som ligg i slike avtalar, ved å presisere krav om at det automatiske brannalarmanlegget ikkje løyser ut unødige alarmar.

5.9 STYRKING AV KOMPETANSE OG MANGFALD OG TILRETTELEGGING FOR GODE ARBEIDSVILKÅR

5.9.1 VIDAREUTVIKLING AV OPPLÆRING FOR DELTIDSTILSETTE I BRANN- OG REDNINGSVESENA

Vidareutvikling av opplæringstilbodet til deltidstilsette ligg inne som del av bestillinga til brann- og redningsskulen, og skal etter planen gjennomførast i løpet av dei neste åra. Opplæringa baserer seg på ei fordeling mellom digital opplæring og praktisk oppmøtebasert opplæring på regionale øvingsfelt.

Det er gjort ein stor innsats med å leggje grunnlaget for ei ny opplæring for deltidspersonell, mellom anna i konseptutgreinga om opplæringa.²⁵⁵ Ei av dei viktigaste anbefalingane i konseptutgreinga er å utvide grunnkurset for deltidspersonell frå fem til åtte veker. I tillegg blir det foreslått å etablere tolv årsverk for å støtte den regionale opplæringa. I seinare år har ein også hausta erfaring med digitalisering av delar av opplæringsløpet for denne målgruppa, parallelt med at det blei jobba med å få på plass det nye fagskulestudiet. Kunnskap frå dette bør takast med inn i utviklinga av den nye deltidsoplæringa.

Arbeidsgruppa anbefaler at arbeidet med å vidareutvikle opplæringa blir sett i gang, og at deltidsoplæringa blir tilpassa det framtidige utfordringsbiletet. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er at deltidsoplæringa varettek behovet for ein heilskapleg kursplan som også femnar om den lokale internopplæringa. Dette for å sikre kvalitet og likskap i opplæringa.

Arbeidsgruppa ser det som viktig at deltidsoplæringa er tilpassa det framtidige utfordringsbiletet. Opplæringa bør vere fleksibel og innfri behovet for meir oppmøtebaserte løysingar for dei som ønskjer det (fleksibel opplæring).

Medarbeidarar med lang realkompetanse (t.d. brannkonstablar som mange års erfaring med øvingar og innsats) vil etter gjeldande forskrift ikkje vere kvalifiserte som heiltidsbrannkonstablar dersom dei berre har grunnkurs for deltid brannkonstabel. Arbeidsgruppa foreslår difor at ein vurderer å opprette ei (modulbasert) opplæring som kan sikre overgang frå deltid til heiltid.

Lengre opplæring for deltidspersonell er venta å påføre kommunane auka kostnader, og arbeidsgruppa anbefaler å vurdere om desse skal kompenseras. Den komande analysen av fordelingsverknadene av ny fagskuleutdanning for heiltidspersonell vil i denne samanhengen vere relevant. I tidlegare utgreingar har det blitt anbefalt å lovregulere den kommunale plikta til å stille som praksisbrannvesen og opptaksbrannvesen, men dette er ikkje bestemt enno. Dersom dette ikkje blir regulert i lov, må det avtalesfestast. Kostnadene for gjennomføring av praksisperioden og bistand i samband med opptak skal gå av driftsbudsjettet til Brann- og redningsskulen.

5.9.2 UTVIKLING AV EIN ARENA FOR DIGITAL LÆRING OG KOMPETANSEUTVIKLING

Brann- og redningsvesenet må vere kunnskapsbasert for å kunne løyse oppgåver på ein best mogleg måte. Arbeidsgruppa meiner det er behov for felles verktøy som kan bidra til betre og enklare samanstilling, formidling og utvikling av kunnskapsgrunnlag. Systema som blir nytta, er per i dag fragmenterte mellom ulike leverandørar, og det er ingen nasjonale føringar eller koplingar mellom desse.

²⁵⁵ DSB (2018). *Konseptutgreiing om opplæring for deltidspersonell i brann- og redningsvesen.*

Arbeidsgruppa ser behov for ein arena for digital læring og kompetanseutvikling spesielt tilpassa brann- og redningspersonell. Det overordna formålet er å bidra til effektiv brannførebygging og god beredskap ved å gi brann- og redningspersonell tilgang til kompetanse av høg kvalitet som kan tilpassast behova til det enkelte brann- og redningsvesen og vere ein fleksibel, teknologistøtta læringsarena for den enkelte.

Ei nasjonal, digital læringsplattform kan mellom anna leggje til rette for deling av funn og læringspunkt frå forskning, kunnskap om arbeidsmetodar, deling av statistikk og analysar, evalueringar og læringspunkt frå hendingar. Det bør også leggjast til rette for ei felles tilnærming til evalueringar og ei einskapleg tilnærming til samanstilling av læringspunkt frå hendingar.

Eit slikt verktøy vil samstundes sikre god kompetanse hos det store fleirtalet av brann- og redningspersonell som inngår i deltidsstyrkar, og gjere det mogleg å dele erfaring og læring på (tvers av) alle nivå i brann- og redningsvesena og nasjonalt. Verktøyet må bidra til at leiinga og tilsette i brann- og redningsvesena og 110-sentralane enkelt forstår korleis informasjon frå evalueringar av hendingar og anna kunnskapsgrunnlag kan gjerast om til ein betre førebyggings- og beredskapspraksis hos brann- og redningsvesena og 110-sentralane.

Utdanninga som blir gitt ved det framtidige fagskulestudiet, skal støtte opp om læringsplattforma.

DSB har utvikla eit konsept for ein digital læringsarena (Branntavla) med bidrag frå Gjensidigestiftelsen gjennom Det store branntløftet. Hensikta med Branntavla er å

1. formidle utdanning
2. sameine digital og praktisk læring i brann- og redningsvesenet
3. samle kunnskap på éin stad
4. bidra til strukturert erfaringsdeling og livslang læring

Arbeidsgruppa anbefaler at DSB, saman med Brann- og redningsskulen og brann- og redningsvesena, utviklar og implementerer Branntavla samstundes som det blir jobba med opplæring for deltidspersonell og leiarutdanning.

5.9.3 NY LEIARUTDANNING FOR BRANN- OG REDNING

I NOU 2012:8 *Ny utdanning for nye utfordringer – Helhetlig utdanningsmodell for framtidig personell i brannvesenet* blei det peikt på utfordringar ved dagens leiarutdanning. Utvalet anbefalte den gongen å leggje den framtidige leiarutdanninga på høgskulenivå, for å bidra til å auke forskingsaktivitetane, evalueringane og vidareutviklinga av faget. Dette vil i tillegg stimulere til ytterlegare samarbeid mellom utdanningsinstitusjonar på dette nivået. Aktuelle samarbeidsaktørar kan vere Høgskolen på Vestlandet, som er åleine om å utdanne branningenørar. Andre samarbeidsaktørar kan vere Norges Arktiske Universitet i Harstad, som er lokalisert nær Brann- og redningsskulen, og Politihøgskulen, som har utdanningstilbod og ansvar innanfor samvirke og samhandling mellom etatane.

Opplegg for ny leiarutdanning er ikkje bestemt, og har heller ikkje vore gjennom ein konseptfase eller planleggingsprosess. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er å setje i gang arbeidet med å utvikle ny leiarutdanning, og sjå denne i samheng med fagskuleutdanninga som er starta opp.

Arbeidsgruppa meiner det er behov for ei overgangsordning for dagens leiarar i brann- og redningsvesena (t.d. leiarar utan generell studiekompetanse).

5.9.4 ETTER- OG VIDAREUTDANNING

Arbeidsgruppa foreslår at det blir utarbeidd etter- og vidareutdanning for handtering av oppgåver som ikkje er varetekne i utdanning og øving per i dag.

Brann- og redningsvesena vil trenge ulik kompetanse avhengig av kva typar hendingar som kan oppstå lokalt, og kva oppgåver brann- og redningsvesena har teke på seg å utføre.²⁵⁶

Alt personell må ha ein felles grunnkompetanse for å kunne vareta primæroppgåvene innanfor førebygging, beredskap, naudalarmering og samfunnstryggleik. I tillegg har enkelte spesialisert kompetanse innanfor til dømes førebygging (t.d. ROS-arbeid og analysar), redningsdykking, redningsinnsats til sjøs (RITS), USAR, brann i tunnel, skogbrann, flybrann og handtering av akutt forureining i kyst- og strandsona.

²⁵⁶ Behovet er også greidd ut i NOU 2012:8 *Ny utdanning for nye utfordringer – Helhetlig utdanningsmodell for framtidig personell i brannvesenet*.

Slike spesialkurs kan leggjast både på fagskule- og høgskulenivå, alt etter kva som er tema og kven som er målgruppa.

Arbeidsgruppa meiner lokale, regionale og nasjonale behov bør vere styrande for kva brann- og redningsvesen som har kva spesialkompetanse. Brann- og redningsvesen som ikkje har spesialkompetanse, må vite kor dei kan få støtte gjennom regionalt eller nasjonalt samarbeid.

Arbeidsgruppa anbefaler at etter- og vidareutdanning blir vareteke i revideringa av brann- og redningsvesen-forskrifta. Ansvarsfordelinga mellom det kommunale og statlege nivået må vurderast, i tillegg til overordna kompetansekrav knytt til plikt til å tilby utdanning, og eventuell plikt til å ta ei slik utdanning, eller overordna krav til studiepoeng eller liknande for å arbeide som fagansvarleg innanfor utvalde område.

Brann- og redningsvesena er opplæringsinstitusjonar der realkompetanse blir bygd og utvikla gjennom trening og øvingar ved kvar vakt. Arbeidsgruppa anbefaler at det blir gjort ei vurdering av korleis realkompetanse kan setjast i system i etter- og vidareutdanninga, slik at ein får anerkjent og formalisert denne kompetansen.

Det ligg eit potensial i å utnytte kompetanse som blir etablert for praksisutplasseringa i fagskulestudiet, til også å omfatte etter- og vidareutdanning, og bistand til gjennomføring av grunnkurs og utrykkingsleiarkurs for deltid brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppa anbefaler å sjå nærare på korleis det kan vere mogleg å samordne kompetanse tilknytt praksisstadene og deltidsopplæringa. Brann- og redningsskulen får i oppgåve å innarbeide og leggje til rette for framtidig etter- og vidareutdanning i etableringa av praksisutdanninga og opplegget for deltidsutdanning.

For å støtte opp under læringa og utviklinga til den tilsette, anbefaler arbeidsgruppa at ein undersøker høvet til jamlege oppdateringskurs på alle nivå i brann- og redningsvesena. På den måten vil tilsette få tilgang til oppdatert kunnskap på området og nye metodar for handtering.

5.9.5 UTARBEIDING AV KOMPETANSESTRATEGI I KVART BRANN- OG REDNINGSVESEN

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir utarbeidd ein kompetansestrategi i kvart brann- og redningsvesen. Strategien vil gi grunnlag for å utvikle og prioritere opplæringstiltak slik at brann- og redningsvesenet kan lukke kløfta mellom faktisk og ønskt kompetanse, basert på behova som blir avdekte. Dette vil bidra til å gi personellet oppdatert kompetanse til å takle eksisterande og nye utfordringar og oppgåver. Samtidig vil det auke medvitet rundt behovet for tidsmessig kompetanse og korleis ein kan skaffe denne til vegar.

Arbeidsgruppa foreslår at DSB – i samarbeid med relevante aktørar, arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar – utarbeider ei rettleiing for arbeidet med kompetansestrategien.

5.9.6 STYRKING AV MANGFALDET I BRANN- OG REDNINGSVESENA

Mangfald i brann- og redningsvesena handlar om å sikre nødvendig kompetanse for å løyse samfunnsoppdraget på best mogleg måte. Det å vise toleranse og aksept på arbeidsplassen er ein viktig del av dette, og det bør jobbast endå meir aktivt med inkludering i rekrutteringa av nye tilsette til brann- og redningsvesenet. Eit meir inkluderande arbeidsmiljø kan også bidra til at vi tør å vise at vi er ulike. Det at vi alle er forskjellige, er ein styrkje og eit potensial når vi skal løyse dei mange oppgåvene framtida ber med seg.

Openheit og respekt for individuelle skilnader er noko som må starte hos leiinga i brann- og redningsvesenet. Leiarane må prioritere tema knytt til mangfald på til dømes avdelingsmøte, fagdagar, samlingar og leiarutviklingskurs. Utlysingar bør utformast med mangfaldsperspektivet i tankane. Leiinga bør snakke om inkludering av mangfald som noko ein treng å bli flinkare på. Ny leiarutdanning og fagskuleutdanning kan bidra positivt og vere førande på dette området. Ein må jobbe konkret med kulturutvikling, då endringar på dette området ikkje kjem av seg sjølv.

For å auke og ta vare på mangfaldet i brann- og redningsvesena trengst det kunnskap om korleis ein legg til rette for dette. Dette gjeld ikkje berre fysisk tilrettelegging, men tilrettelegging av eit akseptierende arbeidsmiljø i organisasjonen.

Meir forskning og kunnskap om årsaksfaktorar

Det er forska lita på mangfald i brann- og redningsvesena, spesielt med omsyn til seksuell orientering, kjønnsidentitet, funksjonsutfordringar og rasisme og etnisitet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i Sverige etterlyser også diversitet i forskinga på mangfald innanfor redningstenesta, spesielt utover den heteronormative forståinga av kjønn og seksuell legning²⁵⁷.

Arbeidsgruppa meiner at Noreg må ta aktivt del i det internasjonale søket etter kunnskap om årsakssamanhengar og kulturelle barrierar, og sikre implementering av beste praksis både nasjonalt og lokalt.

Ein nasjonal mangfaldsstrategi i brann- og redningsvesena

Arbeidsgruppa meiner at ein bør utarbeide ein felles nasjonal strategi for arbeidet med mangfald og kultur. Relevante aktørar, mellom anna frå brann- og redningsvesena og arbeidsgivar- og arbeidstakersida, må delta i dette arbeidet. Denne strategien bør gi føringar for mangfaldsarbeidet lokalt, og innehalde formuleringar knytt til mål og konkrete tiltak. Strategien bør gi høve til å gjere tilpassingar lokalt.

Norsk Standard har laga eit verktøy systematisk arbeid med mangfaldsleiing.²⁵⁸ Denne standarden vil vere nyttig i utarbeidinga av tiltak og mål for kultur- og mangfaldsarbeidet i brann- og redningsvesena. Ein strategi må vere forankra hos leiinga og tillitsvalde, og angi mangfaldsarbeidet som satsingsområde. Tiltak som stettar opp om mangfaldsarbeidet, kan vere alt frå fagdagar og det å gjere seg synleg på arenaer som Pride, til egne kvinnedagar i forkant av rekruttering til beredskap.

Ny fagskuleutdanning for brann- og redningspersonell

Den formaliserte fagskuleutdanninga som blir innført i 2024, kan bidra til eit meir mangfaldig rekrutteringsgrunnlag. Praksisperioden blir sær for å gi studentane innsikt både i den faktiske arbeidskvardagen ute i brann- og redningsvesena, og i kulturen dei skal bli ein del av i den vidare yrkeskarrieren.

Arbeidsgruppa meiner at brann- og redningsvesena og 110-sentralane som blir peikte ut til å ha ei rolle i praksisperioden og gjennomføringa av utdanning og opplæringsverksemd under Brann- og redningsskulen, bør forplikte seg til å setje denne problematikken høgt på dagsorden, og ha ei sentral rolle i utarbeidinga av den nasjonale strategien.

5.9.7 REDUSERE RISIKOEN FOR YRKESRELATERTE KREFTSJUKDOMAR

Arbeidsgruppa meiner at risikoen for yrkesrelaterte kreftsjukdomar må føre til tiltak som varetek desse yrkesgruppene på ein betre måte enn i dag. Å ta god vare på arbeidstakaren er ein sentral del av å sikre både beredskap og samfunnsoppdraget som brann- og redningspersonellet er med på å utføre. Det er ein føresetnad for vedvarande beredskap og vern av arbeidstakarar over heile landet.

Ny kunnskap er ein føresetnad både for betre førebygging av yrkesrelatert kreft, og for høvet til å få erstatning dersom ein blir sjuk. Arbeidsgruppa meiner det framleis er behov for meir forskning på førebygging av yrkesrelatert kreft, og at finansieringa av dette må styrkjast. Når ny forskning blir tilgjengeleg, må denne takast inn i kunnskapsgrunnlaget for brann- og redningsområdet, slik at det får konsekvensar for korleis arbeidet blir lagt opp, og korleis arbeidstakarane blir følgde opp ved sjukdom.

Det førebyggjande arbeidet hos kommunen som arbeidsgivar må styrkjast.

Arbeidsgruppa meiner at kunnskap om kreftrisiko og førebygging av kreft må inngå som ein sentral del av utdanninga for både brannkonstablar og brannførebyggjarar. Det må også sikrast at denne kunnskapen blir inkludert ved oppfrisking og opplæring på arbeidsplassen, og at han inngår i sertifiseringar/resertifiseringar (t.d. i røykdykkartesten).

Slik arbeidsgruppa ser det, treng ein å endre og forenkle dagens yrkesskaderegelverk for å sikre at den som blir sjuk, blir teken betre vare på uavhengig av stillingsbrøk.

²⁵⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2020). Studie: *Jämställdhet och mångfald i räddningstjänst 2010–2020: forskningsöversikt och rekommendationer*.

²⁵⁸ Standard Norge (NS 11201). *Norsk Standard for mangfoldsledelse*.

5.9.8 YRKESKADDERSTATNING VED SJUKDOM OG SKADE

Tilsette i brann- og redningsvesena har eit arbeidsmiljø som kan utgjere ein risiko for liv og helse. Trass i krav om risikovurdering, systematisk HMS-arbeid og godt utstyr, risikerer dei å bli påførte yrkesskade og å utvikle yrkesrelatert sjukdom.

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir innført tiltak som sikrar både heil- og deltidstilsette i brann- og redningsvesenet ei føreseieleg yrkesskadeforsikring som omfattar erstatning for eventuelle skadar dei pådreg seg i tenesta, under trening, øvingar og ved hendingar.

Som eit av tiltaka anbefaler arbeidsgruppa at det blir etablert ei sikringsføresegn i brann- og eksplosjonsvernlova tilsvarende politilova § 23 a), for skadar som ikkje er omfatta av yrkesskadeforsikringslova § 11.

5.9.9 TILTAK KNYTT TIL DAGENS FOLKETRYGDLOV

Deltidstilsette brann- og redningskonstablar må sikrast dei same rettane som heiltidstilsette brann- og redningskonstablar når det oppstår skadar under teneste. Dette gjeld til dømes når det oppstår ein skade i samband med arbeidet som deltidstilsett brannkonstabel eller leiar, og denne resulterer i langtidsfråvær og alvorleg sjukdom, samstundes som det deltidstilsette brann- og redningspersonellet ikkje er i stand til å vidareføre arbeidet hos hovudarbeidsgivar. Deltidspersonell er per i dag ikkje sikra gjennom eksisterande velferdsordningar.

Arbeidsgruppa meiner det må setjast i verk tiltak, gjennom nødvendige lov- og forskriftsendringar i folketrygdlova, slik at deltidspersonell blir sikra dei same rettane som heiltidstilsette brann- og redningskonstablar.

Blant anbefalingane frå arbeidsgruppa er innføring av tiltak som gjer at deltidstilsette ikkje blir trekte i dagpengar når dei tenestegjer for eit brann- og redningsvesen trass i at dei er permitterte frå hovudarbeidsgivar.

5.10 AUKA KUNNSKAPSGRUNNLAG

5.10.1 BETRE BRANNÅRSAKSSTATISTIKK OG MEIR LÆRING ETTER BRANNAR

Arbeidsgruppa ser det som viktig å sikre betre brannårsaksstatistikk for å lære etter brannar. Per i dag er det politiet som etterforskar brannar og konkluderer med brannårsak. I mange tilfelle er brannårsaka ukjend. DSB får rapport frå politiet berre i eit fåtal av tilfella som blir førte inn i BRIS.

Arbeidsgruppa anbefaler å vurdere fleire moglege tiltak nærmare:

- Riksadvokaten bør gi tydelegare føringar for etterforskning av brannar, slik at ein får innhenta læringspunkt som kan førebyggje brannar i framtida.
- Pålagde regionale tverretatlege etterforskningsgrupper som består av politiet (leiar), brann- og redningsvesenet og det lokale elektrisitetstilsynet (DLE).
- Tilgjengeleg utdanning for personell i brann- og redningsvesena for etterforskning av brannar. Dette kan vurderast gjennomført i regi av anten brann- og redningsskulen eller av allereie etablerte studieretningar ved Politihøgskulen.
- Det regionale samarbeidet (struktur 2) som arbeidsgruppa anbefaler, vil også gi ein arena for auka samarbeid om etterforskning. Dette er ei av oppgåvene som bør liggje til det regionale nivået.
- Tidlegare utgreiingar og fleire aktørar har sett fram ønskje om ein brannkommisjon tilsvarende Statens havarikommisjon (SHK). Alternativt at SHK tek ansvaret for etterforskninga av store, omfattande brannar som kan gi nasjonal læring. Dette må greiast ut og vurderast opp mot andre anbefalte tiltak.

5.10.2 ETABLERING AV GODE NASJONALE KVALITETSINDIKATORER

Trass i at kostnadene til førebygging kan vere vesentleg lågare enn kostnadene knytt til handtering av hendingar og reparasjon av skadar, kan det vere fare for at ein nedprioriterer førebygging dersom effekten ikkje let seg måle godt nok, og ein må gjere krevjande avvegingar og prioriteringar.

Arbeidsgruppa meiner difor at det bør etablerast ein felles definisjon av kva kvalitet i det førebyggjande arbeidet er, og kva indikatorar som bør nyttast som mål på kvaliteten i tenesta. Dette er noko ein bør kartleggje nærmare.

5.10.3 AUKA SATSING PÅ FORSKING

Kunnskapsgrunnlaget på brannområdet, og særleg det som fell utanfor brannteknisk forskning, er ikkje godt nok (sjå delkapitel 4.6.2).

For å spare samfunnet for store kostnader som følgjer av brannar, trengst det forskning. Utbetalingar frå forsikringselskapa til brannskadar i Noreg utgjorde knapt 6,5 mrd. kroner i 2022 (sjå delkapitel 3.1.11). I tillegg til dei materielle kostnadene kjem menneskelege kostnader og lidningar som det er vanskeleg å anslå samfunnskostnaden av.

Det er behov for eit nasjonalt løft til forskning på brann- og redningsområdet. Arbeidsgruppa meiner at det må løyvast friske midlar til forskning, og at desse midlane kan kanaliseras gjennom Norges forskningsråd. Dette vil samstundes gjere det enklare å knytte midlane opp mot EU og felles internasjonale prosjekt. Arbeidsgruppa meiner Forskningsrådet bør setje ned ein komité for prioritering og fordeling av midlane, og at DSB, som nasjonal brannmyndigheit, bør inngå i komiteen.

Erfaringa som Forskningsrådet har, er at kvalitets- og kapasitetsbygging er ein kontinuerleg prosess, og at eit tidsperspektiv på 8–10 år vanlegvis er nødvendig for å kunne utvikle gode miljø og solid forskning.

Forslaget frå arbeidsgruppa er å løyve 300 millionar kroner over 10 år til forskingsprosjekt på brann- og redningsområdet. Arbeidsgruppa meiner beløpet dekkjer behovet for ei betydeleg og langsiktig styrking av forskinga på brannområdet, for å sikre tileigning av nødvendig kunnskap i åra som kjem. Behovet blir underbygd mellom anna av den raske teknologiske utviklinga, demografiske utviklingstrekk og miljømessige utviklingstrekk.

Viss ein ser til Sverige, er ein stor del av budsjettet til Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) sett av til forskning på nettopp samfunnstryggleik og beredskap. I 2022 blei det sett av ca. 100 millionar svenske kroner til finansiering av forskning. Dette utgjør rundt 10 % av det samla budsjettet til MBS.²⁵⁹

Fire Research and Innovation Centre (FRIC) blei etablert i 2019 ved hjelp av midlar frå Gjensidigestiftelsen via Brannløftet. FRIC skal bidra til å styrkje samarbeid, langsiktig kompetansebygging og kunnskapsspreiing innanfor brannområdet.

Som ein del av satsinga på brannforskning treng ein difor å vidareutvikle dette arbeidet og sikre auka finansiering av anvend forskning som kan nyttast til å betre det daglege arbeidet med førebygging og beredskap i brann- og redningsvesena.

5.10.4 MEIR ANALYSER PÅ NASJONALT NIVÅ

Det er behov for meir overordna analysar på tvers av lokalt og regionalt nivå. Eit viktig døme er nasjonal brann-ROS-analyse. Arbeidsgruppa meiner DSB bør få eit utvida ansvar for nasjonale analysar på brann- og redningsområdet.

5.10.5 BETRE OVERSIKT OVER KOSTNADENE TIL BRANN- OG REDNINGSVESENET

Arbeidsgruppa meiner at det er behov for betre oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesena, både på lokalt nivå og samla sett. Høg kvalitet på kostnadsdataa er ein føresetnad for å kunne utforme rett politikk for utvikling av brann- og redningstenesta.

Grep som mellom anna betre rettleiing og tydeleggjering av namn på ulike funksjonar i KOSTRA, bør takast direkte. I tillegg bør SSB sjå nærmare på moglege tiltak for å få betre oversikt over kostnadene til brann- og redningstenesta i Noreg.

5.11 KRISE OG KRIG

Forsvarskommisjonen foreslår i rapport (NOU 2023:14) ei styrking av Forsvaret, og peiker på behovet for å styrkje den sivile beredskapen innanfor ramma av Totalforsvaret.²⁶⁰ Brann- og redningsvesena er ein del av det norske totalforsvaret.

Krise og krig fører med seg stor utryggleik, og det er umogleg å føreseie dei fortløpande behova i det sivile samfunnet og kva Forsvaret vil trengje av sivil støtte i regi av totalforsvaret. For å handtere denne utryggleiken på ein best mogleg måte bør det gjennomførast tiltak som sikrar at brann- og redningsvesena så godt som råd er rusta til å skjotte oppgåvene sine i krise og krig.

²⁵⁹ MSB (2023). Årsrapport för insatsverksamheten 2022.

²⁶⁰ NOU 2023:14. Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet.

Arbeidsgruppa meiner at det bør gjennomførast ei kartlegging av konkrete forhold som vil kunne skape utfordringar for brann- og redningsvesena ved krise eller krig. Basert på denne blir det anbefalt å ta stilling til i kva grad det er nødvendig å førehandsdefinere konkrete tiltak som kan inngå i Sivilt beredskapssystem (SBS), eller om det er føremålstenleg å vedta ei meir generell fullmaktsføresegn. Ei slik føresegn vil kunne gjere det mogleg å gjennomføre nødvendige endringar i oppgåvene til og organiseringa av brann- og redningsvesena dersom ein må vike bort frå føresegner i lover eller forskrifter i samband med krise eller krig.

5.12 LEVEDYKTIGE BRANN- OG REDNINGSVESEN MED DELTIDSPERSONELL

Deltidsordninga er ei kostnadseffektiv ordning, og bidrar til at det er mogleg å ha brannberedskap som sikrar innsats i heile landet. Mange brann- og redningsvesen med deltidspersonell opplever utfordringar knytt til rekruttering. Den demografiske utviklinga går tydeleg i retning av ein aldrande folkesetnad og fråflytting i mange distriktskommunar. Dette vil gjere det vanskeleg å oppretthalde beredskapen alle stader i åra som kjem. Arbeidsgruppa har foreslått ei rekkje tiltak som samla sett vil styrkje evna til å møte utfordringane.

I tillegg vil arbeidsgruppa oppfordre kommunane til å bruke handlingsrommet sitt til å styrkje rekrutteringa til deltidsstillingar i brann- og redningsvesena. For å gjere stillingane i brann- og redningsvesena i distriktskommunane meir attraktive bør kommunane i større grad leggje til rette for å kombinere fleire kommunale stillingar. Ein måte å gjere dette på kan vere å kombinere stillinga som brannkonstabel eller førebyggjar med andre deltidsstillingar i andre sektorar av kommunen. I tillegg er det viktig at kommunen sjølv ikkje legg avgrensingar på at eigne tilsette i kommunale stillingar kan ha stilling som deltidskonstabel.

Arbeidsgruppa vil også trekkje fram enkelte andre aktuelle tiltak som det ikkje har vore høve til å greie ut og gjere ei grundig vurdering av i denne omgangen. Arbeidsgruppa har god tru på at fleire av desse tiltaka kan vere effektive. Samstundes vil nokre av dei truleg innebere betydelege kostnader for kommunane. Det blir anbefalt å undersøkje følgjande tiltak nærmare:

- **Innføring av krav om minst éi heiltidsstilling til førebyggjande arbeid** hos alle brann- og redningsvesen. Dette vil styrkje det førebyggjande arbeidet hos alle brann- og redningsvesen som dekkjer område med færre enn 10 000 innbyggjarar. Effekten av tiltaket er estimert i vedlegg 8.
- **Fleire øvingstimar for deltidskonstablar.** Dersom stillingsprosenten til dømes blir auka frå dagens 1,5 % til 5 %, vil det innebere ein heil øvingsdag kvar fjerde veke. Eit krav til fleire øvingstimar vil bidra til betydeleg auka kompetanse for denne gruppa. Eit slikt tiltak vil gå ut over hovudarbeidsgivar i større grad enn i dag. Tiltaket bør difor balanserast med kompensasjon til hovudarbeidsgivar; eventuelt ulempekompensasjon innanfor arbeidstid. Dette er eit tiltak som kan sikre auka fleksibilitet når hovudarbeidsgivar må gå frå seg personell.
- Det bør vurderast **om oppgåver i samband med kommunal beredskapsplikt i større grad kan leggjast til brann- og redningsvesena.** Dette skal ikkje skje på kostnad av grunnporteføljen, men føreset ei styrking i form av tid til kompetanseheving, utstyr og tilførsel av nødvendige ressursar.
- **Synleggjering av reell arbeidsmengde i stillingsprosent** for dei med dreiande vaktordning. Stillingsprosenten i dag viser berre kor mykje tid som er venta å gå med til øvingar og anna kompetanseheving. I tillegg kjem handteringa av reelle hendingar. Ei synleggjering av at den reelle stillingsprosenten er høgare, kan bidra til at fleire opplever det som attraktivt å søkje på stillingane.
- **Auka godtgjersle til deltidstilsette.** Kommunar med rekrutteringsproblem bør vurdere å heve godtgjersla til deltidstilsette.
- **Auka fokus på brannberedskap som moment i arealplanlegginga.** Det kan vere mogleg å sikre både kortare uttrykkingstid og enklare rekruttering dersom bustadfelt og næring blir plassert nær brannstasjon og vice versa.

5.13 ANDRE TILTAK

Dette delkapittelet samlar andre tiltak som arbeidsgruppa meiner det er verdtt å greie ut og vurdere nærmare.

5.13.1 NY MODELL FOR FINANSIERING AV NESTE GENERASJONS NAUDNETT

Arbeidsgruppa har registrert at dagens modell for finansiering av drift av naudnett og terminalar er krevjande for deltidbrannvesena, då abonnementsordninga er tufta på kostnad per terminal. Arbeidsgruppa anbefaler at ein i samband med neste generasjons naudnett undersøker nye finansieringsmodellar som kan vere meir rettferdige for dei mindre brann- og redningsvesena.

5.13.2 UTGREIING AV FINANSIERING AV TILSYN PÅ FARLEG STOFF-OMRÅDET

Per i dag kan ikkje brann- og redningsvesena ta betalt for tilsyn på farleg stoff-området, bortsett frå når det gjeld fyrverkeri.

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir gjort ei vurdering av korleis avgifter og gebyr kan støtte opp om ei risikobasert forvaltning og nyttast som aktivt verkemiddel i det førebyggjande arbeidet.

I samband med dette må ein også sjå på korleis ein tek omsyn til at kommunen er primær tilsynsmakt etter forskrifta om handtering av farleg stoff. Kva avgifter og gebyr skal gå til høvesvis statskassen og kommunen.

5.13.3 AVKLARING AV TILSTREKKELEG EIGENBEREDSKAP I INDUSTRIEN KONTRA OFFENTLEG BEREDSKAP

Det blir anbefalt å setje i verk arbeid med mål om å kunne gi tydeleg rettleiing når det gjeld krav til eigenberedskap hos verksemdene, sett i forhold til kravet om at brann- og redningsvesena skal vere innsatsstyrke ved hendingar som involverer farlege stoff. Det er viktig for både verksemdene og brann- og redningsvesena at forventingane på dette området er tydelege.

5.13.4 SAMARBEIDSARENA MELLOM DSB OG KYSTVERKET

Kommunane har plikter når det gjeld beredskap mot akutt forureining. I dei aller fleste kommunane er det, ifølgje Kystverket, brann- og redningsvesena som varettek den operative beredskapen mot akutt forureining.

Arbeidsgruppa anbefaler å etablere ein samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket om mellom anna interkommunale utval mot akutt forureining.





6



Oppsummering av anbefalingane frå arbeidsgruppa

Arbeidsgruppa meiner at mykje fungerer bra i dagens brann- og redningsvesen. Slik utviklingstrekk viser, vil brann- og redningsvesena like fullt møte fleire utfordringar i åra som kjem: ein aldrande folkesetnad, svakare offentleg økonomi og klimaendringar og anna utvikling i samfunnet som krev stadig meir av brann- og redningstenesta.

I dette kapittelet blir det gitt ei oppsummering av anbefalingane frå arbeidsgruppa for å sikre at brann- og redningsvesena vil vere i stand til å handtere framtidige utfordringar.

6.1 TYDELEGARE OPPGÅVEPORTEFØLJE OG REGIONALT SAMARBEID

Arbeidsgruppa har kome til at den beste løysinga for å styrkje brann- og redningsvesena er å bygge regionale strukturar rundt dei lokale ressursane som finst frå før. Samstundes må det tydeleggjerast kva det skal vere minimumskrav til at skal løysast lokalt.

1. Grunnportefølje for førebyggjande oppgåver og beredskapsoppgåver ved alle brann- og redningsvesen i Noreg

Arbeidsgruppa anbefaler å definere ein grunnportefølje for førebyggjande oppgåver og beredskapsoppgåver som alle små og store brann- og redningsvesen i landet skal utføre. Kommunane blir oppfordra til å finne samarbeidsløysingar for å levere tenestene dersom det kommunale brann- og redningsvesenet sjølv ikkje klarer å innfri krava til kompetanse og kapasitet for å levere tenestene i grunnporteføljen.

Ut frå risiko eller ambisjonar lokalt kan kommunane ha fleire tenester enn det som går fram av grunnporteføljen.

Oppgåvene i grunnporteføljen må tydeleggjerast i brann- og eksplosjonsvernlova.

2. Regionalt samarbeid om utvalde oppgåver innanfor 110-distrikta

Arbeidsgruppa anbefaler å etablere eit regionalt samarbeid om utvalde oppgåver innanfor 110-grensene, der alle sjølvstendige brann- og redningsvesen i regionen deltek. Innanfor regionen skal brann- og redningsvesena samarbeide om utvalde førebyggjande og beredskapsrelaterte oppgåver som ikkje inngår i grunnporteføljen. Det regionale samarbeidet skal som minimum omfatte følgjande førebyggjande oppgåver:

- Tilsyn i komplekse særskilde brannobjekt.
- Tilsyn med jarnbane- og vegtunellar.
- Gransking av brannar.
- Datafangst og analysar, pluss kompetanse på metodebruk i ROS-analysar.
- Kartlegging av risiko og brann-ROS-analysar på regionalt nivå.
- Kommunikasjon med folkesetnaden, t.d. gjennom kampanjar.
- Informasjons- og motivasjonstiltak og opplæring retta mot ulike grupper.
- Påverknad av avgjerdsprosessar på område som energilagring/energiproduksjon.
- Tilsyn med farleg stoff.
- Deltaking i brannetterforskinga til politiet.
- Innovasjon og kunnskapsutvikling.

Det regionale samarbeidet skal som minimum omfatte følgjande beredskapsoppgåver:

- CBRNE.
- USAR (spesialredning).
- Handtering av dei største brannane, inkludert skogbrannar, store ras og andre store naturhendingar.
- Redningsdykking.

Dersom kommunane i regionen ønskjer det, vil det vere høve til å leggje ytterlegare oppgåver og myndigheit til det regionale samarbeidet. Det kan til dømes vere administrative tenester som innkjøp av utstyr, opplæring og kompetanseheving.

Brann- og redningsvesena i regionen kan bestemme korleis samarbeidet skal leggjast opp og kostnadene fordelast. Dersom kommunane ikkje blir samde om organisasjonsform, kan eit anna organ ta avgjerda. Justis- og beredskapsdepartementet kan bestemme kva organ som er best eigna.

Arbeidsgruppa anbefaler å tilby statlege stimuleringsmidlar til oppstart av samarbeida.

Arbeidsgruppa, med unntak av Ketil Sivertsen og Alonza Garbett, anbefaler at kommunane får plikt til å delta i regionalt samarbeid.

Arbeidsgruppa anbefaler å peike ut ein leiar som skal vere ansvarleg for det regionale samarbeidet.

Arbeidsgruppa, med unntak av Ketil Sivertsen, anbefaler vidare at leiaren som er ansvarleg for det regionale arbeidet, skal få myndigheit utover eige brann- og redningsvesen, både i hendingar som er redningsteneste, og i andre hendingar. Myndigheita blir beholden lokalt i det daglege, men ved særskilde behov vil regionalt nivå ta over ansvaret for innsatsen.

Ei samla arbeidsgruppe anbefaler at representanten for brann- og redningsvesenet i LRS skal ha myndigheit utover eige brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppa anbefaler at brann- og redningsvesena i regionen sjølv vel kven som skal vere representant for brann- og redningsvesenet i LRS, og at reiseveg blir teke omsyn til ved innkalling av LRS.

6.2 STYRKING AV NASJONALE STRUKTURAR

1. Tydelegare strukturar for leiing og ressursstyring ved nasjonale hendingar

Anbefalinga frå arbeidsgruppa er å lovfeste ei myndigheit som kan prioritere og koordinere ressursar og personell på tvers av brann- og redningsvesen ved store nasjonale hendingar. Myndigheita bør også inkludere høve til å definere kva ressursar som skal vere nasjonale kapasitetar. Arbeidsgruppa anbefaler å etablere ein strategisk og koordinerande leiingsfunksjon i DSB som koplast inn når regionale styresmakter ber overordna myndigheit om å ta over, eller når overordna myndigheit tek leiinga.

Arbeidsgruppa anbefaler å etablere eit nasjonalt planverk som utdjupar kriteria for kva hendingar dette gjeld, avklarar når myndigheita skal koplast inn, og slår fast rutinar for å sikre tilstrekkelege ressursar til å handtere hendingane. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er at innsats ved store hendingar blir finansiert over statsbudsjettet gjennom ein egen post for spesielle driftsutgifter, tilsvarande dagens finansiering av ekstraberedskap for skogbrannhelikopteret.

2. Definerings av nasjonale kapasitetar som kan nyttast internasjonalt

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir definert nasjonale kapasitetar med leiarstøtte på område som krev betydeleg spesialkompetanse og utstyr, derimellom USAR (spesialredning), CBRNE, RITS og skogbrann. Arbeidsgruppa anbefaler at kapasitetane blir plasserte ut frå ein nasjonal ROS-analyse. Vidare anbefaler arbeidsgruppa å få på plass ein nasjonal fagkoordinator knytt til kvar av dei nasjonale kapasitetane. Arbeidsgruppa anbefaler at leiarstøtte følgjer med når det blir nytta nasjonale kapasitetar. Slik arbeidsgruppa ser det, bør USAR-team sertifiserast gjennom UN (INSARAG), slik at dei også kan bidra internasjonalt. Sertifiseringa bør vere statleg finansiert.

Arbeidsgruppa meiner at ein bør vurdere å slå saman og styrkje ordninga med RITS og RITS kjem.

3. Styrking av den nasjonale kapasiteten til å utføre tilsyn og gi rettleiing til kommunane

Arbeidsgruppa anbefaler at tilsyn med brann- og redningsvesena og 110-sentralane blir baserte på relevans og risiko, men at brann- og redningsvesen skal få tilsyn oftare enn i dag. Arbeidsgruppa anbefaler at DSB tek i bruk pålegg og oppfølging i større grad enn det som er praksis i dag.

4. Styrking av nasjonale funksjonar knytt til teknologi og anskaffingar

Arbeidsgruppa anbefaler at store, kostbare fellessystem som alle brann- og redningsvesen og/eller 110-sentralar er pålagde å nytte, skal anskaffast nasjonalt. Arbeidsgruppa anbefaler å sjå nærmare på om Sivilforsvaret og brann- og redningsvesena ville kunne samarbeide om anskaffingar. Arbeidsgruppa anbefaler auka bruk av standardar for å forenkle innkjøpsprosessar og sikre rett og lik kvalitet på det som blir kjøpt inn lokalt. Arbeidsgruppa anbefaler å setje ned ei arbeidsgruppe som kan kartleggje behovet for å samle inn og dele data for brann- og redningsvesena.

5. Myndigheita som DSB har til å representere brann- og redningsvesena

DSB representerer brann- og redningsvesena og 110-sentralane i møte med andre myndigheiter, utan å ha myndigheit til å stille på vegner av desse. Arbeidsgruppa har ikkje vurdert tiltak opp mot denne utfordringa, og anbefaler at DSB ser nærmare på saka.

6.3 110-SENTRALANE

1. Framleis fagsentralar underlagde brann- og redningsvesena

Arbeidsgruppa meiner at dagens prinsipp, der 110-sentralane er underlagde myndigheita til brann- og redningsvesena, bør vidareførast. Der det ikkje allereie er gjort, anbefalar arbeidsgruppa at det blir oppretta avtalar mellom 110-sentralane og det enkelte brann- og redningsvesen om utvida myndigheit til ressursstyring på tvers av kommunegrensar i første fase av hendingar.

Ved større hendingar anbefalar arbeidsgruppa at det blir innført ei indre leiarstøtte i 110-sentralen som kan hjelpe den overordna vakta. Arbeidsgruppa har ikkje hatt tid til ei fullstendig utgreiing av dette forslaget, men meiner at ei slik ordning sikrar ei effektiv og god handtering som vil gi innbyggjarane ei best mogleg teneste.

For å vareta fagkunneprinsippet anbefalar arbeidsgruppa å sikre brannfagleg kompetanse i 110-sentralane gjennom krav til yrkesutdanning for operatørar. Arbeidsgruppa foreslår difor å avvikle innføringskurs på fire veker når brann- og redningsskulen kjem i drift og kan fylle både kompetanse- og rekrutteringsbehovet.

2. Etablering av spesialkompetanse hos enkelte 110-sentralar bør vurderast

Slik arbeidsgruppa ser det, bør 110-sentralane framleis vere fagsentralar som handterer breidda av oppgåver innanfor distriktet sitt. Arbeidsgruppa meiner at enkelte oppgåver kan samlast i utvalde sentralar der personallet får spesialkompetanse. Dette kan til dømes gjelde CBRNE, hydrogen og batteri. Ei slik oppgåvefordeling bør baserast på ein nasjonal ROS-analyse i dialog med 110-fagmiljøa.

3. 110-sentralane skal ikkje vere kommersielle aktørar

Arbeidsgruppa anbefalar at 110-sentralane og brann- og redningsvesena ikkje skal vere kommersielle aktørar og konkurrere med det private næringsliv om alarmtenester. Arbeidsgruppa meiner at oppgåvene som brann- og redningsvesena og 110-sentralane tek på seg, skal vere fagleg, og ikkje økonomisk funderte.

4. Statleg finansiering av pålagde tenester

Arbeidsgruppa meiner at ein må vurdere finansieringsordningar der staten tek ein større del av kostnadene i situasjonar der kommunane ikkje står fritt til å velje om dei vil ta i bruk ei teneste eller ikkje (t.d. ved etablering av neste generasjons naudnett). Dette vil også gjelde framtidige EU-krav som 110-sentralane må oppfylle.

5. Tydeleggjering av eCall i lov og statleg finansiering

Arbeidsgruppa anbefalar at det blir lagt inn ei kommunal plikt i brann- og eksplosjonsvernlova til å ta imot og handtere eCall-meldingar. Arbeidsgruppa understrekar at når 110-sentralane eller brann- og redningsvesena blir pålagde nye oppgåver – til dømes som følgje av nye EU-direktiv – bør det som hovudregel følgje finansiering med oppdraget. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er difor at eCall-tenesta blir finansiert av staten og/eller bilbransjen/bilistane.

6.4 LEIING I HEILTIDS- OG DELTIDSSTILLINGAR

Arbeidsgruppa er delt i synet på leiing i brann- og redningsvesen, derimellom behovet for heiltidsleiing for brannsjef og leiarane innanfor førebyggjande arbeid og beredskap i alle brann- og redningsvesen.

Eit mindretal av arbeidsgruppa – Alonza Garbett, Atle Festervoll, Ketil Sivertsen og Torill Neset – meiner at deltidsleiing fungerer godt mange stader i landet, og at krav om heiltidsleiing truleg ikkje ville fungere der brann- og redningsvesenet har eit ansvarsområde som dekkjer færre enn 20 000 innbyggjarar. I staden for heiltidsleiing anbefalar dei auka tilrettelegging for betre utdanning og opplæring for deltidsleiarane. Brann- og redningsvesena skal kunne løyse oppgåvene som arbeidsgruppa har foreslått lovfesta som grunnportefølje. Samarbeid på regionalt nivå om mellom anna leiarstøtte og tilsyn vil løyse utfordringane like godt som kravet om heiltidsleiing. Eit krav om heiltidsleiing vil vere i strid med den kommunale organisasjonsfridomen og det lokale sjølvstyret.

Eit fleirtal av arbeidsgruppa – Johan Marius Ly, Janicke Larsen, Pia Farstad Von Hall, John Bjella og Marit Svensgaard – meiner heiltidsleiing er viktig for å løyse utfordringsbiletet som brann- og redningstenesta vil stå overfor i tida som kjem. Det er krevjande å vere brannsjef. For det første har ein ei sentral rolle i den operative kommunale beredskapen. For det andre skal ein utvikle ei teneste som blir stadig meir teknologitung, og som jamleg blir utvida med nye og kompetansekreivjande oppgåver. For det tredje skal ein vere garantist for at alle krav og pålegg om brannførebygging blir følgde. Dagens regelverk sikrar at brann- og beredskapsressursar er tilgjengelege lokalt. Kravet til heiltidsleiing handlar ikkje om sentralisering, men profesjonisering.

6.5 FØREBYGGJANDE

1. Regelverksarbeid for enklare å vareta branntryggleiken i bygg

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir sett i gang eit regelverksarbeid der ein undersøker samanhengane mellom brann- og eksplosjonsvernlova og plan- og bygningslova med forskrifter.

2. Gjennomgang av rolla og oppgåvene til brannførebyggjaren og korleis tenesta blir finansiert

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir gjort ein gjennomgang av rolla og oppgåvene til brannførebyggjaren og korleis tenesta blir finansiert.

3. Endring i folketrygdlova for å inkludere brannførebyggjande hjelpemiddel i hjelpemiddelsystemet

Arbeidsgruppa støttar forslaget NOU 2012:4 *Tryggj heimme – brannikkerhet for utsatte grupper*, og anbefaler at det blir etablert ei tverrfagleg arbeidsgruppe som er forankra i relevante departement og f år i oppdrag å følgje opp anbefalinga.

4. Oppgradering av bustader til pleie- og omsorgsformål

Arbeidsgruppa støttar forslaget frå NOU 2012:4 *Tryggj heimme – brannikkerhet for utsatte grupper* om å etablere ei stimulerings- og støtteordning som over ei viss tid kan få alle bustader til pleie- og omsorgsformål opp på eit akseptabelt tryggleiksnivå, fortrinnsvis gjennom installering av automatiske sløkkjelegg. Arbeidsgruppa anbefaler å greie ut forslaget nærmare.

5. Etablering av måleparametrar hos andre relevante aktørar

Arbeidsgruppa anbefaler å ta initiativ overfor Helse- og omsorgsdepartementet for å få branntryggleik inn som variabel i aktuelle kvalitetssystem innanfor helse- og omsorgstenesta i kommunane.

6. Bruk av etablerte system for formidling til og oppfølging av utsette grupper

Arbeidsgruppa anbefaler å sjå nærmare på rolla som Helsetilsynet har i oppfølginga av den kommunale helse- og omsorgstenesta, og undersøkje om Helsetilsynet bør føre tilsyn med den kommunale oppfølginga av sårbare grupper som vil vere utsette ved brann. Arbeidsgruppa anbefaler at Statsforvaltarane får ei rolle som pådrivarar for førebyggjande arbeid i kommunane. Arbeidsgruppa anbefaler at det blir teke initiativ overfor relevante kurs- og utdanningsretningar.

7. Oppgradering av krav til branntryggleik for privateigde kulturminne

Arbeidsgruppa meiner det er viktig å framleis ha fokus på brannsikring av uerstattelege kulturhistoriske verdjar. Anbefalinga frå arbeidsgruppa er difor å auke den statlege støtteordninga for freda bygg i privat eige, slik at fleire kan få støtte til brannsikring av viktig kulturarv.

6.6 TYDELEGARE RAMMER FOR BISTAND TIL HELSEOPPGÅVER

1. Heimel for akutthjelp som mogleg tilleggsoppgåve

Arbeidsgruppa anbefaler at akutthjelparoppgåver ikkje inngår i grunnporteføljen til brann- og redningsvesena.

For å styre omfanget av helseoppgåver som brann- og redningsvesena utfører for helsetenesta, anbefaler arbeidsgruppa at det blir etablert heimel i lov som grunnlag for at kommunane kan inngå avtaler med spesialisthelsetenesta etter ønskje. Avtalane må mellom anna innehalde økonomiske rammes, forsikring, kompetanse/opplæring og oppseiing, og sikre at tenestene ikkje går ut over dei lovpålagde oppgåvene til brann- og redningsvesena.

Arbeidsgruppa anbefaler at brann- og redningsvesena også inngår avtale med spesialisthelsetenestene, slik at det blir sikra inndekning av reelle meirkostnader knytt til oppdrag der brann- og redningsvesena yter bistand til helsetenesta, i oppdrag utover akutthjelparordninga.

2. Utalarming av færre brannpersonell til helseoppdrag

Når eit nytt oppdragshandteringsverktøy er tilgjengeleg, vil ein kunne få til ei meir spesifisert utkalling til helseoppdrag, heilt ned på individnivå. Arbeidsgruppa anbefaler å vurdere løysingar for å sjå på nødvendig ressursbruk i ulike typar helseoppdrag; til dømes kan det vere behov for meir mannskap til ein hjartestans enn til eit bere- og løfteoppdrag.

3. Opplæring og re-trening av brann- og redningspersonell på helseområdet

Arbeidsgruppa anbefaler å styrkje kompetansen (opplæring og resertifisering) til brann- og redningspersonellet på oppgåver det er venta å skulle kunne handtere på helseområdet.

4. Tydeleggjering av rammevilkår i pasientskadelova

Arbeidsgruppa anbefaler at pasientskadelova blir endra til å omfatte akutthjelparar. Personellet må vere omfatta av pasientskadelova når det er kalla ut, slik at eventuelle erstatningskrav som følgje av feilbehandling kan handsamast av Norsk Pasientskadeerstatning.

6.7 TYDELEGARE RAMMER FOR BISTAND TIL POLITIOPPGÅVER

1. Endring av brann- og eksplosjonsvernlova med omsyn til ansvaret som brann- og redningsvesenet har på skadestaden

Arbeidsgruppa anbefaler at brann- og eksplosjonsvernlova blir endra som følgjer: Leiar av brannvesenet skal stå for leiinga av skadestaden ved andre akutte ulukkesituasjonar «fram til politiet tek over leiinga»²⁶¹, blir presisert til «inntil eigne oppgåver er utførte». Deretter kan brann- og redningsvesena fakturere politiet for ressursane som har gått med.

2. Fastsetjing av politioppgåver som brann- og redningsvesenet ikkje skal utføre

Arbeidsgruppa anbefaler at ein tydeleggjer grensesnittet mellom brann- og redningsvesen og politi ved å slå fast kva politioppgåver brann- og redningsvesenet ikkje skal utføre. Dette kan til dømes vere sikring av spor, bevisinnsamling, avhøyr, etterforskning eller kontrolloppgåver (promille/fart). Arbeidsgruppa meiner at brann- og redningsvesena ikkje skal rykke ut til det som ikkje er brann- og redningsvesena sine eigne oppdrag.

3. Tydeleggjering av at samvirkeprinsippet ikkje skal gå på kostnad av ansvarsprinsippet

Arbeidsgruppa meiner at det må tydeleggjerast overfor beredskapsaktørane at samvirkeprinsippet ikkje skal gå på kostnad av ansvarsprinsippet, slik at praksis svarer med regelverket som er vedteke.

4. Kompetanseheving for leiing av skadestad

Arbeidsgruppa meiner at personell på brann- og redningsområdet må få nødvendig kompetanseutvikling på leiing av skadestad.

5. Gjennomgang av rolla til brann- og redningsvesenet ved PLIVO-oppdrag

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir gjort ei ny utgreiing av rolla til brann- og redningsvesena i PLIVO-prosedyren og ved PLIVO-øvingar. PLIVO-oppdraga er få, men sær belastande for personellet som er involvert. På bakgrunn av dette anbefaler arbeidsgruppa at utgreiingsarbeidet blir prioritert og sett i gang snarast.

6. Felles øvingar

Arbeidsgruppa anbefaler å utvikle og sikre gjennomføring av regelmessige felles, mindre øvingar der det blir øvd på element som fremjar samhandling mellom dei tilsette på tvers av naudatatane.

²⁶¹ Brann- og eksplosjonsvernlova § 12 første ledd bokstav b.

6.8 FÅ NED TALET PÅ UNØDIGE ALARMAR OG UTRYKKINGAR

1. Strengare krav i plan- og bygningsregelverket til kvalitet på alarmanlegg

Anbefalingane frå arbeidsgruppa er å stille krav i plan- og bygningsregelverket til kvalitet på alarmanlegga, slik at dei automatiske brannalarmane blir tilpassa bruksområdet for bygninga, og ikkje blir løyste ut unødig/grunnlaust ved normal bruk. Krava bør gå på plassering og vedlikehald, og stimulere til å ta i bruk teknologi som gjer alarmane meir treffsikre.

2. Betre tilpassa utalarmering av personell

Arbeidsgruppa anbefaler at det enkelte brann- og redningsvesen vurderer betre tilpassa utalarmering av personell til automatiske brannalarmar når det nye oppdragshandlingsverktøy er på plass. Arbeidsgruppa oppfordrar 110-sentralane og det enkelte brann- og redningsvesen til å vurdere om det er mogleg – utan å miste verdifull tid – å vente litt med å utalarmere mannskap til ein har fått kontrollert om det faktisk dreier seg om brann.

Det bør gjennomførast ein ROS-analyse av kvart objekt for å slå fast forsvarleg ressurspådrag frå brann- og redningsvesenet.

3. Utnytting av handlingsrommet i avtalane om direktevarsling til 110-sentralane

Arbeidsgruppa anbefaler at brann- og redningsvesena utnyttar handlingsrommet som ligg i avtalane med byggeigar, til å tydeleggjere krav om at det automatiske brannalarmanlegget ikkje skal utløyse unødige alarmar.

6.9 STYRKING AV KOMPETANSE OG MANGFALD OG TILRETTELEGGING FOR GODE ARBEIDSVILKÅR

1. Opplæring for deltidstilsette i brann- og redningsvesena

Arbeidsgruppa ønsker å styrkje kompetansen for deltidstilsette i brann- og redningsvesena, og anbefaler at ein går i gang med å vidareutvikle opplæringa for deltidstilsette i brann- og redningsvesena.

Arbeidsgruppa meiner at opplæringa for deltidspersonell må tilpassast det framtidige utfordringsbiletet. Opplæringa bør vere fleksibel og innfri behovet for meir oppmøtebaserte løysingar for dei som ønskjer det (fleksibel opplæring). I seinare år har ein også hausta erfaring med digitalisering av delar av opplæringsløpet for denne målgruppa, parallelt med at det blei jobba med å få på plass det nye fagskulestudiet. Kunnskap frå dette bør takast med inn i utviklinga av den nye deltidsoplæringa.

Anbefalinga frå arbeidsgruppa er at opplæringa for deltidspersonell varetek behovet for ein heilskapleg kursplan som også femnar om den lokale internopplæringa. Dette for å sikre kvalitet og likskap i opplæringa.

Arbeidsgruppa foreslår at ein vurderer å opprette ei (modulbasert) opplæring (modulbasert) som kan sikre overgangen frå brann- og redningsvesen med deltidspersonell til brann- og redningsvesen med heiltidspersonell.

Lengre opplæring for deltidstilsette er venta å påføre kommunane auka kostnader. Arbeidsgruppa anbefaler å vurdere om desse skal kompenseras, då dette kan gjere at fleire deltidstilsette gjennomfører opplæringa. Den komande analysen av fordelingsverknadene av ny fagskuleutdanning for heiltidspersonell vil i denne samanhengen vere relevant.

2. Arena for digital læring og kompetanseutvikling

Arbeidsgruppa anbefaler å utvikle ein arena for digital læring og kompetanseutvikling som er spesielt tilpassa brann- og redningspersonell (Branntavla). Arbeidsgruppa meiner at Brann- og redningsskulen bør vere forvaltar av systemet.

3. Ny leiarutdanning for brann- og redning

Arbeidsgruppa anbefaler å ta ei avgjerd om ny leiarutdanning for brann- og redning tilpassa det framtidige kompetansebehovet, og at utdanninga blir kopla til fagskuleutdanninga.

Arbeidsgruppa meiner det er behov for ei overgangsordning for dagens leiarar i brann- og redningsvesena (t.d. leiarar utan generell studiekompetanse).

4. Etter- og vidareutdanning

Arbeidsgruppa anbefaler å utarbeide etter- og vidareutdanning for tilsette i brann- og redningsvesena. Arbeidsgruppa foreslår å vurdere korleis realkompetanse kan setjast i system i etter- og vidareutdanninga.

Arbeidsgruppa anbefaler at etter- og vidareutdanning blir vareteke i revideringa av brann- og redningsvesenforskrifta.

Det blir anbefalt å sjå nærare på korleis det kan vere mogleg å samordne kompetanse tilknytt praksisstadene og deltidsopplæringa. Brann- og redningsskulen får i oppgåve å innarbeide og leggje til rette for framtidig etter- og vidareutdanning i etableringa av praksisutdanninga og opplegget for deltidsutdanning.

Arbeidsgruppa anbefaler å undersøkje høvet til jamlege oppdateringskurs på alle nivå i brann- og redningsvesena.

5. Utarbeiding av kompetansestrategi i kvart brann- og redningsvesen

Arbeidsgruppa anbefaler blir utarbeidd ein kompetansestrategi i kvart enkelt brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppa meiner at ein slik strategi vil leggje til rette for at personell i brann- og redningsvesena har oppdatert kompetanse til å handtere eksisterande og nye oppgåver.

Arbeidsgruppa foreslår at DSB – i samarbeid med relevante aktørar, arbeidsgivar- og arbeidstakarorganisasjonar – utarbeider ei rettleiing for arbeidet med kompetansestrategien.

6. Tilrettelegging for auka mangfald

Arbeidsgruppa anbefaler å etablere ein felles nasjonal strategi for arbeid med mangfald og kultur i brann- og redningsvesena. Strategien bør gi føringar for mangfaldsarbeidet i brann- og redningsvesena, og samstundes opne for lokale justeringar. Relevante aktørar, mellom anna frå brann- og redningsvesena og arbeidsgivar- og arbeidstakarsida, må delta i strategiarbeidet.

Arbeidsgruppa meiner at det forskast meir på mangfald i brann- og redningsvesena. Noreg må ta aktivt del i det internasjonale søket etter kunnskap om årsaksamanhengar og kulturelle barrierar, og sikre implementering av beste praksis både nasjonalt og lokalt.

7. Tiltak for å redusere risikoen for yrkesrelaterte kreftsjukdomar

Arbeidsgruppa meiner at risikoen for yrkesrelaterte kreftsjukdomar hos tilsette i brann- og redningsvesena må føre til tiltak som gjer at denne yrkesgruppa blir betre vareteken enn det ho er i dag. Ein må endre og forenkle dagens yrkesskaderegulverk for å sikre at den som blir sjuk, blir teken betre vare på uavhengig av stillingsbrøk.

Slik arbeidsgruppa ser det, må ein styrkje det førebyggjande arbeidet hos kommunen som arbeidsgivar.

Arbeidsgruppa meiner det er behov for meir forskning på førebygging av yrkesrelatert kreft i brann- og redningsvesenet, og at finansieringa av forskning på dette området må styrkjast.

Arbeidsgruppa anbefaler at kunnskap om kreftrisiko og førebygging av kreft inngår i utdanninga for både brannkonstablar og brannførebyggjarar. Arbeidsgruppa anbefaler at kunnskap om kreftrisiko og førebygging av kreft blir inkludert i opplæringa på arbeidsplassen og i sertifiseringar/resertifiseringar (t.d. i røykdykkartesten).

8. Yrkesskadeerstatning for sjukdom og skadar

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir innført tiltak som sikrar både heil- og deltidstilsette i brann- og redningsvesenet ei føreseieleg yrkesskadeforsikring som omfattar erstatning for eventuelle skadar dei pådreg seg i tenesta, under trening, øvingar og ved hendingar.

Som eit av tiltaka anbefaler arbeidsgruppa at det blir etablert ei sikringsføresegn i brann- og eksplosjonsvernlova tilsvarande politilova § 23 a), for skadar som ikkje er omfatta av yrkesskadeforsikringslova § 11.

9. Ikkje trekk i dagpengar for deltidspersonell ved permittering hos hovudarbeidsgivar

Arbeidsgruppa anbefaler å endre folketrygdlova slik at deltidstilsette ikkje blir trekte i dagpengar når dei tenestegjer for eit brann- og redningsvesen trass i at dei er permitterte frå hovudarbeidsgivar.

10. Sikring av velferdsordningar for deltidstilsette

Arbeidsgruppa meiner det må setjast i verk tiltak, gjennom nødvendige lov- og forskriftsendringar i folketrygdlova, slik at deltidspersonell blir sikra dei same rettane som heiltidspersonell i brann- og redningsvesena.

6.10 AUKA KUNNSKAPSGRUNNLAG, EVALUERING OG LÆRING I BRANN- OG REDNINGSVESENA**1. Betre brannårsakstatistikk for å lære etter brannar**

Arbeidsgruppa anbefaler å setje i verk tiltak for å sikre betre brannårsakstatistikk og såleis høve til å auka læringa etter brannar. Arbeidsgruppa meiner fleire moglege tiltak bør vurderast nærmare:

- Riksadvokaten bør gi tydelegare føringar for etterforskning av brannar, slik at ein får innhenta læringsspunkt som kan førebyggje brannar i framtida.
- Pålagde regionale tverretatlege etterforskningsgrupper som består av politiet (leiar), brann- og redningsvesenet og det lokale elektrisitetstilsynet (DLE).
- Tilgjengeleg utdanning for personell i brann- og redningsvesena for etterforskning av brannar. Dette kan vurderast gjennomført i regi av anten brann- og redningsskulen eller av allereie etablerte studieretningar ved Politihøgskulen.
- Det regionale samarbeidet (struktur 3) som arbeidsgruppa anbefaler, vil også gi ein arena for auka samarbeid om etterforskning. Dette er ei av oppgåvene som bør liggje til det regionale nivået.
- Tidlegare utgreiingar og fleire aktørar har sett fram ønske om ein brannkommissjon tilsvarande Statens havarikommissjon (SHK). Alternativt at SHK tek ansvaret for etterforskninga av store, omfattande brannar som kan gi nasjonal læring. Dette må greiast ut og vurderast opp mot andre anbefalte tiltak.

2. Etablering av kvalitetsindikatorar i det førebyggjande arbeidet

Arbeidsgruppa anbefaler å etablere ein felles definisjon av kva kvalitet i det førebyggjande arbeidet er, kva indikatorar som skal kaste lys over kvaliteten i tenesta, og om ressursane blir nytta effektivt og rett. Arbeidsgruppa anbefaler at dette blir undersøkt nærmare.

3. Auka satsing på forskning på brann- og redningsområdet

Arbeidsgruppa anbefaler å løyve friske midlar til forskning, og at midlane blir kanaliserte gjennom Norges forskningsråd. Det blir foreslått å løyve 300 millionar kroner over 10 år til forskingsprosjekt. DSB som nasjonal brannmyndigheit må ha ei tydeleg rolle og klart definert ansvar i fordelinga og prioriteringa av midlane. Arbeidsgruppa anbefaler at Fire Research and Innovation Centre (FRIC), som blei etablert i 2019, blir vidareutvikla og sikra auka finansiering.

4. Meir analysar på nasjonalt nivå

Arbeidsgruppa anbefaler at DSB får eit utvida ansvar for nasjonale analysar på brann- og redningsområdet, til dømes utarbeiding av nasjonal brann-ROS.

5. Betre oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesena

Arbeidsgruppa anbefaler at Statistisk sentralbyrå blir gitt i oppdrag å sjå nærmare på moglege grep for å få betre oversikt over kostnadene til brann- og redningstenesta i Noreg.

6.11 KRISE OG KRIG**1. Utgreiing av utfordringar for brann- og redningsvesena ved kriser eller krig**

Arbeidsgruppa anbefaler at det blir gjort ei utgreiing av forhold som vil skape utfordringar for brann- og redningsvesena ved kriser eller krig.

6.12 LEVEDYKTIGE BRANN- OG REDNINGSVESEN MED DELTIDSPERSONELL

Fleire av dei anbefalte tiltaka i rapporten vil bidra til å styrkje brann- og redningsvesena som har deltidspersonell, og sikre at ordninga held fram med å fungere godt. Arbeidsgruppa anbefaler i tillegg følgjande tiltak knytt til rekruttering til deltid:

1. **Tilrettelegging for å kombinere fleire kommunale stillingar**
2. **Kommunane bør ikkje leggje avgrensingar på eigne tilsette i kommunale stillingar, slik at dei kan ha stilling som deltidspersonell**
3. **Andre tiltak knytt til deltidstilsette**
Arbeidsgruppa vil også trekkje fram ulike aktuelle tiltak det ikkje har vore tid til å undersøkje tilstrekkeleg i dette arbeidet. Arbeidsgruppa har god tru på at fleire av desse tiltaka kan vere effektive. Det blir anbefalt å undersøkje desse tiltaka nærmare:
 - Innføring av krav om minst éi heiltidsstilling til førebyggjande arbeid hos alle brann- og redningsvesen.
 - Fleire øvingstimar for deltidskonstablar. Eit slikt tiltak vil gå ut over hovudarbeidsgivar i større grad enn i dag. Tiltaket bør difor balanserast med kompensasjon til hovudarbeidsgivar; eventuelt ulemperekompensasjon innanfor arbeidstid.
 - Det bør vurderast om oppgåver i samband med kommunal beredskapsplikt i større grad kan leggjast til brann- og redningsvesena.
 - Synleggjering av reell arbeidsmengde i stillingsprosent for dei med dreiande vaktordning.
 - Auka godtgjersle til deltidstilsette. Kommunar med rekrutteringsproblem bør vurdere å heve godtgjersla til deltidstilsette.
 - Auka fokus på brannberedskap som moment i arealplanlegginga.

6.13 ANDRE TILTAK

1. **Utgreiing om ein ny finansieringsmodell for neste generasjons naudnett som vil meir rettferdig for dei mindre brann- og redningsvesena**
2. **Utgreiing av finansiering av tilsyn på farleg stoffområdet**
Arbeidsgruppa anbefaler at det blir gjort ei vurdering av korleis avgifter og gebyr kan stette opp om ei risiko-basert forvaltning og nyttast som aktivt verkemiddel i det førebyggjande arbeidet. I samband med dette må ein også sjå på korleis ein tek omsyn til at kommunen er primær tilsynsmakt etter forskrifta om handtering av farleg stoff.
3. **Avklaring av tilstrekkeleg eigenberedskap i industrien kontra offentleg beredskap**
Arbeidsgruppa anbefaler å setje i verk arbeid som skal resultere i ei tydeleg rettleiing for eigenberedskap hos verksemdene, sett opp mot innsatsstyrken til brann- og redningsvesena, når farleg stoff er involvert.
4. **Harmonisering av grenser for IUA-samarbeidet og dei nye brann- og redningsregionane**
Arbeidsgruppa anbefaler at Kystverket harmoniserer grensene for IUA-samarbeidet med grensene for dei nye brann- og redningsregionane.
5. **Samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket**
Arbeidsgruppa anbefaler å etablere ein samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket om mellom anna interkommunale utval mot akutt forureining.





A dramatic industrial scene featuring a large fire. Molten metal is being poured from a dark, textured mold on the right side, creating a thick, bright orange and yellow stream of fire. The background shows a complex industrial structure with metal beams and pipes, partially obscured by the intense light of the fire. In the foreground, a wet, reflective surface shows the reflection of the fire. A yellow fire hose lies on the ground in the lower-left corner. The overall atmosphere is one of intense heat and industrial activity.

Ord og omgrep

Omgrep	Beskriving
API	Application Programming Interface (programmeringsgrensesnitt i IKT-system)
AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral, naudmeldesentral for helsetenesta.
BDO	Branns driftsorganisasjon, drift av radioterminalar for brann og andre naud- og beredskapsorganisasjonar. Del av DSB-avdelinga for naud- og beredskaps-kommunikasjon.
Brann- og redningsvesen	Kollegiet for Brannfaglig Terminologi (KBT) definerer brann- og redningsvesenet slik: «Organisasjon som kommunen har sett til å vareta brannførebyggjande oppgåver og beredskapsoppgåver i samsvar med lov» ²⁶² . Kan også omfatte 110-sentralane.
Brann-ROS	Sektor-ROS innanfor brann og redning.
Branntekniske løysingar	Aktive og passive brannsikringstiltak som skal førebyggje brann eller avgrense konsekvensane ved brann. Dette kan til dømes vere automatiske sløkkjelegg, brannalarmanlegg og seksjoneringsvegg.
BRIS	BRIS er eit akronym for Brann- og Redningsvesenets Innrapportering og Statistikk. BRIS er det nasjonale verktøyet til DSB for hendingsrapportering. BRIS gir oversikt over kva oppdrag brann- og redningsvesena handterer.
CBRNE	Samlenemning for farlege stoff. Kjemiske stoff (C), biologiske agensar (B), radioaktive stoff (R), nukleært materiale (N) og eksplosiv (E) med høgt farepotensiale.
DSB	Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
Dreiande vakt	Dreiande vakt er ei roterande vaktordning for deltidspersonell som sikrar at eit vaktlag med brannpersonell er tilgjengeleg til ei kvar tid.
eCall	Eit felles europeisk naudmeldingssystem for varsling av trafikkulukker. Systemet skal installerast i personbilar og lette varebilar som er typegodkjende etter 31. mars 2018.
Fagkunneprinsippet	Fagkunne er eit generisk omgrep som betyr det same som fagkunnskap. I samband med 110-sentralane inneber fagkunneprinsippet at operatørane har utdanninga og erfaringa som står i brann- og redningsveseneforskrifta §39.
Fagsentral	Ein naudmeldesentral der det i samsvar med fagkunneprinsippet er tilsett fagutdanna operatørar som tek imot og behandlar innkomande naudmeldingar og førespurnader frå til dømes publikum eller kundar.
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
Hdir	Helsedirektoratet
IARC	International Agency for Research on Cancer
IoT	Internet of Things, ting kopla til internett
IUA	Interkommunalt utvalg mot akuttforurensning
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KDD	Kommunal- og distriktsdepartementet
KOSTRA	Kommune-stat-rapportering. Alle norske kommunar og fylkeskommunar sender inn tal frå tenesteområda sine til Statistisk sentralbyrå via KOSTRA.
LBK	Beredskapsloven i Danmark
LRS	Lokal redningssentral
LSO	Lag om skydd mot olyckor i Sverige

²⁶² (KBT, 2014: <http://www.kbt.no/Filer/KBT2014.pdf>).

Omgrep	Beskriving
MET	Meteorologisk Institutt
MOB	Melding om brannvernet (MOB). Ein årleg rapport om eiga verksemd som brann- og redningsvesenet og 110-sentralane skal sende til DSB innan 1. februar kvart år.
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) er ei statleg svensk statleg forvaltingsmyndigheit med ansvar for kriseberedskap, sivilforsvar og vern mot ulukker.
Nasjonalt brannfaglig råd	Nasjonalt brannfaglig råd (NBR) er eit rådgivande organ for DSB innanfor brann- og redningsområdet. NBR består av brannsjefane som er valde ut til å sitje i den lokale redningssentralen (LRS) i politidistrikta, og varaane til desse. Rådet består såleis av 24 personar frå brann- og redningsvesena, pluss representantar frå DSB.
NGN	Neste generasjons naudnett
NKS110 IKS	Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralane
Operasjonssentral	Ein sentral som styrer hendinga inne frå sentralen ved å ha ansvar for å ta avgjerder om handtering, utkalling av ressursar og strategiske val. Omgrepet blir som oftast nytta om operasjonssentralane til politiet.
PBS	Politiets beredskapssystem
PLIVO	Pågåande livstruande vald
POD	Politidirektoratet
PSU	Partssamansett utval som behandlar saker som gjeld forholdet mellom dei tilsette og arbeidsgivaren.
RISE	RISE Fire Research AS er eit brannteknisk kompetansesenter som held til i Trondheim og er eigd av Research Institutes of Sweden og SINTEF.
RITS	Redningsinnsats til sjøs
RITS-KJEM	RITS- kjemikaliestyrcane til Kystverket. Byggjer på RITS-ordninga. Kystverket har avtale med brannvesenet i Bergen og Oslo om å bruke RITS-styrkane deira som RITS-kjemikaliestyrcane.
ROS-analyse	Risiko- og sårbarheitsanalyse
RVR	Restverdiredning. Tiltak som blir sette i verk for å redusere dei materielle konsekvensane av ein skade.
Samlok	Samlokalisering av naudmeldesentralane til brann, politi og helse
SFS2404	Sentral forbundsvis særavtale for brann- og redningstenesta
SHK	Statens havarikommisjon
SSB	Statistisk Sentralbyrå
SNLA	Stiftelsen Norsk Luftambulans
USAR	Urban Search And Rescue. Søk og redning i samanraste byggverk (i denne rapporten nytta også meir generelt om spesialredning)
VBR	Vest Brann- og redningsregion
VR	Virtual Reality

TABELL 13. Forklaring av ord, omgrep og forkortingar som er nytta i denne rapporten.





Kjelder

LOVER OG FORSKRIFTER MV.

Bekendtgørelse om brandsyn (BEK) nr. 2341 af 09/12/2021. Forsvarsministeriet.

Bekendtgørelse om personel i redningsberedskabet (BEK) nr. 41 af 21/01/1998. Forsvarsministeriet.

Bekendtgørelse om risikobaseret dimensionering af det kommunale redningsberedskab (BEK) nr. 1085 af 25/10/2019. Forsvarsministeriet.

Beredskabsloven (LBK) nr. 314 af 03/04/2017. Forsvarsministeriet.

Beredskabsstyrelsen (2018). Retningslinjer for indsatsledelse. Henta frå: <https://politi.dk/-/media/mediefiler/ssjyl/dokumenter/risikovirksomheder/retningslinjer-for-indsatsledelse-2018.pdf>.

Byggjeforskrift 1985, 15. november 1984 nr. 1892. Kommunal- og arbejdsdepartementet.

Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council. Henta frå: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0088>.

Dom fra Hålogaland lagmannsrett datert 2. juni 2009. Referanse på Lovdata: LH-2008-185235.

Forskrift 01. april 2009 nr. 384 om landtransport av farleg gods. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 01. september 2003 nr. 1161 om delegering av myndigheit til Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap etter produktkontrollova, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, brann- og eksplosjonsvernlova og lov om sivilforsvaret (deleg. til DSB etter produktkontrollova m.m.). Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 15. september 2021 nr. 2755 om organisering, bemanning og utrusting av brann- og redningsvesen og naudmeldesentralane (brann- og redningsvesenforskrifta) Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil handtering av eksplosjonsfarlege stoff (eksplosivforskrifta). Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 16. juni 2017 nr. 779 om verneplikt og heimevernsteneste (vernepliktsforskrifta).

Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 20. mars 2015 nr. 231 om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulanseteneste, medisinsk naudmeldeteneste m.m. (akuttmedisinforskrifta). Helse- og omsorgsdepartementet.

Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskrifta). Justis- og beredskapsdepartementet. Oppheva.

Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om handtering av eksplosjonsfarleg stoff (forskrift om fyrverkeri og pyrotekniske varer). Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 04. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forureining. Nærings- og fiskeridepartementet.

Forskrift 06. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 08. juni 2009 nr. 602 om handtering av brannfarleg, reaksjonsfarleg stoff under trykk pluss utstyr og anlegg som blir nytta ved handteringa (handtering av farleg stoff). Justis- og beredskapsdepartementet.

Författningar: Lagar och förordningar om räddningsväsendet och nödcentralverksamheten. Henta frå Inrikesministeriet [2023]: <https://intermin.fi/sv/raddningsvasendet/forfattningar>.

Förordning (2003:477) om utbildning i skydd mot olyckor. Försvarsdepartementet.

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor (FSO). Försvarsdepartementet.

Inrikesministeriets förordning 21.12.2022/1213 om välfärdsområdets tillsyns- och bedömningsskyldighet samt om regionförvaltningsverkets expertbedömning. Social- och hälsovårdsministeriet. Henta frå: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2022/20221213>.

Inrikesministeriets förordning 21.12.2022/1225 om beslut om räddningsväsendets servicenivå. Inrikesministeriet. Henta frå: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2022/20221225>.

Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utgreiing av statlege tiltak (Utgreiingsinstruksen). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>.

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Försvarsdepartementet.

Lag 29.6.2021/613 om ordnande av räddningsväsendet. Social- och hälsovårdsministeriet. Henta frå: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2021/20210613>.

Lag 611/2021 om välfärdsområden. Social- och hälsovårdsministeriet. Henta frå: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2021/20210611>.

Lag 615/2021 om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland. Social- och hälsovårdsministeriet. Henta frå: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2021/20210615>.

Loponen, T., & Liukkonen, H. (2022). Räddningsväsendets fickstatistik 2016-2020. Pelasiusopisto Räddningsinstitutet. Henta frå: http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D2_2022.pdf.

Lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for statstilsette m.m. (Aldersgrenselova). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og teneste i Forsvaret m.m. (forsvarslova).

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forureiningar og om avfall (forureiningslova). Miljøverndepartementet.

Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farlege stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova). Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysningar (personopplysningslova). Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringslova). Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (lova om sivilvern). Justis- og beredskapsdepartementet.

- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdlova). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Lov 04. august 1995 nr. 53 om politiet (politilova). Justis- og beredskapsdepartementet.
- Lov 08. juni 2018 nr. 28 om høgare yrkesfagleg utdanning (fagskulelova). Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 11 (2015–2016) Nasjonal helse- og sykehusplan (2016–2019). Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2011–2012). Samfunnssikkerhet. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 5 (2020–2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden. Justis- og beredskapsdepartementet.
- MSB (2015). Att åstadkomma inriktning och samordning: 7 analyser utifrån hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014. Henta frå: <https://rib.msb.se/filer/pdf/27581.pdf>.
- MSBFS 2021:1. Föreskrifter och allmänna råd om innehåll och struktur i kommunens handlingsprogram för förebyggande verksamhet och räddningstjänst. Henta frå: <https://www.msb.se/sv/regler/gallande-regler/skydd-mot-olyckor/msbfs-20211/>.
- NOU 1982:32. Brannvesenets arbeidsoppgaver. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 1999:4. Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2012:4. Trygg hjemme – brannsikkerhet for utsatte grupper. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2012:8 (2012). Ny utdanning for nye utfordringer – Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2022:10 (2022). Inntektssystemet for kommunene. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2023:14. Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet. Forsvarsdepartementet.
- NOU 2023:9. Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 28 (2001–2002). Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulukker med farlege stoff og om redningsoppgåvene til brannvesenet (brann- og eksplosjonsvernlova) og om endringar i arbeidsmiljølova. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 31 (1998–1999). Om lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadelova). Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 43 (1986–1987). Om lov om brannvern m.m. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Prop. 15 L (2022–2023). Endringar i brann- og eksplosjonsvernlova (etablering av fagskule for brann- og redningspersonell m.m.). Justis- og beredskapsdepartementet.
- Reforma av räddningsväsendet: Syftet med reformen av räddningsväsendet är förbättrad service. Henta frå Inrikesministeriet [mai 2023]: <https://intermin.fi/sv/reformen-av-raddningsvasendet>.

Räddningslag 379/2011. Inrikesministeriet. Henta frå: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110379>.

SFS 2404: Brann- og redningstjeneste (2021–2022). Særavtale henta frå Fagforbundet: <https://avtale.fagforbundet.no/files/agreements/5dc407171919c210223858.pdf>

St.meld. nr. 15 (1991–1992). *Tiltak mot brann*. Kommunaldepartementet.

St.meld. nr. 35 (2008–2009). *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*. Justis- og beredskapsdepartementet.

LITTERATUR OG ANDRE REFERANSAR

Albertsen, D., Foss, E. S. (2020). «*Hvordan går det med innvandrere fem år etter avlagt fag-/svenneprøve?*». Henta frå ssb.no: <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/440174?ts=1764bccd1f8>.

Befolkningsundersøkelse: om norske husholdningers bevissthet og atferd knyttet til egenberedskap (2023). Ipsos for DSB. Henta frå: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/befolkningens-bevissthet-og-atferd-knyttet-til-egenberedskap-2023/>.

Berg, B., Thorshaug, K., Garvik, M., Svendsen, S., & Øiaas, S. H. (2012). *Hvorfor mangfold? En studie av ulike forståelser og praktiseringer av mangfold*. Henta frå: <https://samforsk.no/uploads/files/Casestudie-hvorfor-mangfold-rapport-13-juni-bb-2806.pdf>.

Biørn-Lian, N. (2022). *Mangfold gir kompetanse og legitimitet: Brannsjefer vil jobbe for mangfold*. Samfunnsbedriftene. Henta frå: <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/brannsjefer-vil-jobbe-for-mangfold>.

Bjønness, A. M., Midtbø, T., Størset, H. & Ulven, C. H. (2021). *Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse* (Kompetanse Norge, rapport). Henta frå: <https://www.kompetans norge.no/statistikk-og-analyse/publikasjoner/befolkningens-digitale-kompetanse-og-deltakelse/>.

Braedley, S. (2015). *Pulling men into the care economy: The case of Canadian firefighters*. *Competition & Change*, s. 264–278.

Demers, P. A., DeMarini, D. M., Fent, K. W., Glass, D. C., Hansen, J., Adetona, O., ... & Schubauer-Berigan, M. K. (2022). *Carcinogenicity of occupational exposure as a firefighter*. *The Lancet Oncology*, 23(8), 985–986.

Digitaliseringsdirektoratet (2022). *Hva påvirker fremtiden? Drivkrefter for endring*. Henta frå digdir.no: <https://www.digdir.no/media/3261/download>.

DSB, Helsedirektoratet. (2017). *Rettleiar: Samarbeid mellom kommunale tjenesteytere om brannsikkerhet for risikoutsatte grupper*. Henta frå: <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterie ll/samarbeid-mellom-kommunale-tjenesteytere-om-brannsikkerhet-for-risikoutsatte-grupper/>.

DSB (2013). *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Henta frå: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/brannstudien.pdf>.

DSB (2014). *Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014: Læringspunkter og anbefalinger*. HR: 2286. Henta frå: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/brannene-i-lardal-flatanger-og-pa-froya-vinteren-2014/>.

DSB (2016). *Veiledning til forskrift om brannforebygging*. Henta frå: <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-brannforebygging/>.

DSB (2018). *Konseptutredning om opplæring for deltidspersonell i brann- og redningsvesen*. Henta frå: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/nyheter/konseptutredning-opplaring-for-deltidspersonell.pdf>.

DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann*. HR 2420. Henta frå: <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/beredskapsanalyse-skogbrann/>.

DSB (2021). *Melding om brannverket*.

DSB (2022). *Melding om brannverket*.

DSB (2022, oktober). *Veiledning til forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften)*. Henta frå dsb.no: <https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-organisering-bemanning-og-utrustning-av-brann-og-redningsvesen-og-nodmeldesentralene/>.

DSB (2023). *Brann, Redning, Innrapportering og Statistikk (BRIS)*. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap.

DSB (2023). *Samfunns- og tryggleiksdatabasen (Sambas)*. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap.

DSB til Justis- og beredskapsdepartementet. *Utvikling i brann- og redningsvesenets oppdrag – bistand til helse og politi*, datert 27.11.2019. (Saksnummer: 2020/6863).

DSB, Helsedirektoratet (2022). *Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten*, datert 15. juni 2022.

DSB. Nød- og beredskapskommunikasjon (Nødnett): Nasjonal styringsmodell. Henta frå: <https://www.dsb.no/menyartikler/nod-og-beredskapskommunikasjon-nodnett/nasjonaltstyringsmodell/>.

DSB til Justis- og beredskapsdepartementet. Oversendingsbrev av 20.06.2022 frå «Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten». (Saksnummer: 2019/10342 JP 75).

FFI: Forsvarets forskningsinstitutt. Henta frå: <https://www.ffi.no/om-ffi>.

Finans Norge (24. mai 2022). *Brann for 1,6 milliarder kroner på få måneder*. Henta frå: <https://www.finansnorge.no/artikler/2022/q2/brann-for-16-milliarder-kroner-pa-fa-maneder/>.

Finans Norge. BRASK: *Brannskadestatistikk*. Henta frå finansnorge.no: <https://brask.finansnorge.no/>.

Folkehelseinstituttet: Om Folkehelseinstituttet. Henta frå: <https://www.fhi.no/om/fhi/>.

FORF: Medlemsorganisasjonar. Henta frå: https://www.forf.no/?_id=109&Medlemsorganisasjoner.

Galabuzi, G. E. (2006). *Race, racialization and multiculturalism*. Canadian Diversity volume 5:2, ss. 29–31.

Gjensidigestiftelsen. *Det Store Brannløftet: kompetanseheving*. Henta frå: <http://brannloftet.no/kompetanseheving/>.

Grahl-Jacobsen, L., Lerseth, S. K., Eik, M., Nyberg, L., & Hansen, Ø. (2021). *Evaluering av Øvre Romerike brann og redning IKS (ØRB) sin krisehåndtering av leirskredet i Ask*. Henta frå: https://www.rogbr.no/ASK-rapporten_280621.pdf.

Haug, H. (2023, 28. februar). *Nok en brann i tett verneverdig trehusbebyggelse - denne gang i Kragerø sentrum*. Brennaktuelt.no. <https://www.brennaktuelt.no/bfo-brann-brannfaglig-fellesorganisasjon/nok-en-brann-i-tett-verneverdig-trehusbebyggelse-denne-gang-i-kragero-sentrum/116308>.

Hovedredningssentralen (2021). Evaluering: *Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum*. Henta frå regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/52d43dc95b5b44fd80293c2b3515713b/rapport-gjerdrum-hovedredningssentralen-03-06-2021-digital-1.pdf>.

Hovudredningssentralen (2018). *Håndbok for redningstjenesten: Systembeskrivelse, prinsipper, verdier – Nivå 1*. Henta frå: <https://www.hovedredningssentralen.no/wp-content/uploads/2018/09/Den-norske-redningstjenesten.pdf>.

Hovudredningssentralen Om HRS: Om oss. Henta frå: <https://www.hovedredningssentralen.no/om-hrs/om-hovedredningssentralen/>.

Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Ansvarsområde og oppgaver i JD. Henta frå regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>.

Justis- og beredskapsdepartementet (2022). Hovudinstruks til Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap. Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3c537105c09c496d8a0b5540f3e82623/hovedinstruks-dsb-20221.pdf>.

Justis- og politidepartementet (2011). *Redningstjenesten – søk- og redningsutgifter*. (Rundskriv G-04-2011). Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/g-04-2011-redningstjenesten---sok--og-re/id636966/>.

KF-infoserie: Særavtale SFS 2404 *Brann- og redningstjeneste* (2021, januar 1). Henta frå infoserie til Kommunal Forvaltning: <https://kf-infoserie.no/a/h/931fe8f5-8cdf-47ab-a8fb-9e8dba6f8e66/2167b8fd0ae34c4cb96ded9774157024?sHowExact=true&ticketId=3a8c117f-195f-401a-9ee3-71ee87bbb83a>.

Kommunal- og distriktsdepartementet. *Hovudtariffavtalen i staten 1. mai 2022–30. april 2024*. Henta frå regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hta-2022-2024/id696502/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Rapport: *Scenarioer for offentlig sektor i 2040*.

MSB (2016). Framtidsstudie år 2030: *Med fokus på kommunal räddningstjänstorganisation*. Henta frå: <https://www.msb.se/sv/publikationer/framtidsstudie-ar-2030--med-fokus-pa-kommunal-raddningstjanstorganisation-studie/>.

MSB (2019). *Insatsverksamheten 2018*. Henta frå: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28802.pdf>.

MSB (2020). Studie: *Jämställdhet och mångfald i räddningstjänst 2010–2020: forskningsöversikt och rekommendationer*. Henta frå MSB.se: <https://rib.msb.se/filer/pdf/29407.pdf>.

MSB (2023). *Årsrapport för insatsverksamheten 2022*. Henta frå Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: <https://www.msb.se/sv/publikationer/arsrapport-for-insatsverksamheten-2022/>.

Nylenna, M. (2022). AMK-sentral. Store Medisinske Leksikon: <https://sml.snl.no/AMK-sentral>.

Nærings- og fiskeridepartementet (2022). *Veikart for grønt industriløft*. Henta frå regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/contentassets/1c3d3319e6a946f2b57633c0c5fcc25b/veikart_skisse_uu_ja.pdf.

Oslo kommune (2021). *Systematisk arbeid med likestilling og mangfold*. Veileder i arbeidsgivers aktivitets- og redegjørelsesplikt. Henta frå: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13373370-1642594901/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/OXLO/Systematisk-arbeid-med-likestilling-mangfold-Veileder-aktivitets-rapporteringsplikten-oslo-kommune.pdf>.

PwC (2014). Evaluering av brannene: Lærdal, Flatanger og Frøya. Henta frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a669996f90945ba88e2ad3d11153774/brannevaluering.pdf>.

Rapport frå arbeidsgruppe «*Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet*», datert 15.06.2022. (Saksnummer: 2019/10342 JP 74).

Regjeringa (2021). *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet. Henta frå: [https://www.regjeringen.no/contentassets/8da70b8196a24296ae730eaf99056c1b/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner-ndelig-versjon-22.12.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8da70b8196a24296ae730eaf99056c1b/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner-endelig-versjon-22.12.pdf).

Riksantikvaren (2019, desember). Bevaringsprogramma: *Freda bygninger i privat eie*. Henta frå riksantikvaren.no: <https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/bevaringsprogramma/freda-bygninger-i-privat-eie/>.

Riksantikvaren (2023, februar). *142 millioner til fredede bygg i privat eie*. Henta frå: <https://www.riksantikvaren.no/142-mill-til-fredede-bygg-i-privat-eie/>.

Samfunnsbedriftene brann og redning (2022). *Under regnbuen: En veileder for en mer mangfoldig brann- og redningstjeneste*. Henta frå: <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/brannsjefer-vil-jobbe-for-mangfold>.

Sesseng, C., Storesund, K., & Aamnes Mostue, B. (2011). *Vurdering av brannvesenet: Kvaliteten i brannvesenets brannforebyggende arbeid*. SINTEF. Henta frå: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1335941/FULLTEXT01.pdf>.

Skogbrand (2022). *Skogbrands Årsrapport*. Henta frå skogbrand.no: <https://www.skogbrand.no/om-oss/#rapporter>.

Standard Norge (NS 11201). *Norsk Standard for mangfoldsledelse*. Henta frå standard.no [mai 2023]: <https://standard.no/fagomrader/styringssystemer/mangfoldsledelse/>.

Statistisk sentralbyrå (2022) Statistikkbanken: *Nasjonale befolkningsframskrivinger*. Henta frå Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/table/13601/>.

Statistisk sentralbyrå (2022). *Nasjonale befolkningsframskrivinger*. Henta frå ssb.no: <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger>.

Statistisk sentralbyrå (2023). Statistikkbanken: *Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre*. Henta frå Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/table/09817/>.

Statistisk sentralbyrå (2022). Statistikkbanken: *KOSTRA*. Henta frå ssb.no: <https://www.ssb.no/statbank/list/kostrahoved>.

Statsforvalteren (2023). *Om oss*. Henta frå statsforvalteren.no: <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>.

Strand, B. H., m.fl. (2014). *Helse hos eldre i Norge*. Folkehelseinstituttet. Oppdatert 2022, henta frå: <https://www.fhi.no/nettpub/hin/grupper/eldre/>.

Tidsskriftet Brann og redning (tidl. Brannmannen) nr. 6. (2019). «Skal du ta meg eller skal du hjelpe meg?».

Trøndelag brann- og redningsteneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet (17.03.2023). Brev til Direktoratet for Byggkvalitet. (Saksnummer: 2022/1336).

Utkast til nasjonal veileder for akutthjelpere, utkast v.06 – februar – 2023, kap. 4.

Aalberg, A. L., Aamodt, E., Steen-Hansen, A., & Holen, S. M. (2022). Læring etter branner i Norge – forutsetninger, barrierer og fremmede faktorer. *Fire Research and Innovation Centre (FRIC)*. Henta frå: <https://ri.diva-portal.org/smash/get/diva2:1702668/FULLTEXT01.pdf>.



FOTO | LARS MAGNE HOVTUN, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT





Vedlegg

VEDLEGG 1 – DELTAKARAR I DELARBEIDS-GRUPPENE OG REFERANSEGRUPPA

Delarbeidsgruppene

Fire delarbeidsgrupper har assistert arbeidsgruppa i arbeidet. Dei fire delarbeidsgruppene har bestått av følgjande personar:

Delarbeidsgruppe beredskap
Dag Rune Omland, DSB – <i>delarbeidsgruppeleiar</i>
Stine Sjøset Transeth, DSB
Siri Martine Munkeby, DSB
Carsten Aschim, DSB
Ulf Sandvik, DSB
Jon Myroldhaug, Oslo brann- og redningsetat
Torgeir E. Andersen, Drammensregionens brannvesen IKS
Dag Botnen, Haugaland brann og redning IKS
Laila Lien Østgård, Valdres brann- og redningstjeneste IKS
Ove Stokkeland, Grenland brann og redning IKS
Øyvind Hansen, Rogaland brann og redning IKS
Anders Løberg, Asker og Bærum brann og redning IKS
Daniel Mood, 110-sentralen for Finnmark
Rune Vårdal Paulsen, 110 Agder IKS

Delarbeidsgruppe kompetanse og mangfald
Ann Christin Olsen-Haines, DSB – <i>delarbeidsgruppeleiar</i>
Heidi Mo Røen, DSB
Svend Robert Berthelsen, DSB
Marianne Høgvold, DSB
Mikael Kristiansen, DSB
Lars Brenden, konsulent
Ida Amalie Onstad, Sarpsborg brann- og feievesen
Knut Berg Bentsen, Brannvesenet Sør IKS
Arild Vollum, Midt-Norge 110-sentral IKS
Inger Messmer, Rogaland brann og redning IKS

Delarbeidsgruppe førebygging
Anders Leonhard Blakseth, DSB – <i>delarbeidsgruppeleiar</i>
Barbro Hatlevoll, DSB
Tommy Ueland, DSB
Frits Johansen, DSB
Roger Egeli, Sirdal brann- og redningsvesen
Anna-Karin Hermansen, Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS
Line Hamre, Brannvernforeningen
Sindre Egenes, Ålesund brannvesen KF
Trine Sommerlade, Bergen brannvesen
Ava Sadeghi, Brannvernforeningen
Elisabeth Tennebø, Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS

Delarbeidsgruppe regelverk og styring
Heidi Vassbotn Løfqvist, DSB – <i>delarbeidsgruppeleiar</i>
Suzanne Hauge Norvang, DSB
Reidun Mo, DSB
Vidar Falkenberg, DSB
Anita Rasmussen Kronlund, DSB
Anne-Sofie Heum, Sandefjord brann og redning
Bjørn Erik Studsrud, Rakkestad brannvesen
Pål Fromreide Hansen, Vest brann- og redningsregion

Referansegruppa

Referansegruppa for heilskapleg har bestått av følgjande deltakarar:

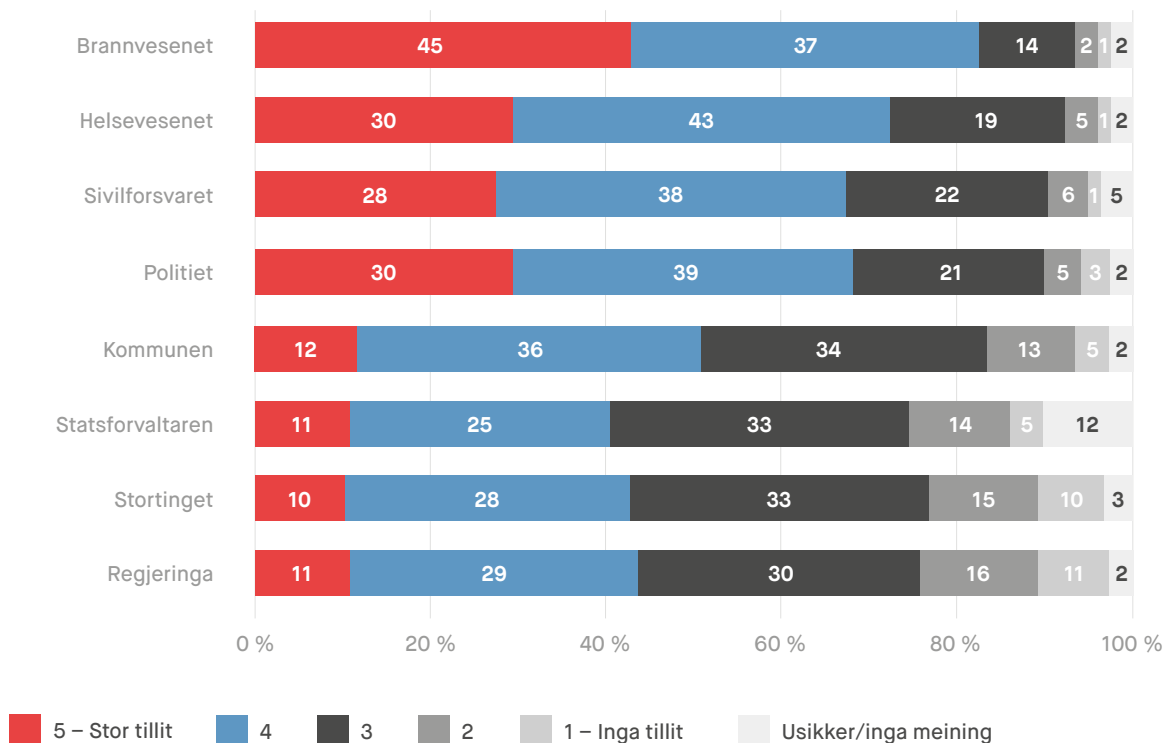
Verksemd/organisasjon/etat	Representant
Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF)	Bente Asphaug
Politidirektoratet	Trude Mikkelrud Torp
Helsedirektoratet	Terje Olav Øen
Nettverk for kvinner i brann og redning	Lill Overvik
Kystverket	Kjetil Aasebø
Hovedredningssentralen	Per A. Hognaland
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund / Brannforbundet i Delta	Trond Busterud
Unio / Det norske maskinistforbund	Lasse Westby
Norsk Brannbefals Landsforbund	Ove Støkkeland
Feiermesternes Landsforening	Tom Erik Gyula Galambos
Næringslivets sikkerhetsorganisasjon	Knut Oscar Gilje
Statsforvalteren i Innlandet	Asbjørn Lund
Statsforvalteren i Vestland	Haavard Stensvand
Samfunnsbedriftene	Øistein Gjølberg Karlsen
Redningsselskapet	Sigbjørn Vågene
KS (Kommunesektorens organisasjon)	Torfinn Thomassen
LO (Landsorganisasjonen i Norge)/Fagforbundet	Ingunn Reistad Jacobsen
Direktoratet for byggkvalitet	Trond S. Andersen
Brannvernforeningen	Rolf Søtorp

VEDLEGG 2 – MEIR OM SITUASJONEN PER I DAG

Tillit til brann- og redningsvesenet blant folkesetnaden

Tillit er ein grunnleggjande føresetnad for at ein offentleg etat med så brei folkesetnadskontakt som brann- og redningsvesenet, skal kunne handtere oppgåvene sine knytt til førebygging og beredskap. Tilliten påverkar mellom anna kor godt brann- og redningsvesenet evnar å nå fram til folkesetnaden med råd og rettleiing om branntryggleik.

På oppdrag frå DSB gjennomførte IPSOS i 2022 ei undersøking blant folkesetnaden for å kartleggje tilliten til redningsetatane. Ein fann her at folk har stor tillit til brannvesenet, helsevesenet, politiet og Sivilforsvaret. Størst var tilliten til brannvesenet: 82 % av dei spurde svarte at dei hadde høg tillit til brannvesenet. Tilsvarande undersøkingar blei gjennomførte i 2013 og 2016. Desse viste tilsvarande at folkesetnaden over tid har hatt høg tillit til brannvesenet og dei andre beredskapsetatane.



FIGUR 28. Folkesetnaden har stor tillit til brann- og redningsvesenet. I ei spørjeundersøking som Opinion utførte blant folkesetnaden i 2022 på vegner av DSB, svarte 82 % at dei hadde høg tillit til brannvesenet.



FOTO | LARS MAGNE HOVTUN, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

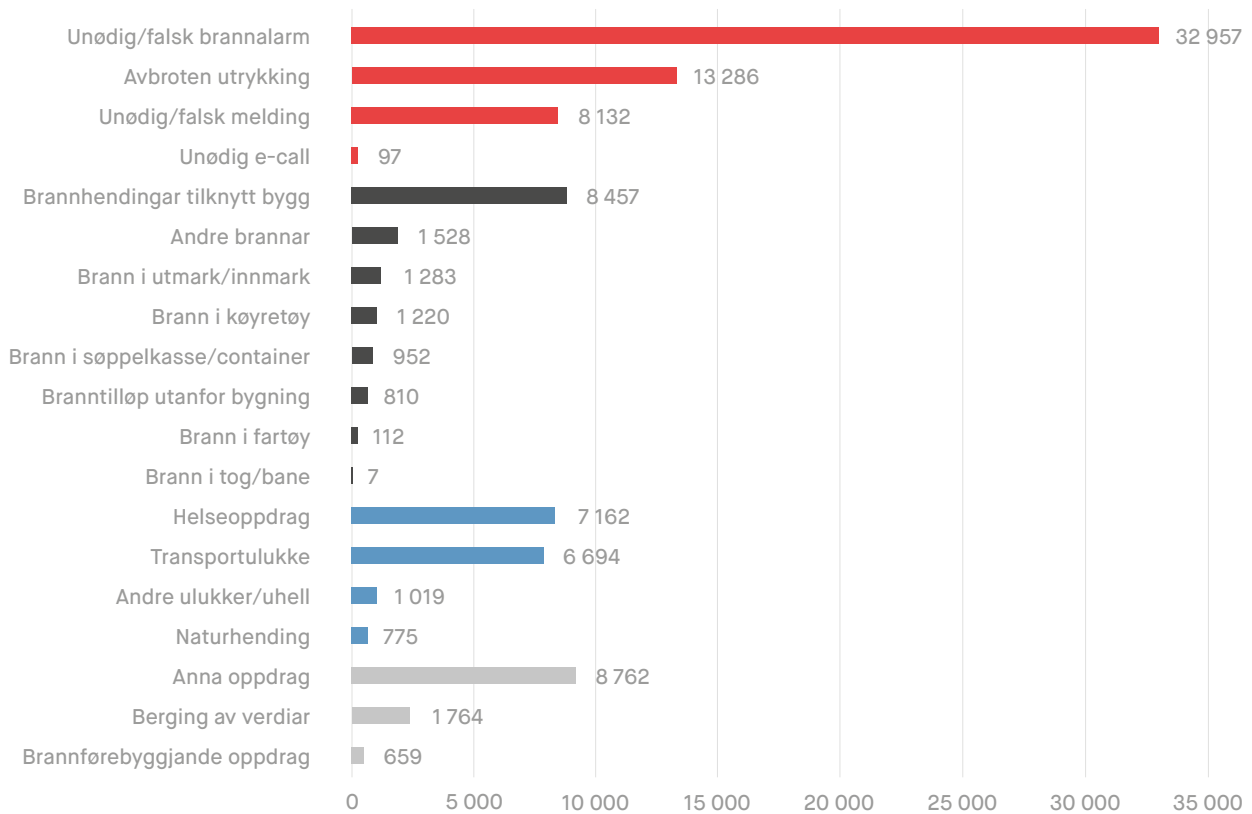
Ytterlegare statistikk om oppdraga

Om datagrunnlaget og BRIS

Kjelda til statistikk om oppdraga til brann- og redningsvesena er BRIS (Brann- og redningsvesenets innrapportering og statistikk). BRIS er rapporteringsløysinga som brann- og redningsvesena nyttar inn til Direktoratet for samfunns-tryggleik og beredskap (DSB). Systemet gir oversikt over oppdraga som brann- og redningsvesena rykkjer ut på etter utalarmering frå 110-sentralane. Løysinga, som blei teken i bruk i 2016, erstattar innrapporteringa som tidlegare blei gjort via papirskjema eller elektronisk skjema.

Ei viktig endring ved innføringa av BRIS var at alle oppdraga automatisk blei overførte frå 110-sentralane til BRIS. BRIS kan såleis gi eit meir heilskapleg bilete av utrykkingane til brann- og redningsvesena. Alle oppdrag får automatisk overført faktaopplysningar frå oppdragshandteringsverktøyet til 110-sentralane om tid, stad, type hending og ressursar. Dermed er det ikkje mogleg å samanlikne statistikk over oppdrag før og etter innføring av BRIS. For alle oppdrag knytt til brann og ulukker rapporterer brann- og redningsvesena også manuelt ved å svare på spørsmål om mellom anna innsats, bakgrunn og omfang, skader, og vurderingar av hendinga.

BRIS er ein «levande database» der oppdrag kan bli godkjende lang tid etter at hendinga fann stad. Tala kan difor variere litt avhengig av tidspunktet dei blir tekne ut på. Dette kan forklare eventuelle mindre avvik mellom tala i rapporten.



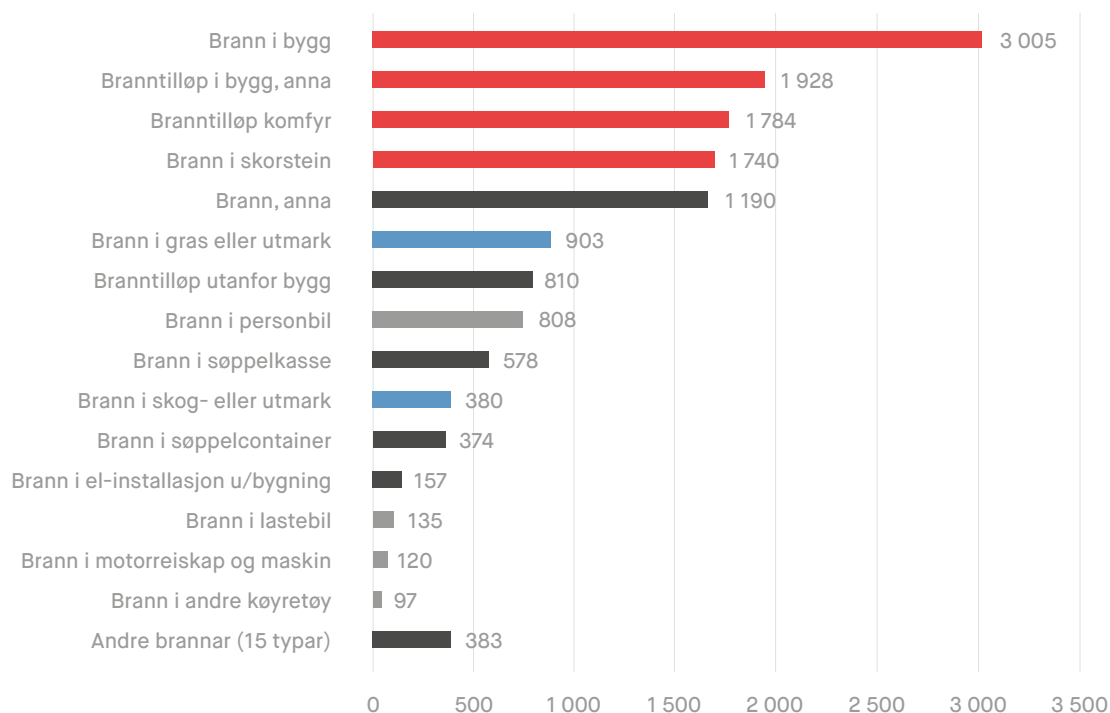
FIGUR 29. Fordeling av antal oppdrag innanfor ulike oppdragskategoriar i BRIS – tal frå 2022.

Detaljert oversikt over oppdraga

I figur 29 blir det gitt ei meir detaljert inndeling av oppdraga. Fargane på kolonnane viser den overordna oppdrags-typen for hendingskategorien. Det går tydeleg fram av figuren at brann- og redningsvesena bruker tid på mange andre aktivitetar enn brannsløkking. Kvar av dei fire hovudkategoriane blir forklarte i dei påfølgjande avsnitta.

Brann

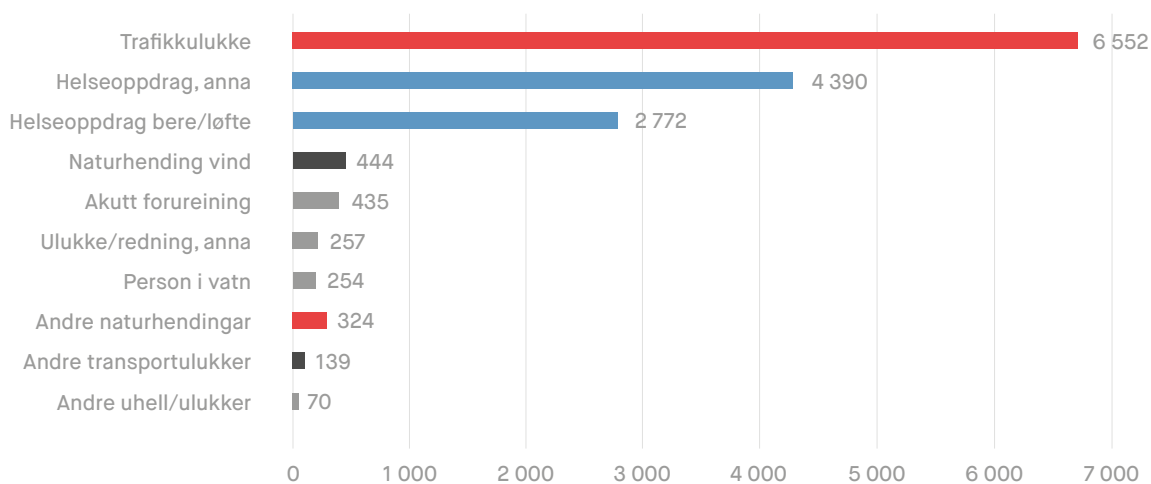
Den overordna oppdragstypen «brann» omfattar ei rekkje ulike underkategoriar, med spesifiserte oppdragstypar som vist i figur 30.



FIGUR 30. Brannoppdrag er fordelt på ulike kategorier i BRIS. Diagrammet viser antall hendelser per oppdragstype i 2022. Fargene viser oppdragstyper i samme kategori.

Ulukker

Oppdragstypen «ulukker» omfattar helseoppdrag, transportulukker, naturhendingar og andre ulukker/uhell. Figur 31 viser dei ulike oppdragstypane, og talet på hendingar i 2022.

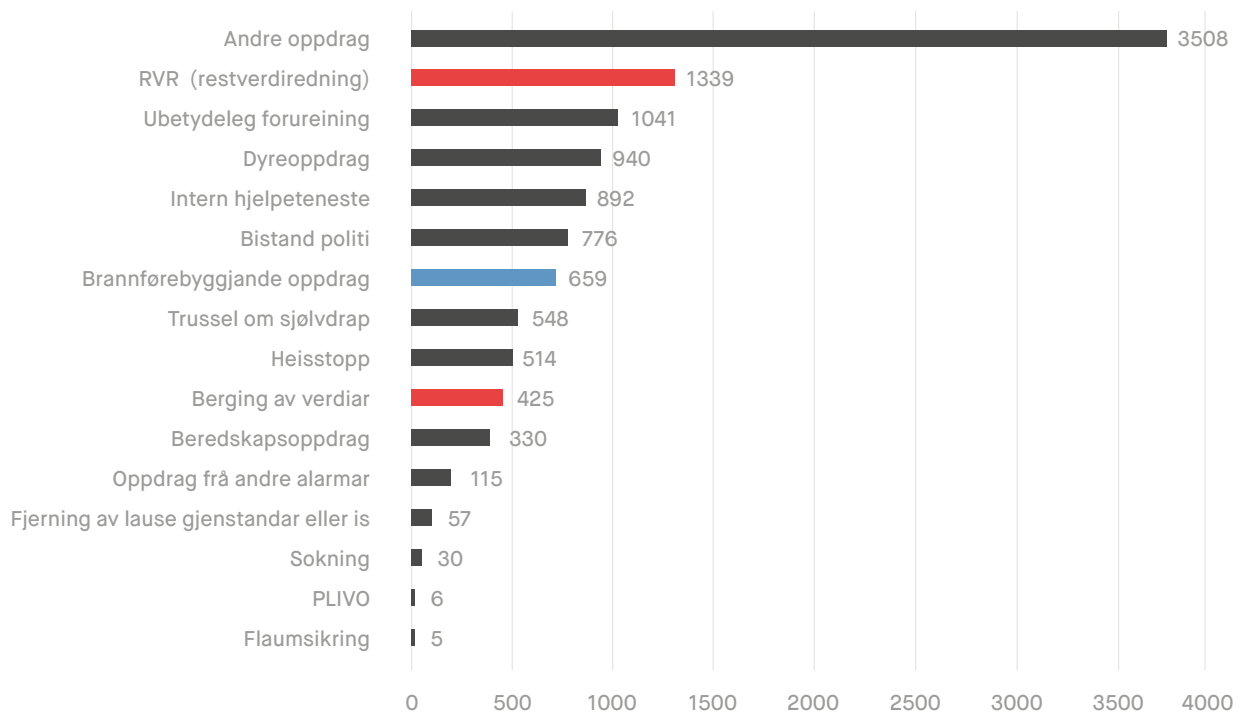


FIGUR 31. Antal oppdrag innanfor ulike ulukkeskategoriar i 2022.

Andre typar oppdrag

Oppdraga under «andre typar oppdrag» er delte inn i underkategoriane «brannførebyggjande oppdrag», «bergjing av verdiar» og «andre oppdrag». Kvar av desse blir i sin tur delte inn i meir spesifikke oppdragstypar. Figur 32 viser fordelinga av hendingar, og fargane angir kva kategori dei tilhøyrer.

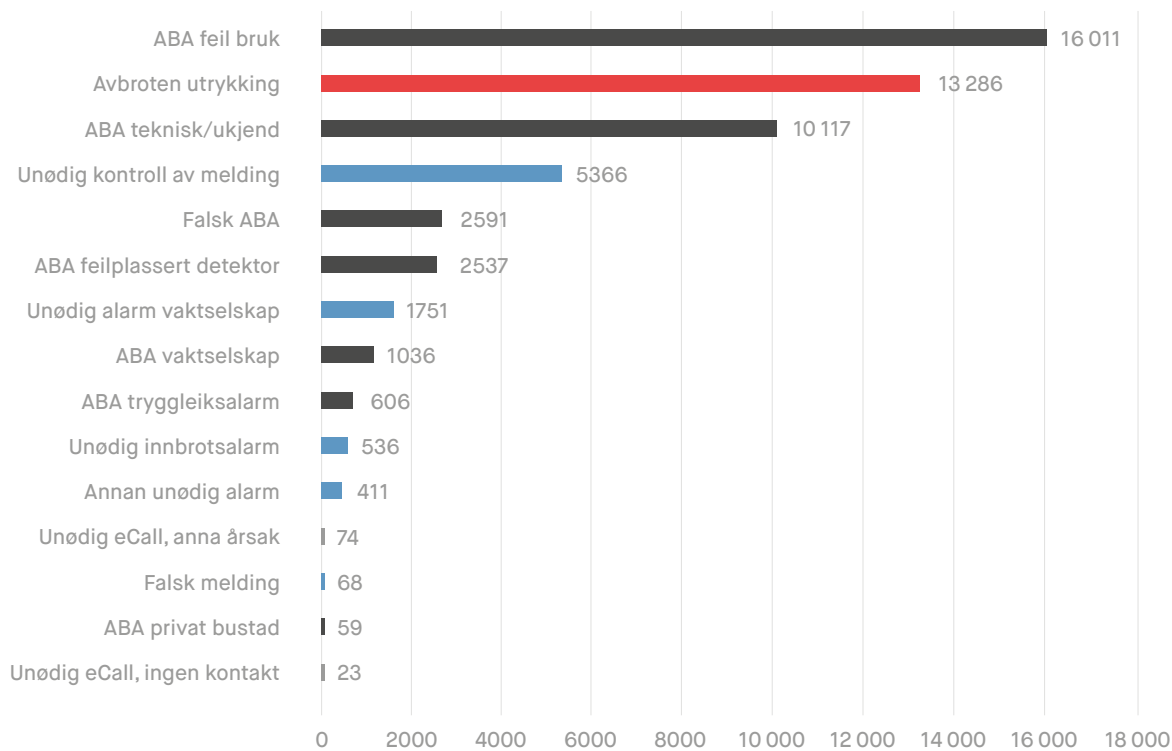
Det store fleirtalet av oppdraga kjem inn under kategorien «andre oppdrag», som består av ei rekkje spesifiserte typar oppdrag og sekkeposten «andre oppdrag». Ettersom brann- og redningsvesena ikkje rapporterer ytterlegare detaljer om innsatsen i desse oppdraga, er det vanskeleg å vite kva slags oppdrag det dreier seg om. Hendingane har ein opphavleg hendingstype som blir angitt av 110-operatøren før brann- og redningsvesenet har vore på staden, og ut frå denne ser det ut til at dei fleste oppdraga er hendingar der brann- og redningsvesenet utfører ei hjelpeteneste i form av assistanse eller bistand til andre. Det kan til dømes vere innlåsing i hus, opplåsing av bil, mottak av helikopter, andre dykkaroppdrag enn redning av personar, utvendige vasslekkasjar, eller hjelp til å tilbake stille brannsentral.



FIGUR 32. Prosentdel oppdrag innanfor kategorien «Andre typar oppdrag» i 2022.

Unødige og falske utrykkingar

Den overordna oppdragstypen med flest oppdrag er «unødige og falske utrykkingar». Fordelinga av oppdrag innanfor dei ulike underkategoriane og oppdragstypane er vist i diagrammet i figur 33.



FIGUR 33. Fordeling av unødige og falske utrykkingar i 2022.

Organisering av 110-sentralane

Figur 34 viser eit kart over den geografiske inndelinga av 110-distrikta og plasseringa av dei tolv 110-sentralane.



FIGUR 34. Kart over geografisk inndeling av dei tolv 110-distrikta i Noreg.

110-distrikt	By	Samlokalisert	Eigarstruktur
Finnmark 110-distrikt	Kirkenes	110, 112, 113	Vertskommune
Troms 110-distrikt	Tromsø		Vertskommune
Nordland 110-distrikt	Bodø	110, 112, 113	Del av eige brann- og redningsvesen
Trøndelag 110-distrikt	Trondheim		IKS
Møre og Romsdal 110-distrikt	Ålesund	110, 112	Kommunalt føretak
Vest 110-distrikt	Bergen		Vertskommune
Sør-Vest 110-distrikt	Sandnes		Del av eige brann- og redningsvesen
Agder 110-distrikt	Kristiansand*	110, 112, 113	Vertskommune / IKS*
Sør-Aust 110-distrikt	Tønsberg	110, 112	IKS
Oslo 110-distrikt	Oslo		Vertskommune
Aust 110-distrikt	Ski	110, 112	IKS
Innlandet 110-distrikt	Hamar	110, 112	Vertskommune

* Frå og med samlok. juni 2023

TABELL 14. Plassering, samlokalisering og eigarstruktur for 110-sentralane (2023).²⁶³

Tabell 14 viser kva sentralar som er organiserte som interkommunalt selskap (IKS), etter vertskommunemodellen, som kommunalt føretak eller som del av eige brann- og redningsvesen.

Krav til opplæring og kompetanse

Leiar av brann- og redningsvesenet og personellet elles skal ha kvalifikasjonane som trengst for å skjotte oppgåvene til brann- og redningsvesenet på ein forsvarleg måte.²⁶⁴

Krava til kvalifikasjonar som personellet må ha, er regulert i brann- og redningsvesenforskrifta. Det gjeld ulike krav til opplæring og kompetanse avhengig av funksjon og oppgåver, og til ei viss grad storleiken på brann- og redningsvesenet, og om innsatsstyrken består av brannkonstablar og utrykkingsleiarar i heiltids- eller deltidsstillingar.

Kompetansekrav brannkonstabel

Per i dag finst det ikkje krav i lov eller forskrift om formell utdanning som kvalifiserer for tilsetjing som brannkonstabel, men brann- og redningsvesenet har tradisjonelt stilt krav om gjennomført vidaregåande skule med vekt på handverksrelaterte fagbrev.

Det blir stilt krav om gjennomføring av yrkesutdanning for brannkonstablar som skal jobbe ved eit brann- og redningsvesen i kommunen. Utdanninga består av opplæring på eigen tenestestad, og grunnkurs for høvesvis heiltids- eller deltidsbrannkonstabel. Grunnkurset skal gjennomførast i løpet av to år etter tilsetjing.

Grunnkurset for heiltidspersonell blir gjennomført ved Brann- og redningsskolen i Tjeldsund og går over åtte veker (316 timar). Grunnkurset for deltidspersonell blir gjennomført i den enkelte kommune/region, og er ein kombinasjon av sjølvstudium, kveldsundervisning og laurdagssamlingar. Dette kurset strekkjer seg over fem veker (188 timar), der sjølvstudium utgjør 36 timar, praksisopplæring 68 timar og klasserom/e-læring 84 timar.

²⁶³ DSB (2021) Melding om brannvern.

²⁶⁴ Brann- og eksplosjonsvernlova § 9, 3. ledd.

Tal frå Melding om brannvernet 2021 viser at 3,8 % av brannkonstablane i heiltidsstillingar manglar utdanning, medan 31,7 % av brannkonstablar i deltidstillingar manglar utdanning på området.

Kompetansekrav for personell som skal utføre feiing og tilsyn med fyringsanlegg

Det blir stilt krav til fagutdanning i tråd med fastsett læreplan. Utdanninga blir per i dag kalla sveinebrev i brannførebygging.

Kompetansekrav førebyggjande personell

Innanfor førebyggjande arbeid finst det fleire ulike utdanningsløp som kvalifiserer for tilsetjing i brann- og redningsvesen. Dette spenner frå universitets- eller høgskuleutdanning på bachelornivå til relevant fagskule- eller fagutdanning, eller utdanning som brannkonstabel i heiltidsstilling med tilleggskursutdanning på nivå for utrykkingsleiar i deltidstilling.

Det blir stilt krav til gjennomført yrkesutdanning for førebyggjande brannvern for førebyggjande personell som skal jobbe ved eit brann- og redningsvesen i kommunen. Utdanninga består av eit kurs i førebygging som skal gi kunnskap og ferdigheiter til å kunne gjennomføre systematisk, risikobasert førebyggjande arbeid, og har ei ramme på seks veker. Kurset i førebygging skal gjennomførast innan to år frå tilsetjing.

Innanfor førebygging er det 20,9 % av brannførebyggjarane (feiing og tilsyn med fyringsanlegg) som står utan utdanning, medan talet er 13,5 % for personell som jobbar generelt med førebygging.

Kompetansekrav for operatør på 110-sentral

For vere kvalifisert for tilsetjing som operatør på ein 110-sentral blir det stilt krav om gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel på heiltid og utrykkingsleiar på deltid.

Personell som ikkje har brann- og redningsfagleg utdanning, må gjennomføre førebauande yrkesutdanning for å kunne bli tilsette som operatørar. Dette bøter på den manglande yrkesutdanninga som brannkonstabel og utrykkingsleiar, slik at minimumskrava til sakkunne blir innfridde. Utdanninga består av eit førebauande alarmoperatørkurs som går over fire veker. I tillegg må internopplæring i eigen 110-sentral og ICCS/Vision-kurs vere gjennomført og bestått før opptak. Etter fullført kurs skal personen ha gode kunnskapar om brann- og redningsfaglege emne, slik at dei til ei kvar tid kan handle fagkompetent i kommunikasjonen med den som melder frå om ei ulukke, ved mottak og registrering av naudmeldingar, alarmering av personell og kommunikasjon med innsatsstyrkane.

Operatørar på 110-sentralane skal ha gjennomført yrkesutdanning for operatør innan to år frå tilsetjinga. For alarmsentraloperatørar består utdanninga av eit kurs på fire veker, som blir gjennomført ved Brann- og redningsskulen i Tjeldsund.

Operatørane skal ha kunnskapar og praksis utover brannkonstabelnivå. Dette fordi operatørane kommuniserer og samarbeider med utrykkingsleiarar og leiarar av brann- og redningsvesenet i utføringa av oppgåver på leiar nivå som krev kompetanse utover grunnkursnivået.

Kompetansekrav for utrykkingsleiar

Personell som skal jobbe som utrykkingsleiar i heiltidsstilling, skal ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel heiltid. Personell som skal jobbe som utrykkingsleiar i deltidstilling, skal ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel deltid eller heiltid.

Dei som skal leie innsatsar med røyk- og kjemikaliedykking, må kunne gjere dette på ein sikker og effektiv måte. «Leiging trinn A» er difor skilt ut som eige kurs for denne målgruppa. Utrykkingsleiarane møter mange utfordringar i kvardagen. Kursa «leiging trinn B» og «leiging trinn C» er utvikla for å gi utrykkingsleiarar heiltid kompetanse til å møte utfordringane dei står overfor under utrykking og innsats. Utrykkingsleiar heiltid har eit omfang på 400 timar, medan utrykkingsleiar deltid har eit omfang på 178 timar.

Kurset i overordna vakt og innsatsleiging skal gi kompetansen, kunnskapane, ferdigheitene og haldningane som krevst for å skjotte ansvar, myndigheit og faglege forhold knytt til hendingar som brann- og redningsvesenet skal handtere. Dette gjeld både under ulukker og andre uønskte hendingar (innsatsleiging), og myndigheitsutøving utanfor ordinær arbeidstid (overordna vakt). Opplæringa har fokus på beredskaps- og innsatssituasjonen.

8,9 % av utrykkingsleiarane i heiltidsstillingar og 30,5 % av utrykkingsleiarane i deltidstillingar manglar utdanning. For deltid utgjør dette omtrent ein tredel av styrken.

Kompetansekrav for leiar av beredskapsarbeidet

Leiar av beredskapsarbeidet skal ha gjennomført kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiging innan to år frå tilsetjing, og ha anten universitets- eller høgskuleutdanning på bachelornivå, eller vere kvalifisert som utrykkingsleiar heiltid.

Det er to vegar inn mot høgare leiarfunksjonar i brann- og redningsvesenet: ei akademisk og ei lang linje. Den lange linja startar med grunnkurs for brannkonstabel, og held fram med kurs for utrykkingsleiarar. Den akademiske linja har krav om bachelorutdanning. Kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiging blir kalla «leiging trinn D» og går over fire veker. Personell utan brann- og redningsfagleg utdanning får i tillegg eit tre vekers forkurs innanfor utvalde tema frå grunnkurs for brannkonstabel og kurs for utrykkingsleiar.

13,8 % av avdelingsleiarane i beredskap er utan utdanning.

Leiar for førebyggjande arbeid

Leiar for førebyggjande arbeid skal ha gjennomført yrkesutdanning for førebyggjande brannvern innan to år frå tilsetjing, og ha anten universitets- eller høgskuleutdanning på bachelornivå, eller vere kvalifisert som utrykkingsleiar heiltid eller ha minst to års erfaring som førebyggjande personell.

Personell i overordna vaktberedskap

Personell i overordna vaktberedskap skal vere kvalifisert som leiar av beredskapsarbeidet eller leiar av førebyggjande arbeid, og ha gjennomført kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiging.

Leiar av brann- og redningsvesenet og vara

Leiar av brann- og redningsvesenet i ansvarsområde med færre enn 20 000 innbyggjarar skal ha gjennomført yrkesutdanning i førebyggjande brannvern, og kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing. I tillegg må vedkomande ha universitets- eller høgskuleutdanning på bachelornivå, kvalifikasjonar som leiar for førebyggjande arbeid og minst to års erfaring som leiar, eller kvalifikasjonar som leiar av beredskapsarbeidet og minst to års erfaring som leiar.

Leiar av brann- og redningsvesenet i ansvarsområde med mellom 20 000 og 50 000 innbyggjarar skal ha gjennomført yrkesutdanning i førebyggjande brannvern og kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing. I tillegg må vedkomande ha universitets- eller høgskuleutdanning på bachelornivå, eller minst to års erfaring som leiar av brann- og redningsvesen i ansvarsområde med inntil 20 000 innbyggjarar.

Leiar av brann- og redningsvesen i ansvarsområde med meir enn 50 000 innbyggjarar skal ha gjennomført yrkesutdanning i førebyggjande brannvern 1 og kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing. I tillegg må vedkomande ha høgskule- eller universitetsutdanning på masternivå, eller kvalifikasjonar som leiar av brann- og redningsvesen i ansvarsområde med inntil 50 000 innbyggjarar og minst fem års erfaring som leiar av brann- og redningsvesen.

Yrkesutdanning i førebyggjande brannvern og kurs i overordna vaktberedskap og innsatsleiing skal gjennomførast snarast og seinast to år etter tilsetjing.

Vara for leiar av brann- og redningsvesenet skal ha kvalifikasjonar som leiar av anten det førebyggjande arbeidet eller beredskapsarbeidet.

DSB kan etter søknad dispensere frå føresegna dersom det ligg føre særlege grunnar.

VEDLEGG 3 – KVEN SAMARBEIDER OG SAMVERKAR BRANN- OG REDNINGSVESENA MED?

Samarbeid om førebygging

Samarbeid med aktørar i og utanfor kommunen

Det har i fleire utgreiingar blitt påpeikt at samarbeid og samhandling mellom brann- og redningsvesena og andre aktørar er viktig for å lukkast med det førebyggjande arbeidet. Andre aktørar kan vere viktige bidragsytarar i alle fasar av det førebyggjande arbeidet. Det gjeld når brann- og redningsvesenet skal kartleggje risiko, når ein skal slå fast satsingsområde og når ein skal gjennomføre tiltak. Både eksterne aktørar og andre kommunale tenester kan vere aktuelle samarbeidspartnarar, alt etter kva sak, problemstilling eller satsingsområde det dreiar seg om.

Brann- og redningsvesenet bør til dømes vere tidleg involvert i planarbeid og større byggjeprojekt i kommunen, slik at aspekt som gjeld branntryggleik, blir tekne høgde for så tidleg som råd i prosessen.

I samband med tilsyn i byggjesaker kan brann- og redningsvesenet bidra med verdifull fagleg støtte til den kommunale byggjesaksavdelinga på fagområdet brann.

Eit godt samarbeid med rådgivarar, utbyggjarar og privat sektor generelt, vil kunne bidra til auka lokalkunnskap i brann- og redningsvesenet gjennom god kjennskap til nye bygg og anlegg. I tillegg vil det bidra til å sikre tilrettelegging for innsatspersonell.

Samarbeid med vernemyndighetene er viktig for forvaltning av kulturhistoriske verdier. Når førebyggjande personell skal følgje opp bekymringsmeldingar, kan det vere aktuelt å samarbeide med mellom anna Arbeidstilsynet, politiet og Akrim-gruppa (innsatsgruppe mot arbeidslivskriminalitet).

Tverrfagleg samarbeid er også viktig i oppfølginga av risikoutsette grupper.²⁶⁵ Samarbeid mellom helse- og brannpersonell er særleg kritisk ettersom helse- og omsorgstenesta har ei unik rolle i kontakten sin med folkesetnaden. Den kommunale eigeomsforvaltninga og kontoret for tildeling av bustader har ei nøkkelrolle i det å sørge for forsvarlege butilhøve og behovstilpassa bustader.

Også aktørar utanfor kommunen – til dømes det lokale elektrisitetstilsynet (DLE), ulike frivillige organisasjonar, vaksenopplæringa og NAV (inkludert hjelpemiddelsentralane) – kan ha samanfallande mål om branntryggleik for risikoutsette grupper.

I kjølvatnet av *NOU 2012: 4 Tryggj heimme* er det sett i verk fleire nasjonale tiltak for å stimulere til meir tverrfagleg samarbeid om utsette grupper. Arbeidet blei styrkt med midlar frå Gjensidigestiftelsen gjennom Det store brannløftet.²⁶⁶ Undersøkingar viser at tiltaka har hatt effekt. Fleire kommunar har byrja jobbe meir systematisk med branntryggleik for utsette grupper, men ikkje alle er like langt komne i dette arbeidet. Framleis oppgir enkelte brann- og redningsvesen at det manglar samarbeid med relevante tenester, at samarbeidet ikkje er tilstrekkeleg forankra eller at det ikkje fungerer godt nok etter hensikta.

²⁶⁵ Personar i risikoutsette grupper er særleg sårbare med omsyn til brann. Som risikoutsette grupper reknar ein mellom anna eldre med hjelpebehov, rusavhengige og personar med psykiske helseproblem.

²⁶⁶ I 2016 ga Gjensidigestiftelsen 350 millionar kroner til brann- og redningsvesen og andre aktørar innanfor brannberedskap i Noreg (Det store brannløftet).

Organiseringa av det førebyggjande arbeidet må ha ei heilskapleg tilnærming der brannførebygging ikkje er isolert i brann- og redningsvesenet, men inngår som del av heile det kommunale arbeidet. Branntryggleik må til dømes vere eit tema i planprosessar, i samband med heilskapelege risiko- og sårbarheitsanalysar og i utforming av helsepolitikk.

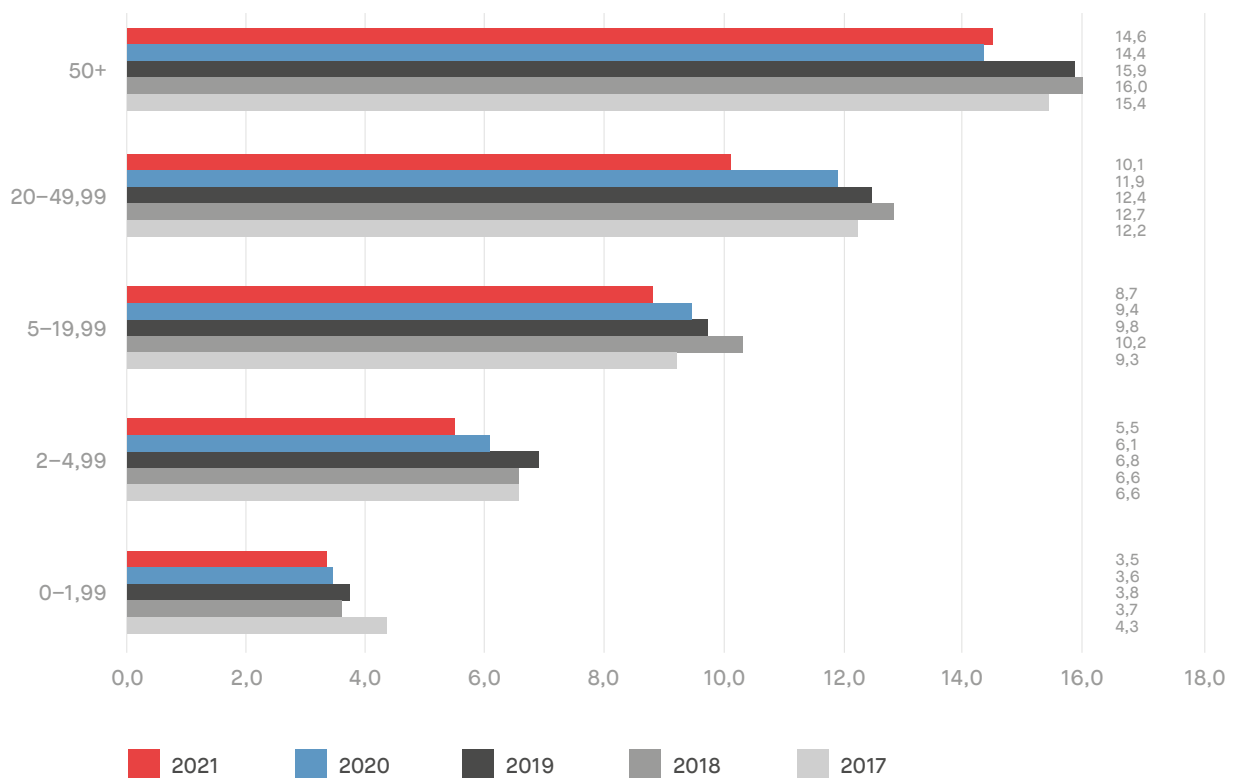
Tabell 15 viser kva aktørar brann- og redningsvesena har samarbeidd med det siste året for å redusere sannsynet for og/eller konsekvensane ved brann. Brann- og redningsvesena er fordelte etter årsverk tilsette.

Samarbeid med	0–1,99	2–4,99	5–19,99	20–49,99	50+	I alt
Andre brann- og redningsvesen	21	16	44	17	19	117
Arbeidstilsynet	5	6	16	11	16	54
Bustadtildelingstenesta i kommunen	4	9	28	18	20	79
DSB	7	9	23	13	17	69
Det lokale elektrisitetstilsynet	14	17	41	17	19	108
Eigedomsforvaltinga i kommunen	10	18	41	21	20	110
Flyktingtenesta i kommunen	8	16	32	13	17	86
Forsikringsbransjen	3	8	15	10	14	50
Frivillige organisasjonar	5	10	27	9	16	67
Fylkeskommunale vernemyndigheiter	1	1	5	8	12	27
Helse- og omsorgssektoren i kommunen	24	23	52	21	20	140
Industrivernet	6	16	29	14	12	77
NAV	2	8	9	6	13	38
Plan- og bygningssektoren i kommunen	17	20	49	20	19	125
Politiet	11	12	33	13	19	88
Riksantikvaren	3	1	9	9	10	32
Teknisk sektor i kommunen	24	21	43	17	18	123
Vaksenopplæringa i kommunen	2	8	20	8	12	50
Andre aktørar	8	8	23	8	13	60
Totalt	175	227	539	253	306	1500

TABELL 15. Aktørar som brann- og redningsvesena samarbeidde med for å redusere sannsynet for og/eller konsekvensane av brann. Kjelde: Melding om brannvernet, 2021.

Tre av fire brann- og redningsvesen samarbeider med helse- og omsorgssektoren, og to av tre samarbeider med plan- og bygningssektoren og teknisk sektor i kommunen. Halvparten samarbeider også med det lokale elektrisitetstilsynet (DLE), politiet og flyktingtenesta i kommunen. Dette viser tal frå Melding om brannvern 2021.

Jamført med tala frå 2016 ser vi ein auke i talet på brann- og redningsvesen som oppgir at dei samarbeider med andre aktørar for å redusere sannsynet for og/eller konsekvensane ved brann. Åtte av ti brann- og redningsvesen oppgir at dei samarbeider. Det er gjennomgåande at større brann- og redningsvesen samarbeider med fleire aktørar (sjå figur 35). Nedgangen i 2020 og 2021 heng saman med Covid-19-pandemien.



FIGUR 35. Gjennomsnittleg antal aktørar dei enkelte brann- og redningsvesena samarbeidde med i perioden 2017–2021. Nedgangen i 2020 og 2021 heng saman med Covid-19-pandemien (kjelde: Melding om brannvernet, 2021).

Samarbeid mellom kommunar

Kommune-Noreg består av mange kommunar med ulik storleik, og mange av dei har låge innbyggjartal. Samarbeid har vore anbefalt i ei årrekke for å sikre god kvalitet på brannvernarbeidet og god utnytting av ressursar.

Ser ein på landet totalt, er omfanget av samarbeid mellom brann- og redningsvesen om førebyggjande tenester heller avgrensa. Det må påpeikast at i tillegg til samarbeid mellom brann- og redningsvesen, har mange kommunar slått saman brann- og redningsvesena sine. Det reelle omfanget av samarbeidet om førebyggjande tenester mellom kommunar vil såleis vere langt større.

Nivået av samarbeid varierer frå kommune til kommune og avheng av ei rekkje faktorar, derimellom geografisk plassering, samarbeid innanfor andre sektorar, personlege relasjonar og forankring i organisasjonen.

Det er også lite kjøp av førebyggjande tenester frå private bedrifter (8 % for feiartenesta og 2 % for andre førebyggjande oppgåver). Samanlikna med 2020 er det små endringar i samansetjinga av dei førebyggjande avdelingane ved brann- og redningsvesena rundt om i landet.

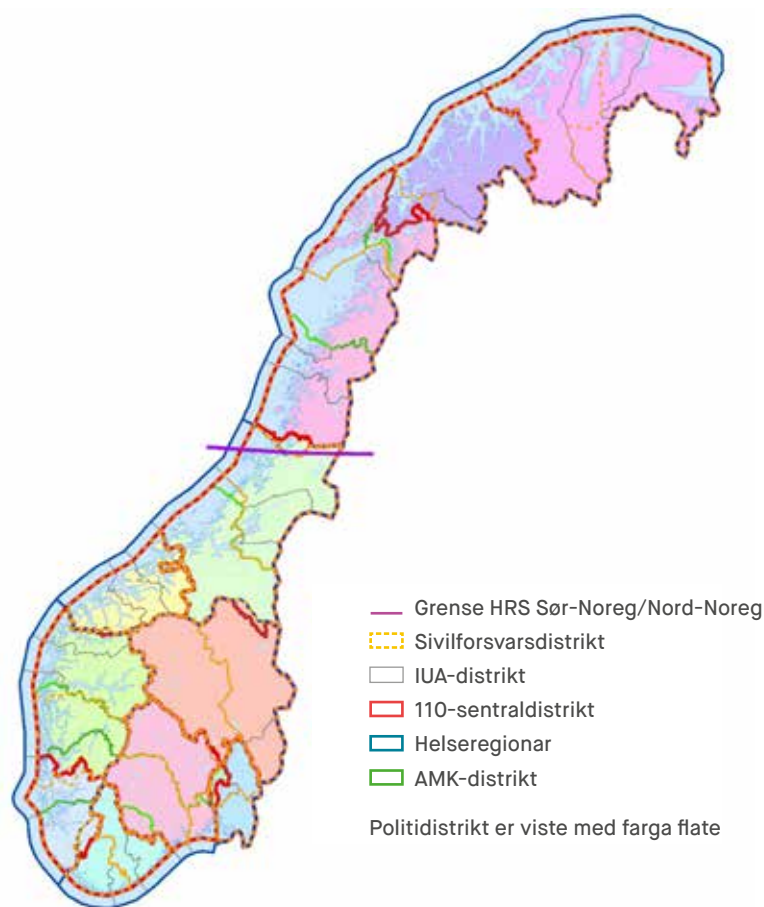
Samarbeid og samvirke om beredskap

Noreg er delt inn i ei rekkje regionar med ulike grenser og formål (t.d. fylke, kommunar, helseregionar og politidistrikt). Med ulike aktørar og tilhøyrande dekningsområde er organiseringa av den totale beredskapen i Noreg omfattande og kompleks.

Det blei nyleg gjennomført to utgreingar for å kartleggje samhandlinga mellom brann- og redningsvesenet og helsetenesta (2021), og brann- og redningsvesenet og politiet (2022). Hovudintrykket frå rapportane er at samhandlinga er god, men at det naturleg nok finst forbedringspotensial og behov for prinsipielle avklaringar og tiltak

Samarbeid og samvirke for brann- og redningsvesenet

Brann- og redningsvesenet samarbeider med mange ulike aktørar. Kartet i figur 36 illustrerer dekningsområda til dei tre naudetatane og Sivilforsvaret, og viser at regioninndelingane varierer frå éin aktør til ein annan.



FIGUR 36. Illustrasjon av dekningsområdet til fleire beredskapsaktørar.

Tabell 16 viser aktørar som brann- og redningsvesena samarbeider med.

Regionale/nasjonale beredskapsressursar der brann- og redningsvesenet har eit særleg ansvar/eigarskap	
Skogbrannberedskap	Sløkking av brannar i skog og utmark er eit kommunalt ansvar. Ved store brannar vil brann- og redningsvesen i andre kommunar kunne hjelpe med sløkking saman med statens skogbrannhelikopter med obligatorisk leiarstøtte (dette kan rekvirerast etter behov via hovudredningssentralen). Sivilforsvaret utgjer ein viktig forsterkingsressurs med både personell, utstyr og logistikk ved brannar som trekk ut i tid. Andre aktørar som kan yte bistand, er mellom andre Forsvaret, skogeigarar og politiet. I tillegg vil aktørar med nyttig utstyr til brannsløkking – derimellom bønder med gjødselvogner eller BaneNor med skinnegående tankvogn – kunne assistere.
Døme på sentrale samvirke- og samarbeidsaktørar og beredskapsgrenser	
Redningstenesta	Redningstenesta er ikkje ein egen aktør, men ei teneste som omfattar alle redningsaksjonar på land, til sjøs og innanfor luftfart. Det er hovudredningssentralane og dei lokale redningssentralane som koordinerer redningsaksjonane. Mange aktørar inngår i redningstenesta, og brann- og redningsvesenet samarbeider med dei involverte når det blir sett i verk og gjennomført redningsaksjonar. Nordred er nordisk samarbeid innanfor redningstenesta.
Offentlege aktørar	
Politi	Brann- og redningsvesenet samverkar med politiet på fleire nivå ved hendingar der liv og helse er trua.
Statleg og kommunal helseteneste	Den offentlege helsetenesta består av primærhelsetenesta (kommunal) og spesialisthelsetenesta (statleg). Brann og redningsvesenet samhandlar både med primær- og spesialisthelsetenesta.
Sivilforsvaret	Sivilforsvaret er ein statleg forsterkingsressurs underlagd DSB. Sivilforsvaret skal styrkje naud- og beredskapsstatane ved store og spesielle hendingar, og har ei viktig forsterkingsrolle i den norske redningstenesta. Sivilforsvarspersonell har opplæring i mellom anna førstehjelp og brann. Sivilforsvaret og brann- og redningsvesenet samverkar i stor grad ved større brannar og skogbrannar. Sivilforsvaret vil til dømes kunne levere opplært personell med tungt utstyr som brann- og redningsvesena ikkje har sjølve.
Kystverket	Kystverket har, på vegner av staten, beredskaps- og aksjonsplikt ved hendingar som inneberer akutt forureining som ikkje blir dekt av privat eller kommunal beredskap. Hendingar som skjer i norsk farvatn og fører til forureining til sjøs som ikkje blir dekt av privat beredskap, eller der den ansvarlege for forureininga ikkje sjølv har høve til å aksjonere, kan krevje samvirke med kommunal beredskap gjennom IUA-ane. Brann- og redningsvesenet assisterer Kystverket ved slike aksjonar.
Statens vegvesen	Statens vegvesen er den statlege og fylkeskommunale fagetaten for veg og vegtrafikk, og ansvarleg for riks- og fylkesvegnettet når det gjeld planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehald. Det er fleire kontaktflater mellom brann- og redningsvesenet og Statens vegvesen, særleg knytt til planlegging og handtering av branntryggleik i tunnelar. Etter omorganiseringa 1. januar 2020 har ansvaret for riksvegane og fylkesvegane blitt fordelt mellom Statens vegvesen og dei nye fylkeskommunane. Statens vegvesen har ansvaret for riksvegkontraktane, medan fylkeskommunane sit med ansvaret for fylkesvegkontraktane.
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	NVE er underlagt Olje- og energidepartementet og har forvaltingsansvar for vass- og energiresursar. NVE samhandlar med brann- og redningsvesenet først og fremst ved flaum- og skredhendingar.

Offentlege aktørar	
Det lokale elektrisitets-tilsynet (DLE)	Nettselskapa er med heimel i el-tilsynslova pålagde å føre tilsyn med elektriske anlegg innanfor eige forsyningsområde. Det lokale elektrisitetstilsynet (DLE) ved nettselskapet er difor ein del av det offentlege tilsynsapparatet for eltryggleik, og utøver tilsyn under føring av DSB. DLE og brann- og redningsvesenet er samarbeidspartnarar i den nasjonale aksjonen for bustadbrann. ²⁶⁷ I tillegg yter DLE bistand til politiet ved brannetterforskning.
Vernemyndigheitene	Som direktorat for kulturminneforvaltning gir Riksantikvaren faglege råd til Miljødepartementet om utvikling av statleg kulturminnepolitikk, og har ansvaret for at denne blir gjennomført. Kommunane er hovudaktørar i forvaltninga av kulturminne og kulturmiljø gjennom arbeidet med plan- og bygningslova. Samarbeidet mellom brann- og redningsvesenet og dei kommunale vernemyndigheitene er per i dag særskilt varierende. I tillegg varierer det mykje i kor stor grad det blir samarbeidd med fylkeskonservatorar.
Frivillige og private aktørar	
Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF)	FORF er ein paraplyorganisasjon for den frivillige redningstenesta i Noreg. På forf.no er det opplyst at det er sju medlemsorganisasjonar i FORF. Desse er Raude Kross Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Norske Redningshunder, Speidernes Beredskapsgruppe, NFLs Flytjeneste, Norsk Grotteforbund og Norsk Radio Relæ Liga ²⁶⁸ . FORF har i tillegg sekretariatsfunksjonen i Nasjonalt Redningsfagleg Råd (NRR). NRR er leia av HRS, og rådet skal vere eit organ for å styrkje samhandling mellom aktørane innanfor landredningsteneste.
Redningsselskapet (RS)	Redningsselskapet (RS) er ein uavhengig organisasjon som har som formål å redde liv, berge verdiar, verne kystmiljøet og drive førebyggjande arbeid med tryggleik til sjøs. Enkelte brann- og redningsvesen med RITS-beredskap har eit avgrensa samarbeid med Redningsselskapet.
Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO)	NOFO skal sikre at oljevernberedskapen til ei kvar tid er dimensjonert i samsvar med behova til operatørane – definert i eigne oljevernplanar – ved å administrere og halde ved like ein oljevernberedskap beståande av personell, utstyr og fartøy. Kontakten som NOFO har med brann- og redningsvesenet, er i hovudsak regulert gjennom samarbeidsavtalane som er inngått særskilt med 21 interkommunale utval mot akutt forureining (IUA), og direkteavtalar med ulike tilsette som er medlemmar i NOFO-spesialteamet.
Industrivernet (NSO)	Etter forskrift om industrivernet er visse verksemder pålagde å ha eit eige industrivernet. Brann- og redningsvesenet samarbeider med industrivernet. Nokre få brann- og redningsvesen kjøper også tenester lokalt frå industrivernet.

TABELL 16. Aktørar som brann- og redningsvesenet samarbeider med.

²⁶⁷ Aksjon bustadbrann: nasjonal informasjonskampanje for branntryggleik, der det særleg blir lagt på fungerande røykvarslarar i private bustader. Eit samarbeid mellom DSB, Norsk brannvernforening, Gjensidige og brann- og redningsvesena. Gjensidige og DLE samarbeider lokalt.

²⁶⁸ FORF: Medlemsorganisasjonar. Henta frå: https://www.forf.no/?_id=109&Medlemsorganisasjoner, besøkt 24.11.2022.

Samarbeid og samvirke for 110-sentralane

110-sentralane har behov for å samarbeide med andre aktørar for å sikre at naudstilte raskast mogleg får hjelpa dei treng. Dei viktigaste aktørane er kort beskrivne i tabell 17.

Aktør	Beskriving
Operasjonssentralen til politiet	Operasjonssentralen betener naudnummer 112 og er politidistriktets leiings- og koordineringssentral for både planlagd og hendingsstyrt operativ verksemd i dagleg drift og ved ekstraordinære hendingar og kriser. Operasjonssentralen leier innsats-einingane (patruljane) heile døgnet gjennom prioritering og handtering av oppdrag (Politidirektoratet, 2017). ²⁶⁹ 110-sentralen og operasjonssentralen til politiet samhandlar om felles rutinar og situasjonsforståing, handtering av hendingar og evaluering etter hendingar. I samlokaliserte sentralar har 110-sentralen eit tettare samarbeid med operasjonssentralen til politiet om endå fleire forhold.
Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK)	Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral betener naudnummeret 113, gir råd og rettleiing til innringjar og koordinerer ambulansetransport. AMK-sentralar er bemanna av helsepersonell – vanlegvis sjukepleiarar og ambulansemedarbeidarar. ²⁷⁰ 110-sentralen og AMK samhandlar om felles rutinar og situasjonsforståing, handtering av hendingar og evaluering etter hendingar. I samlokaliserte sentralar har 110-sentralen eit tettare samarbeid med AMK om endå fleire forhold.
Hovudredningssentralen (HRS)	Hovudredningssentralen leier og koordinerer alle typar redningsaksjonar (land-, sjø- og luftredningsteneste). 110-sentralane samhandlar tett med HRS ved drukningsulukker, sjørelaterte brannar og ulukker, skred og større redningsaksjonar på land. I tillegg samhandlar 110-sentralane med HRS ved behov for bistand av redningsskøytenes og rekvirering av skogbrannhelikopter.
Vegtrafikksentralen (VTS)	Vegtrafikksentralane er delte inn i fem regionar, og står for overvaking og trafikkstyring av alle nyare eller oppgraderte vegar og vegtunellar. 110-sentralane i mange regionar samhandlar tett med VTS med tanke på styring av trafikk i samband med ulukker på vegar av nyare dato eller vegtunellar med sensorvarsling. VTS kan til dømes stengje vegar, organisere omkøyring og varsle via ATF-meldingar på radio. For å gi ei betre situasjonsforståing hos sentralane har dei i tillegg overføring av video til fleire 110-sentralar.
Avinor	Alle 110-sentralane har éin eller fleire flyplassar i regionane sine. Dette gjer det nødvendig med samarbeid for å handtere hendingar på og nær flyplassane, og for å be om bistand frå flyplassressursar til andre hendingar.
Togleiarsentralen	Togleiarsentralane i Oslo, Bergen og Trondheim er knutepunkt for all togtrafikk i Noreg. Dei sit med oversikta over togtrafikken, og har myndigheit og høve til å gjere seksjonar eller større delar av jarnbanenettet straumlause i samband med til dømes ulukker og skogbrannar. 110-sentralane er kopla direkte til desse sentralane for å kunne koordinere behov i samband med brannar og ulukker på eller nær jarnbanen.
Nettsentralane (regional el-kraft og Statnett)	110-sentralane samhandlar tett og regelmessig med dei regionale nettsentralane i samband med behov for utkopling av straum ved brannar. Det blir også kommunisert med nettsentralane og Statnett i samband med høgspenrelaterte brannar og ulukker
Ferjeselskap	Dei fleste 110-sentralane har ei kystlinje der folkesetnaden treng ferje for å kome seg frå A til B. På desse stadene er som oftast også brann- og redningsvesenet avhengig av ferjer for å kunne gjere ein innsats. 110-sentralane har i slike tilfelle eit samarbeid med ferjeselskapa/skysressursane for å sikre nødvendig transport.

²⁶⁹ Rapport Samhandling politiet og brann- og redningsvesenet, DSB 2022.

²⁷⁰ Nylenna, M. (2022). AMK-sentral. Store Medisinske Leksikon.

Aktør	Beskriving
Kystverket	Kystverket har ansvar for oljevern og handtering av forureining over heile landet. Ved alle hendingar av ei viss betydning pliktar 110-sentralane å varsle Kystverket. Alle 110-sentralane har såleis ei tilkopling til Kystverket.
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Forsvarets forskningsinstitutt har døgnkontinuerleg vakt på CBRNE-senteret sitt på Kjeller. Dette er ein nasjonal ressurs som 110-sentralane har høve til å nytte seg av 24/7 heile året.
Rådgivningstjenesten ved kjemikalieuhell (RVK)	Rådgivningstjenesten ved kjemikalieuhell er det internasjonale nettverket til industrien for bistand til brann- og redningsvesenet ved transportuhell med farleg gods. Det finst lister som kan sorterast etter stoffnamn eller UN-nummer, og som er retta mot bedrifter som til dagleg jobbar med ulike farlege stoff. 110-sentralane har tilgang til denne ekspertisen.
Direktoratet for strålevern og atomtryggleik	Direktoratet for strålevern og atomtryggleik i Oslo er også ein nasjonal ekspertise på strålevern som utgjer ein kritisk ressurs ved radioaktive hendingar
Branns driftsorganisasjon (BDO)	110-sentralane har driftsstøtte i fleire ledd. I tillegg til at alle sentralane har eigen tekniskar, eller avtale med ein driftspartnar, har BDO ei 24-timars vaktordning som skal sikre omgåande feilretting ved kritiske feil hos ein 110-sentral
Nasjonalt kommune-samarbeid for 110-sentralane IKS (NKS110IKS)	NKS er eigar av ny infrastruktur for alle 110-sentralane. Selskapet anskaffar, eig og forvaltar utstyret til sentralane. Sjølve drifta og implementeringa av nye system er eit samarbeid med BDO og kvar enkelt sentral
Fiberleverandørar	Telenor og Telia er eigarar av infrastruktur som er nødvendig i drifta av 110-sentralane.

TABELL 17. Aktørar som 110-sentralane samarbeider med.

Samarbeid og samvirke på nasjonalt nivå

DSB er sentral tilsynsmakt og forvaltar brann- og eksplosjonslova med tilhøyrande forskrifter på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet. Vidare er DSB nasjonal myndigheit for eltryggleik. DSB varetek det statlege eigarskapet til infrastrukturen i naudnett, er systemansvarleg myndigheit for naudnett, og tenesteleverandør for naudnettbrukarane. I tillegg er DSB etatsleiar for Sivilforsvaret. Dei viktigaste aktørane som DSB samhandlar med om beredskap, er kort beskrivne i tabell 18.

Aktør	Beskriving
Politidirektoratet (POD)	Politidirektoratet har ansvar for leing og oppfølging av politidistrikta og særorganene til politiet. ²⁷¹ DSB og POD samarbeider om samlokalisering av naudmeldesentralar, nasjonale prosedyrar som til dømes PLIVO, trippelvarsling og sambandsprosedyrar. DSB representerer brann- og redningsvesena i tverretatlege samanhengar og fora. I tillegg har DSB grenseflate med POD og politiet ved hendingar der DSB utøver ei samhandlingsroll. DSB er tenesteleverandør av naudnett og har i den samanheng dialog med POD.
Helsedirektoratet (Hdir)	Helsedirektoratet har det faglege ansvaret for tenestetilbodet på helseområdet. ²⁷² DSB og Hdir samarbeider om samlokalisering av naudmeldesentralar og sambandsprosedyrar. DSB representerer brann- og redningsvesena i rolla som nasjonal brannmyndighet i tverretatlege samanhengar og fora. I tillegg har DSB grenseflate med Hdir ved hendingar der DSB utøver ei samhandlingsroll. DSB er tenesteleverandør av naudnett og har i den samanheng dialog med Helsedirektoratet.
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er forskingsinstitusjonen til forsvarssektoren. ²⁷³ DSB og FFI samarbeider om ulike analysar og utgreiingar etter behov.
Folkehelseinstituttet (FHI)	Folkehelseinstituttet er eit statleg forvaltningsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Det har som samfunnsoppdrag å produsere, samanfatte og formidle kunnskap for å bidra til godt folkehelsearbeid og gode helse- og omsorgstenester. I tillegg har DSB grenseflate med FHI ved hendingar der DSB utøver ei samhandlingsroll. DSB og FHI samarbeider om analysearbeid og handtering av ulike situasjonar ved behov.
Nasjonal styringsmodell	Nasjonal styringsmodell for naud- og beredskapskommunikasjon er eit forum for beredskapsaktørar og brukarar av naud- og beredskapskommunikasjon. DSB er representert som fagmyndighet i modellen.
Statsforvaltaren	Statsforvaltaren er den statlege representanten i fylket og har ansvar for å følgje opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa. Statsforvaltaren er eit viktig bindeledd mellom kommunane og sentrale styresmakter. ²⁷⁴ DSB vartek embetsstyringa av Statsforvaltaren. ²⁷⁵ Som tenesteleverandør av naudnett er DSB i dialog med Statsforvaltarane.
Justis- og beredskapsdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorga, politi- og påtalemakta, redningstenesta, samfunnstryggleiken, utlendingsmyndigheitene og samordninga av norsk politikk i polarområda. ²⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet har det overordna ansvaret for DSB, og gir DSB oppdrag. DSB er på vegner av Justis- og beredskapsdepartementet fag-, forvaltings- og tilsynsorgan på sentrale delar av området for samfunnstryggleik.
Hovudredningssentralen (HRS)	Hovudredningssentralen leier og koordinerer alle typar redningsaksjonar (land-, sjø- og luftredningsteneste). Dette skjer anten direkte frå avdelinga i Nord- eller Sør-Noreg, eller gjennom oppdrag til underlagde lokale redningssentralar. Hovudredningssentralen har i tillegg eit særskilt pådrivaransvar for å halde ved like og vidareutvikle samvirket innanfor redningstenesta mellom hendingane. ²⁷⁷ Bruken blir koordinert av hovudredningssentralen for Sør-Noreg (HRS). HRS gir innsatsordre til skogbrannhelikopter.

TABELL 18. Dei viktigaste aktørane som DSB samarbeider med om beredskap.

²⁷¹ Samfunnsøkonomisk analyse av forslag til ny organisering av nødmeldingstjenesten, s. 16.

²⁷² Samfunnsøkonomisk analyse av forslag til ny organisering av nødmeldingstjenesten, s. 16.

²⁷³ FFI: Forsvarets forskningsinstitutt.

²⁷⁴ Statsforvalteren (2023). Om oss.

²⁷⁵ Justis- og beredskapsdepartementet (2022). Hovudinstruks til Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap.

²⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Ansvarsområde og oppgaver i JD.

²⁷⁷ Hovudredningssentralen Om HRS: Om oss.

VEDLEGG 4 – OMKOMNE I BRANN, OM UTVIKLINGA

Utviklinga i talet på og omfanget av dødsbrannar dei siste tiåra viser at det har blitt langt færre som mistar livet i brann i Noreg. Viss vi tek høgde for veksten i folketalet, er talet på omkomne i brann per 100 000 innbyggjar halvert sidan byrjinga av 2000-tallet. Over fleire tiår dalte snittet sakte frå 70 til 60 omkomne per år. 2007 og 2008 utmerkte seg med eit høgt antal omkomne i brann, men etter dette har snittet gått ned markant og lagt seg på eit stabilt nivå på om lag 40 omkomne i året.

I dei fleste brannar som krev menneskeliv, er talet på omkomne éin eller to. Dei siste 15 åra har det likevel vore enkelte brannar der fleire liv har gått tapt i éin og same brann. 2008 var eit dystert år med tanke på omkomne i brann i Noreg. Dette året mista sju personar livet i ein brann på Gulskogen ved Drammen, seks personar omkom i ein brann i Urtegata i Oslo og fire liv gjekk tapt i ein brann på Herøy på Sunnmøre.

I perioden 2010 til 2019 var det til saman tre dødsbrannar med tre omkomne (i 2013, 2015 og 2018). I 2019 omkom seks personar i brann i eit helikopter som styrta i Alta. I 2020 mista fire personar livet i ein bustadbrann i Bergen, og i 2021 omkom fem personar i ein hyttebrann på Risøyhamn i Andøy.

Kva er årsaka til at færre omkjem i brann?

Det er mange faktorar som påverkar talet på omkomne i brann, og det er vanskeleg å skilje ut effekten av enkelttiltak. Sidan tidleg på 90-talet vore eit tydeleg uttalt mål i fleire stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar at færre skal miste livet i brann. Mykje er gjort for å leggje til rette for ei slik utvikling.

Det har vore satsa på målretta, kontinuerlege og langsiktige tiltak, med auka satsing på førebyggjande arbeid. Det er god grunn til å hevde at dette har vore viktig for å oppnå den reduksjonen i antal omkomne i brann som vi har sett over tid.

TYDELEGE OG LANGSIKTIGE MÅL

ST.MELD. NR. 15 (1991–1992) «TILTAK MOT BRANN»

Med St. meld. 15 blei det etablert ein plan med tydelege mål og strategiar for brannvernarbeidet fram mot år 2000, derimellom eit mål om 30 prosent reduksjon i antal døde i brann. Meldinga fungerte i praksis som ein nasjonal plan som var styrande for eit meir offensivt arbeid på brann- og eksplosjonsvernområdet på 90-talet. Med måla og strategiane ønskte ein å oppnå grunnleggjande endringar i brannvernarbeidet med sikte på større fokus på førebyggjande arbeid. For brann- og redningsvesenet innebar dette ei dreining av ressursinnsatsen frå tradisjonell beredskap over på førebyggjande arbeid.

ST.MELD. NR. 41 (2000–2001) «BRANN- OG EKSPLOSJONSVERN»

I St. meld. 41 blei det foreslått nye nasjonale mål som skulle vidareføre og vidareutvikle dei grunnleggjande strategiane frå førre periode, derimellom den styrkte satsinga på førebyggjande tiltak og informasjon. Sjølv om ein ikkje hadde nådd fullt ut måla i St.meld. nr. 15 for reduksjon av antal omkomne i brann, hadde utviklinga i målperioden vore positiv, og myndigheitene var komne langt i arbeidet med mellom anna regelverksutvikling og informasjonsformidling.

Eit av dei fire nye nasjonale måla som blei slått fast, var at det gjennomsnittlege antalet omkomne ved brann i bygning skulle reduserast betydeleg i forhold til gjennomsnittet for siste halvdel av 1990-talet. For å oppnå dette skulle ein vidareføre den særskilde satsinga retta mot bustadbrannar, inkludert brannar som involverer utsette grupper.

ST.MELD. NR. 35 (2008–2009) «BRANNSIKKERHET – FOREBYGGING OG BRANNVESENETS REDNINGSOPPGAVER»

St. meld. 35 følgde opp førebygging som hovudstrategien til regjeringa for å førebyggje og redusere konsekvensane ved brann (Soria Moria-erklæringa). Regjeringa slo fast fem nasjonale mål for brannvernarbeidet i åra framover. Eit av desse var færre omkomne i brann. I denne meldinga varsla regjeringa at eit offentleg utval skulle gå gjennom branntryggleiken til særskilde risikogrupper. I tillegg blei det varsla at det skulle utviklast ein nasjonal kommunikasjonsstrategi.

NOU 2012:4 «TRYGG HJEMME – BRANNSIKKERHET FOR UTSATTE GRUPPER»

17. desember 2010 utnemnde regjeringa eit offentleg utval som skulle gå gjennom branntryggleiken for særskilde risikogrupper. Bakgrunnen var at enkelte grupper har høgre sannsyn enn andre for å miste livet ved ein brann. Grunngevinga for utnemninga var at utvalet skulle bidra til målet som regjeringa hadde sett om færre omkomne i brann. I sin rapport foreslo utvalet fleire tiltak og reformer, og mange av forslaga har sidan blitt gjennomførte. Forslaga omfatta mellom anna organisering og effektiv ressursbruk i kommunane, auka tverrfagleg samarbeid, kunnskapsutvikling og regelverksutvikling.

REGELVERKSUTVIKLING

Eit av dei viktigaste verkemidla til sentrale styresmakter er å leggje føringar for utviklinga på branntryggleiksområdet gjennom eit godt og tidsmessig regelverk. Døme på regelverksutvikling som har vore med på å leggje til rette for utviklinga vi ser i talet på omkomne i brann:

- *Forskrift om brannførebyggjande tiltak og brannsyn (1990)* la til grunn brannførebyggjande tiltak i alle bygg. Mellom anna blei det i Noreg, som første land i Europa, stilt krav til røykvarslar og sløkkjeutstyr i alle bustader (1985: krav om røykvarslarar i nye bustader, 1990: krav om røykvarslarar i eksisterande bustader).
- Gjennom *forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (1995)* blei det innført krav om at alle kommunar skal utføre minst eitt årsverk brannførebyggjande arbeid per 10 000 innbyggjarar. Dette førte til eit mykje større fokus på brannførebygging og brannførebyggjande tiltak. Brann- og redningsvesenet bruker i dag meir enn 1300 årsverk på førebygging (inkl. feiar/brannførebyggjar).
- Fokuset i regelverket var nettopp å få bukt med dei store og alvorlege brannane med mange omkomne som det var fleire av på 70- og 80-tallet. Kommunen fekk ei særleg plikt til å føre regelmessig (i dei fleste tilfelle årleg) tilsyn med særskilde brannobjekt (hotell, sjukehus, forsamlingslokale m.m.) for å avverje brannar der mange menneskeliv kan gå tapt. Det har vore ei vellukka satsing at fokuset i regelverket har vore å få bukt med dei store brannane gjennom regelmessig tilsyn med særskilde brannobjekt. Brannar med mange omkomne i bygningar som fell innanfor denne definisjonen, er sjeldsynte. Det har ikkje vore brannar med fleire enn fire omkomne i særskilde brannobjekt sidan brannen i hotell Caledonien i Kristiansand i 1986 (sjå også avsnittet over «Omkomne i brann – utvikling» om brannar med fleire omkomne).
- Krava til systematisk HMS-arbeid i verksemdar (internkontroll), har også vore av stor betydning for styrkinga av tryggleiken generelt.
- Byggjeregulverket har også utvikla seg over tid, med innføring av stadig strengare krav til branntryggleik. Nye byggjeregjar tredde i kraft 1987, 1997, 2010 og sist i 2017. Mellom anna har det kome krav til sprinkling av omsorgsbustader, sprinkling av bustader over to etasjar, nye avgrensingar til brennbare kledningar, krav om seriekopling og straumtilkopling (med batteri-backup) av røykvarslarar der det ikkje er krav til brannalarmanlegg.
- Krav til elektriske installasjonar (NEK 400) påla komfyrvakt i nye bustader og vesentleg endring/oppgradering av eksisterande elektriske anlegg frå og med 2010.
- Ny forskrift om brannførebygging (2015) tredde i kraft 1.1.2016. Med denne fekk kommunane større handlingsrom til å gjere lokale prioriteringar ved at frekvenskrava til feiing og tilsyn blei fjerna. Kommunane fekk såleis meir fridom til å setje inn målretta tiltak der behovet er størst ut frå ei vurdering av lokale forhold (t.d. tiltak retta mot utsette grupper).

Den auka fridomen til kommunane blir balansert av ei forventning om at dei etablerer og dokumenterer tilfredsstillande system for vurdering og handtering av den reelle risikoen i kommunen. Forskrifta varetek også behovet for å førebyggje brannar der mange kan miste livet, ved at kommunane framleis pliktar å gjennomføre tilsyn i særskilde brannobjekt.

I forskrift om brannførebygging fekk kommunane også ei konkret plikt til å kartleggje utsette grupper, og samarbeidsplikta blei presisert.

INFORMASJONSARBEID OG HALDNINGSSKAPANDE ARBEID

I løpet av åra har det vore ei auka satsing på informasjonsarbeid og haldningsskapande arbeid med gjennomføring av ulike kommunikasjonstiltak retta mot ålmenta og spesielle målgrupper. I tillegg til kommunikasjons- og informasjonsaktiviteten ute i dei enkelte brann- og redningsvesena har det blitt gjennomført ei rekkje nasjonale kampanjar for å auke medvitte hos folkesetnaden.

Ein nasjonal kommunikasjonsstrategi for branntryggleik (2013–2020) blei utvikla etter at dette blei varsla i St. meld. nr. 35 (2008–2009). Strategien blei følgt opp gjennom satsinga «Alt vi kan mot brann». I den samanheng blei det oppretta ei nasjonal koordineringsgruppe som skulle følgje opp anbefalingane i strategien og bidra til meir samordna innsats i kommunikasjonsarbeidet. Gruppen omfatta ei rekkje sentrale aktørar på brannområdet, og blei leia av DSB.

KUNNSKAPSUTVIKLING – BRUK AV FORSKING, STATISTIKK M.M.

Ei rekkje aktivitetar har vore med på å leggje grunnlag for regelverksutviklinga og informasjonsarbeidet / det haldningsskapande arbeidet, derimellom gjennomføring av forskingsprosjekt, statistikkinnhenting, gransking av brannar og analysar av utviklingstrekk i samfunnet.

Forskning er eit viktig bidrag til kunnskapsutvikling og avgjerande for å kunne målrette det førebyggjande arbeidet best mogleg. Det har over tid blitt gjennomført ei rekkje forskingsprosjekt som har gitt verdifull kunnskap.

Også betre statistikk, derimellom data som blir samla inn via BRIS (teke i bruk frå og med 2016), har vore med på å styrkje grunnlaget for å drive førebyggjande arbeid.

AUKA INNSATS OVERFOR UTSETTE GRUPPER

Dei fleste av dei som mistar livet i brann, høyrer til ei såkalla risikoutsett gruppe. Døme på slike grupper er eldre med hjelpebehov og personar med ruslidingar eller psykiske helseproblem. Utrekninga av folkesetnadsutviklinga i Noreg viser at det blir fleire eldre, fleire gamle eldre og ein aukande prosentdel med demens og hjelpebehov. Samanlikna med tidlegare er det no langt fleire med høgare risiko for å omkome i brann, som bur i eigen bustad eller omsorgsbustad.

Sidan 90-talet har styresmaktene difor fått stadig meir fokus på at mange treng hjelp for å vere trygge i heimane sine. Allereie i handlingsplanen for førebygging av ulukker heime, på skule og fritid 1997–2002, var budskapet frå det dåverande Sosial- og helsedepartementet at ein måtte gjere noko på det brannførebyggjande planet dersom eldre menneske i aukande grad skulle halde fram med å bu heime. Det dåverande Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Statens bygningstekniske etat og Statens helsetilsyn samarbeidde om ein rapport om brannvern for heimebuande pleie- og omsorgstrengande, som seinare blei definerte som utsette grupper. Konklusjonen i rapporten var at dersom personar i utsette gruppe skulle bli buande heime, måtte det setjast i verk tryggleikstiltak utover dei som følgjer av minimumskrava i bygge- og brannforskriftene. I rapporten blei det ikkje foreslått endringar i lovverket, men det blei presisert at ein trong ei betre praktisering av moglegheitene som det aktuelle regelverket allereie opna for.

Vidare blei det skissert forslag til organisatoriske og tekniske tiltak som ville betre tryggleiken, og oppfordra til betre samarbeid mellom brannvesenet og helsevesenet.

I St. meld. nr. 35 (2008–2009) varsla regjeringa at eit offentleg utval skulle gå gjennom branntryggleiken til særskilde risikogrupper. Utvalet la fram rapporten sin, NOU 2012:4 «Trygg heimme – Brannsikkerhet for utsatte grupper», i januar 2012.

Kommunane er heilt sentrale i det brannførebyggjande arbeidet, og fleire av dei foreslegne tiltaka i NOU *Trygg heimme* går på organisering og effektiv ressursbruk i kommunane. Tverrfagleg samarbeid blei framheva som vesentleg for å styrkje tryggleiken til utsette grupper. Eit samarbeid mellom brann- og redningsvesenet og helse- og omsorgstenesta blei trekt fram som særleg sentralt.

I tida etter NOU *Trygg heimme* har fleire av dei foreslegne tiltaka blitt gjennomførte. Mellom anna har det blitt gjort eit betydeleg rettleiingsarbeid overfor kommunane for å få fleire til å etablere tverrfagleg samarbeid om utsette grupper. Rettleiingsarbeidet blei gjennomført i samarbeid mellom DSB og Helsedirektoratet.

I kjølvatnet av *Trygg heimme* har stadig fleire kommunar byrja jobbe meir systematisk med branntryggleik for utsette grupper, og mykje av innsatsen blir utført som tverrfagleg samarbeid.

ANDRE MEDVERKANDE FORKLARINGSFAKTORAR

Den teknologiske utviklinga har gitt oss betre alarmanlegg med høve til hurtig varsling av brann- og redningsvesen og andre ressursar som kan bidra til å redde liv og helse ved brann.

Open eld er den fremste enkeltårsaka til dødsbrannar. Open eld inkluderer mellom anna levande lys og røyking. I perioden 2005–2014 var 35 % av dei omkomne røykarar, og 13 % av brannane skuldast røyking. Ein nedgang i talet på røykjarar her til lands kan vere ei medverkande årsak til at færre mistar livet i brann.

Medisinsk utvikling kan også ha bidratt til at færre av dei som kjem ut for brann i dag, omkjem av skadane dei blir påførte.

VEDLEGG 5 – HISTORISK TILBAKEBLIKK PÅ INNSATSPLIKT VED ANDRE AKUTTE ULUKKER ENN BRANNAR

Eit tilbakeblikk på tidlegare lover og forarbeid på brannområdet kan gi ei forståing av kvifor det er så store sprik mellom brann- og redningsvesena i dag, og kva intensjon lovgivar hadde med innsatsplikta ved andre ulukker enn brannar.

I gjeldande lov om brann- og eksplosjonsvern frå 2002 står det lite om oppgåvene til brann- og redningsvesenet. Bakgrunnen for lova var at det var umoderne og uføremålstenleg med tanke på offentleg forvaltning å ha tre lover, og at ein difor ville slå desse saman til éi.²⁷⁸ Det er relevant å sjå til førre brannvernlov frå 1987 med tilhøyrande forarbeid.

Utvidinga av oppgåvene til brann- og redningsvesenet til å omfatte bistand med innsats ved «andre akutte ulukkessituasjonar», blei teken inn i lov 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern m.m. (brannvernlova) (opphæva) som var forløparen til dagens brann- og eksplosjonsvernlov. Forarbeida til denne lova har difor ei meir omfattande beskriving av oppgåvene.

I alle forarbeida til oppheva brannvernlov²⁷⁹ går det fram at det var samfunnsøkonomisk rett å bruke brann- og redningsvesenet til andre oppgåver der ein høg beredskap vil kunne vere avgjerande for effektiv innsats. Hylland-utvalet²⁸⁰ foreslo å lovfeste følgjande beredskapsoppgåver som obligatoriske: a) akutt forureining, b) trafikk- og arbeidsulukker, c) ras-, flaum- og andre naturulukker m.m. Utvalet foreslo at «med dei ressursane som brannvesenet disponerer, skal brannvesenet yte hjelp i:

- Den organiserte redningstenesta i Noreg,
- redningstilfelle som krev omgåande innsats som følgje av akutte ulukkessituasjonar (eksplosjonsulukker, trafikkulukker, drukningsulukker, ras-, flaum- eller andre naturulukker m.m.) og
- som følgje av akutt forureining».²⁸¹

Fleirtalet i utvalet hadde som uttrykkeleg føresetnad at desse oppgåvene løysast med ressursane som brannvesenet disponerte, og ikkje påføre kommunen særlege utgifter. Utvalet foreslo vidare at det skulle vere mogleg å påleggje brannvesenet andre verne- og redningstenester (derimellom hjelpe- og beredskapstenester) enn førnemnde, etter vedtak av anten kommunestyret eller departementet. Utvalet sikta her til ambulanseteneste, «sosialvarsling», oppgåver knytt til overvaking og alarmformidling i samband med ulike samfunnstenester, vassdykkarberedskap ved drukningsulukker m.m. Utvalet forutsette at slike vedtak berre kunne treffast dersom dette ikkje vesentleg svekte dei lovbestede oppgåvene brannvesenet var pålagt. På bakgrunn av utviklinga i seinare år – med bruk av brannvesenet til redningsteneste utanom branntilfelle, og behov for meir rasjonell bruk av brannvesenressursane – slutta departementet seg i hovudtrekk til synspunkta som utvalet la fram. På den andre sida foreslo departementet ei generelt utforma føresegn om oppgåvene til brannvesenet. Den foreslegne føresegna framheva i generell form at brannvesenet skal hjelpe med

²⁷⁸ Loven avløyste lova om brannvern m.m., lov om brannfarlege varer, væsker og gassar under trykk og lov om eksplosive varer.

²⁷⁹ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, Ot.prp. nr. 43 (1986–87) Om lov om brannvern m.m. og Innst. Ot. Prp. nr. 66 (1984–87) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om brannvern m.m.

²⁸⁰ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver pkt. 2.3.

²⁸¹ NOU 1982:32 kap. 14.1 § 10 og Ot.prp.nr. 43 (1986–87) Om lov om brannvern md.v. pkt. 6.3.1.2.

innsats ved andre akutte ulukkessituasjonar, og at det skal vere mogleg å påleggje brannvesenet andre oppgåver.²⁸²

I forarbeida til den oppheva brannvernloven gir departementet nyttig informasjon knytt til dei nye beredskapsoppgåvene i sin kommentar til § 8 om oppgåvene og bemanninga til brannvesenet. Her går det fram at andre oppgåver som til dømes restverdiredning, ambulanssekøyring, sosialalarm eller andre oppgåver som brannvesenet kan utføre, ikkje skal gå ut over lovpålagde oppgåver, og at ingen kommunar skal bli påførte netto meirutgifter av betydning. Bistand med innsats ved andre akutte ulukker skulle heller ikkje påføre kommunen netto meirutgifter av betydning:

Bokstav c er ny og inneberer ei utviding av dei obligatoriske oppgåvene til brannvesenet etter forslag frå Hylland-utvalet. Departementet har ikkje foreslått ei kasuistisk opplisting av dei utvida beredskapsoppgåvene, då ein ikkje ser nokon grunn til å avgrense bistandsplikta til berre enkelte konkretiserte beredskapsituasjonar. Departementet ønskjer å markere at brannvesenet skal assistere som beredskapsstyrke til samfunnets beste, i alle ulukkessituasjonar der brannvesenet har økonomiske og personellmessige føresetnader og teknisk utstyr til å gjere ein innsats.

Bokstav d er også ny, og siktar til oppgåver som kommunen eller sentrale styresmakter etter lov kan påleggje brannvesenet – til dømes vern om restverdi, ambulanssekøyring, sosialalarm eller andre oppgåver som brannvesenet kan utføre – under føresetnad av at det ikkje går ut over oppgåvene etter bokstavane a–c.

Når det gjeld punkt c og d, er det verken forventa eller føremålstenleg at kvart brannvesen skal dekkje alle typar ulukker som er omfatta av bistandsplikt. Det blir vist til nærmare omtale i kap. 12. Det blir heller ikkje føresettt teknisk eller personellmessig styrking utover det som går fram av same kapittel. Økonomisk blir det føresettt at dei utvida oppgåvene skal løysast innanfor rammene av dei noverande samla ressursane til brannvernberedskap, slik at kommunane ikkje blir belasta med netto meirutgifter av betydning.

Ifølgje kommentaren frå departementet til § 8 bokstav d over, kunne både kommunen og sentrale styresmakter etter lov påleggje brann- og redningsvesenet andre oppgåver. Det vil seie andre oppgåver enn brannførebygging og innsatsstyrke ved brannsituasjonar og andre akutte ulukkessituasjonar (a–c). Av ordlyden i brannvernlova § 8 bokstav d går det på den andre sida ikkje fram kven som kan leggje andre oppgåver til brannvesenet. I gjeldande brann- og eksplosjonsvernlov § 11 andre ledd står det uttrykkeleg at det er «kommunen» som kan leggje andre oppgåver til brann- og redningsvesenet, såframt dette ikkje svekkjer dei lovpålagte oppgåvene. Det er ikkje kommentert i forarbeida til gjeldande brann- og eksplosjonsvernlov at det her har blitt gjort ei endring. Når det står at «kommunen» kan leggje andre oppgåver til brann- og redningsvesenet, utelukkar det at andre / sentrale styresmakter også kan leggje andre oppgåver til brann- og redningsvesenet etter denne heimelen (§ 11 andre ledd).

²⁸² Ot.prp. nr. 43 (1986–87) Om lov om brannvern m.m. pkt. 6.3.1.2 og 6.3.1.4.

Heiltids- og deltidstilsette brannpersonell og utstyr

Hylland-utvalet, NOU 1982: 32²⁸³ beskrev også skiljet mellom heiltidspersonell og deltidspersonell, og at sistnemnde kategori av praktiske grunnar var avhengig av stort sett å konsentrere seg om reine brannutrykkingar, medan heiltidspersonell også kunne ta andre oppgåver. Etter dei dåverande retningslinjene for organisering og dimensjonering av brannvesen var kategori a) fast tilsette (kalla yrkesbrannfolk) i kommunar med eit dimensjoneringsgrunnlag på over 20 000 innbyggjarar. Kategori b) var deltidstilsette mannskap i kommunar med eit dimensjoneringsgrunnlag på mellom 8 000 og 20 000 innbyggjarar. Kategori c) var deltidstilsette mannskap i kommunar med eit dimensjoneringsgrunnlag på under 8 000 innbyggjarar.

Tradisjonelt har utrykkingsstyrkane hatt sløkking av brann som einaste oppgåve. I løpet av dei siste 30 åra har det her skjedd ei utvikling, slik at dei fleste yrkesbrannkorps i dag i større eller mindre grad også tek på seg andre beredskapsoppgåver. Takka vere auka mobilitet og betre sambandsmoglegheiter har dette late seg gjere utan at det har gått ut over brannberedskapen.

Det er også ei kjensgjerning at sjølv i dei største byane er det berre ca. 3–5 % av den totale vakttida som blir brukt til å sløkkje brannar.

Av andre oppgåver som dei større brannvesena har teke på seg, kan nemnast ambulanseskøyting, oljevernberedskap og beredskap mot ulukker og uhell. Sistnemnde kategori omfattar mellom anna beredskap mot trafikkulukker, vasskadesanering, innlåsingar, beredskapsteneste for vassavslag for vassverket, anleggsulukker og ulukker med heiser o.l. og beredskap mot akutt forureining. Dette er for det meste oppgåver som samfunnet treng beredskap for, og som ingen andre beredskapsorgan har følt ansvar for eller fått ressursar til å ta på seg.

Fylkeskommunen har ansvaret for organisering av ambulanseskøyting. Dette har enkelte stader blitt løyst ved at brannvesenet har teke på seg oppgåva (Bergen). Enkelte brannvesen har også teke på seg mottak og vidareformidling av alarmar, og fungerer såleis som alarmsentralar både for private og offentlege etatar. Slike alarmar kan vere til dømes innbrotssalarmar, sosialalarmar og overvåkingsalarmar for vassverk, elverk o.l.

Førnemnde gjeld primært yrkesbrannkorps (kategori a). For kommunar med innkallingsmannskap (kategori b og c) er slike spesielle oppgåver mindre utbreidde. Dette kjem av at ein ved utrykking må ta personellet ut av sitt vanlege arbeid, noko som påfører kommunane ekstrautgifter og skaper problem på arbeidsplassane. Ved slike brannvesen er ein med andre ord av praktiske årsaker avhengig av stort sett å konsentrere seg om reine brannutrykkingar.

Kva materiell brannvesenet har for brannsløkking, varierer mykje. Medan enkelte små brannvesen er nesten utan materiell, kan større brannvesen ha moderne og tilstrekkeleg materiell. I forskriftene frå departementet til noverande brannlov blir det opna for at Statens branninspeksjon kan slå fast nærmare krav til materiell, men det er så langt ikkje gitt slike føresegner. Brannvesena er likevel underlagde dei generelle lovkrava om at dei skal ha materiell og utstyr som er nødvendig for å løyse oppgåvene dei er pålagde i kommunen.

Utstyret for å løyse dei andre oppgåvene brannvesena har teke på seg, er også varierande. Ofte har situasjonen vore slik at brannvesena blir tilkalla til oppgåver som dei verken har utstyr eller opplæring til å løyse, men ein del av dei større brannvesena har her både skaffa seg utstyr og gitt personellet opplæring etter beste evne.

²⁸³ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, pkt. 6.2 Beredskapsoppgaver, s. 22.

Framtidig og organisering av og arbeidsoppgåver for det kommunale brannvesenet

I korte trekk framhevar Hylland-utvalet, NOU 1982: 32²⁸⁴, at det brenn mykje i Noreg. Det blir vist til kostnader for brannskadar og at auken i dei materielle (økonomiske) brannskadane også skuldast aukande bruk av betydelege formueobjekt og avansert teknologi både i næringslivet og i det daglege privatlivet i det norske velferdssamfunnet. Både i Noreg og elles manglar det god statistikk som kan gi ein peikepinn på i kva grad brannførebyggjande tiltak kan erstatte brannberedskap.

Det er likevel grunn til å tru at dei store avstandane og den spreidde folkesetnaden gjer forholda spesielt krevjande i Noreg. Å byggje ut beredskapskorps med slagkraft lèt seg vanskeleg gjere med rimelege utgifter når folkesetnadsunderlaget er svakt, og dette gjeld dei fleste kommunar i landet. Skal ein organisere eit deltidsbrannvesen med heimevakt, blir utgiftene store. Innsatstida blir lang og sløkkje- og redningsinnsatsen deretter. (...) Ein må difor truleg berre erkjenne at ikkje er mogleg å byggje ut ein effektiv brannberedskap for alle delar av landet.²⁸⁵

Hylland-utvalet omtalte vidare ulike beredskapsoppgåver, trass i at departementet seinare i lovprosessen (som nemnt over) ikkje ønskte ei konkret oppramsing, men ei generelt utforma føresegn om oppgåvene til brann- og redningsvesenet. Utvalet kommenterte fleire oppgåver enn det tok inn i forslaget om lovpålagde oppgåver. Kort utdrag:

- Brannsløkking skulle framleis vere hovudoppgåva til brann- og redningsvesenet når det galdt beredskap.
- Beredskap mot akutt forureining. Forureiningslova påla kommunane å sørgje for nødvendig beredskap mot mindre tilfelle av akutt forureining. Den korte responstida til brann- og redningsvesenet var med på å gjere brann- og redningsvesenet veileigna til å dekkje dei kommunale beredskapsoppgåvene på dette området. Det blei lagt til at engasjementet til brann- og redningsvesenet i det vesentlege burde vere avgrensa til akuttfasen, som vanlegvis varer i nokre få timar. Når det galdt uhell med dei farlegaste stoffa, meinte utvalet at «dersom det skal byggjast ut ein beredskap, bør dette leggjast til dei større yrkesbrannvesena, og desse bør kunne dekkje ein større region som til dømes politidistrikt».
- Ved trafikk- og arbeidsulukker er det behov for ein organisasjon med kort innsatstid og eit visst minimum av utstyr. Utvalet såg det som naturleg at brannvesena også bygde ut ein beredskap på dette området mange stader.
- Ras-, flaum- og andre naturulukker. Utvalet meinte det ville vere rett å påleggje brann- og redningsvesenet utrykkingsplikt ved alle ras-, flaum og naturulukker der brann- og redningsvesenet er i stand til å gjere ein effektiv innsats med det utstyret det har, og der kostnadene ved hjelpearbeidet står i rimeleg forhold til det som kan reddast. Innsatsen til brann- og redningsvesena skulle avgrensast til akuttfasen, slik at annan beredskap ikkje blei svekt over eit lengre tidsrom.

²⁸⁴ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, pkt. 7 Fremtidig og organisering av og arbeidsoppgaver for det kommunale brannvesen, s. 24.

²⁸⁵ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, pkt. 7 Fremtidig og organisering av og arbeidsoppgaver for det kommunale brannvesen, s. 25.

- Vassdykkarberedskap. Enkelte brann- og redningsvesen hadde oppretta ein beredskap med lett-dykkarar (inntil 30 m) for å kunne rykkje ut ved drukningsulukker. Meldemoglegheitene ved drukning var som oftast særst dårlege, slik at det gjekk lang tid frå ulukka blei oppdaga og til utrykkingseininga blei varsla. Transporten av lettdukkarar fram til ulukkestaden kunne også by på utfordringar. Tida frå eit menneske går under vatn og dermed sluttar å puste og til det blir sett i gang gjenoppliving, bør erfaringsmessig ikkje overstige 5 minutt dersom livet skal kunne bergast. I heilt spesielle tilfelle har ein likevel klart oppliving etter oppimot 30 minutt. Ein beredskap med lettdukkarar krev spesialutdanning, og det går med mykje tid til øvingar for å halde ferdigheitene ved like. Kostnadene er relativt store. Redningsmoglegheitene er små sett i forhold til kostnadene, og utvalet konkluderte med at kommunane ikkje kunne påleggjast beredskap med lettdukkarar. Derimot meinte utvalet at dersom ein kommune sjølv ønskjer å opprette ein lettdukkarberedskap, vil denne med fordel kunne leggjast til brann- og redningsvesenet. Det blir kort gått inn på behovet for sokning og andre hjelpetenester under vatn som gjer at kommunane ønskjer å byggje ut beredskap. Kommunane som byggjer ut lettdukkarberedskap, bør kunne stille denne til disposisjon (eventuelt mot refusjon av utgifter) for ein større region dersom oppdrag utanfor eigen kommune er i offentleg interesse.
- Sosialvarsling «er i hovudsak mynta på eldre, einslege personar som kan få eit akutt behov for å gi melding til omgjevnadene. Ei slik melding kan bli send automatisk når det har skjedd noko unormalt. Utbygginga av sosialvarsling er framleis i startfasen. Så langt er berre nokre få prøveprosjekt sette i gang. Eit av problema som sosialetaten står overfor, er kven som skal ta imot varslingsane. Utbygging av eigne varslingsentralar og eigne utrykkingseiningar for sosialvarsling er éi løysing. Ulempa er at det vil koste mykje og gi ein organisasjon med lita belastning. Å nytte brannvesenet til dette – både for mottak av varsel og første respons – er difor ei praktisk og god løysing, spesielt i kommunar med yrkesbrannvesen. Slik utvalet ser det, er dette såleis ei oppgåve som bør kunne løysast av brannvesenet der forholda ligg til rette for det. Utvalet føreset at slike oppgåver ikkje blir pålagde brann- og redningsvesenet i eit så stort omfang at det i vesentleg grad går ut over primær oppgåvene som brannvesenet skal løyse. Det blir elles vist til innstillinga frå Vaksentralkomiteen.»
- Ambulanseteneste. Fleire utval hadde vurdert ambulansetenesta i Noreg. Ambulanseskøyting blei i 1982 drifta av privatpersonar, frivillige hjelpeorganisasjonar, sjukehus, brann- og redningsvesen og eigne kommunale og fylkeskommunale ambulansesentralar. I og med at enkelte brann- og redningsvesen driv ambulanseteneste, vurderte utvalet om dette kunne vere ei oppgåve for brann- og redningsvesenet:

«I større kommunar med mykje ambulanseskøyting vil denne skøytinga vere tilnærma kontinuerleg og såleis påføre beredskapen ei relativt stor belastning. Ambulanseskøytinga kan difor ikkje drivast med dei same mannskapa som skal dekkje annan beredskap. I tillegg kjem den ekstra belastninga knytt til det at dagens ambulanseskøyting krev relativt mykje utdanning. Det er i det heile teke eit spørsmål om det er rett å utdanne dei same mannskapa både til brannfolk og ambulansesepersonell. I mindre kommunar med få ambulansetrykkingar vil belastninga på beredskapen vere mindre. På den andre sida vil transportane her som oftast vere lengre og krysse kommunegrensene, slik at mannskapa blir ute av annan beredskap i lengre tid.

Fordelane med felles drift av brannvesen og ambulansetenesta er høvet til bruk av felles alarm-sentral og forlegning for vaktpersonell. I mindre kommunar kan ein også bruke felles alarmeringssystem, og til ein viss grad også det same beredskapspersonellet. Dette kan gjerast ved å setje ekstra personell i beredskap når ein engasjerer beredskapspersonell i ei ambulansetrykking.

Utvalet konkluderer difor med at det må vurderast ut frå dei lokale forholda om ambulansetenesta bør leggjast til brannvesenet eller ikkje.»

- Andre beredskapstenester

«Ein kommune treng i dag ulike beredskapstenester. Behovet for å finne økonomisk fornuftige løysingar for desse tenestene har vore aukande dei siste åra – særleg etter at den nye lova om arbeidsmiljø avgrensa høvet til å bruke heimevakter, og etter den vesentlege auken i kompensasjonen for heimevakter. Oppgåvene det her dreier seg om, kan vere overvakingsoppgåver (vassverk, varmesentralar og anna driftsovervaking), alarmformidlingsoppgåver (lege, dyrlege, elektrisitetsverk, vassforsyning) med tilhøyrande tilkalling av rette vedkomande eller enkle inngrep i ein prosess. Dette er oppgåver som utvalet meiner kan og bør leggjast til brannvesenet dersom forholda elles ligg til rette for det. Ein føresetnad er at brannvesenet ikkje blir pålagt oppgåver av eit slikt omfang og ein slik karakter at det svekkjer brannberedskapen og andre obligatoriske beredskapsoppgåver betrakteleg.

Mange enklare beredskapsoppgåver i ein kommune er av ein slik art at det ved bruk av moderne sambandsmiddel ikkje vil føre til redusert beredskap om desse oppgåvene blir lagde til brannvesenet.

I den statlege redningstenesta, som er organisert i to hovudredningssentralar og 54 lokale redningssentralar (LRS), må brannvesenet inngå som viktig lokal ressurs. Dette gjeld både i den fortløpande planlegginga og ved øvingar i redningstenesta og under aksjonar. Dei større brannvesena må også kunne rykkje ut for å hjelpe i område som høyrer inn under andre LRS enn deira eigen. Utvalet meiner at hovudregelen må vere at kommunane ikkje er pålagde å kjøpe inn omfattande spesialutstyr for bruk i den statleg organiserte redningsteneste eller til andre beredskapsoppgåver enn brannsløkking. Heller ikkje på personellsida bør kommunane ha pålegg om å dekkje behov innanfor den statlege redningstenesta. Dette vil seie at kommunane normalt skal delta med personellet og utstyret som kommunen uansett har for brannsløkking.

Dersom staten ønskjer å anskaffe slikt spesialutstyr, bør brannvesena kunne betene dette utstyret dersom det ikkje medfører urimelege ekstraavgifter for kommunen. Spesialutstyr som kommunen sjølv har gått til innkjøp av, skal stillast til disposisjon for redningstenesta.»

VEDLEGG 6 – DEFINISJON AV SMÅ OG STØRRE BRANNAR/ULUKKER

Minstekrava i brann- og redningsvesenforskrifta om tettstader, innbyggjartal og utrykkingstider skal sikre eit minste tryggleiksnivå. Minstekrava for beredskap er slått fast med sikte på at brann- og redningsvesenet skal kunne handtere brannar i objekt som oppfyller det branntekniske tryggleiksnivået som følgjer av plan- og bygningslova av 27. juni 2008 med forskrifter, og av brann- og eksplosjonsvernlova med forskrifter. Med desse føresegnene blir konsekvensane etter dei fleste brannar/ulukker reduserte til det som «normalt» blir akseptert.²⁸⁶

Forventingar til innsatsstyrken etter standard dimensjonering

Brannar og ulukker kan for enkelheits skuld delast inn i tre kategoriar:

1. «små»
2. «større»
3. «dei største»

Det er forventa at brann- og redningsvesen som er dimensjonerte etter standardkrava, skal kunne handtere «små» og «større» brannar/ulukker.

Etter standardkrava skal alle kommunar ha eit brann- og redningsvesen med minst 16 personar, jf. forskrifta § 13, men med ulike krav til vaktlag og vaktberedskap avhengig av innbyggjartal, jf. §§ 15 og 17.

«Små» brannar eller ulukker

Minst fire av ein minste innsatsstyrke på 16 personar, pluss eventuelt ytterlegare personell (tidlegare kalla støttestyrke), skal utgjere ein førsteinnsatsstyrke. Denne er forventa å vere i stand til å setje i verk effektiv og sikker redning/sløkking/avgrensing ved «små» brannar eller ulukker, jf. forskrifta §§ 13, 15 og 17.

«Små» brannar eller ulukker kan vere:

- Brannar innanfor ei frittliggande bygning eller ei forskriftsmessig «lita» branncelle på storleik med ein bustad / ei leilegheit (ca. 100–150 m²).
- Brann i frittliggande fritidsbustad (ca. 100–150 m²).
- Bilbrann.
- Trafikkuhell der éin eller to bilar er involvert.
- Førebuande innsats ved skogbrann, vasskadar, ras, flaum.
- Pipebrann.
- Akutt forureining (avhengig av interkommunal avtale og beredskapsplan).
- Mindre brannar som til dømes container- og grasbrannar.

²⁸⁶ I rettleiinga til oppheva forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen følgjer det av vedlegg 1 at minstekrava knytt til tettstader, innbyggjartal og innsatstider skal sikre eit minste tryggleiksnivå. Desse krava er vidareført i gjeldande brann- og redningsvesenforskrift.

«Større» brannar eller ulukker

10–15 minutt etter at førsteinnsats er sett i verk, er det forventa at minst 12–14 av ein minstestykke på 16 personar er i innsats. Denne innsatsstyrken skal kunne handtere «større» brannar eller ulukker på ein effektiv og sikker måte. Sjå forskrifta §§ 5, 13 og 16.

«Større» brannar eller ulukker kan vere:

- Brann med spreieing utover «lita» branncelle.
- Brann innanfor forskriftsmessig brannseksjon (salslokale og industri-/handverkslokale på inntil 1800 m² utan kompenserte tekniske tiltak).
- Totalbrann i bygning med forskriftsmessig avgrensa storleik, t.d. bustadhus i tett busetnad, rekkjehus og overnattingsstad.
- Trafikkulukker der meir enn to bilar er involverte.
- Akutt forureining (avhengig av beredskapsplan/avtale).
- Mindre skogbrann (to til ti mål).

«Dei største» brannane og ulukkene

Brannar og ulukker i objekt som er bygde, utstyrte og haldne ved like i tråd med bygningslova med forskrifter og brann- og eksplosjonsvernlova med forskrifter, kan likevel utvikle seg til å bli større enn det standardkrava er meinte å skulle dekkje.

«Dei største» brannane eller ulukkene kan vere:

- Brann med spreieing utover forskriftsmessig brannseksjon, kvartalsbrannar.
- Totalbrann i bygning, t.d. utover rekkjehus.
- Skogbrannar (over ti mål, eller beredskapsanalyse skogbrann har 50 000 mål på scenario 1).

Det er ikkje meint frå tidlegare at eitt brann- og redningsvesen skal kunne handtere dette åleine. Desse største hendingane må handterast ved å

- leggje til rette for bistand i ein akuttsituasjon (jf. forskrifta § 5 andre ledd)
- rekvirere / be om andre personell- og materiellressursar med heimel i brann- og eksplosjonsvernlova (jf. lova §§ 5 og 15, og forskrifta § 5 andre ledd)

Døme på nasjonale hendingar

Skogbrannsommar 2018, med mange brannar i heile landet, kravde samvirkekonferansar med statsforvaltarar og nasjonal koordinering av helikopter. Det blei også etablert ei nasjonal styring av Sivilforsvaret og overflytting av personell frå nord til sør for bistand.

Scenario 3 i rapporten Beredskapsanalyse skogbrann, når det blir behov for internasjonal støtte.

Til dels Gjerdrum-skredet, der det blei spurt etter internasjonale kapasitetar.

Andre hendingar som medfører at DSB må etablere rapportering frå Statsforvaltaren – t.d. flaum og andre naturskapt hendingar som strekkjer seg over større område.

VEDLEGG 7 – TENESTEPLIKT I FORSVARET VED KRISE OG KRIG

Tenesteplikta i Forsvaret er regulert i forsvarslova²⁸⁷. Fritak for frammøte i Forsvaret på grunn av sivil stilling er regulert i lova § 32, der det går fram at:

Kongen kan gi forskrift om at tenestepliktige som på grunn av sivil stilling eller fagkunne bør halde fram i si sivile verksemd, kan få fritak for eller utsett frammøte til teneste i Forsvaret i krig, når krig truar eller ved styrkeoppbygging. (...)

Fritaksordninga omfattar alle sivile stillingar eller fagkunne som er kritisk viktig for samfunnet å oppretthalde ved krig, krise eller styrkeoppbygging. Det er gjennom vernepliktsforskrifta²⁸⁸ kapittel 11 gitt nærmare reglar om fritaksordninga.

Av forskrifta § 59 første ledd følger det at alle verksemdar som varetek eller støttar opp under samfunnskritiske funksjonar, kan søkje om fritak ved krig, når krig truar og ved styrkeoppbygging for tilsette som er pålagde teneste i Forsvaret og har ein sentral funksjon i verksemda. Av tredje ledd i føresegna følger at dette likevel ikkje gjeld enkelte kategoriar av tenestepliktig personell, derimellom dei som er innkalla til førstegongsteneste, er tilsette i Forsvaret, har kontrakt om tenesteplikt i Forsvaret, har kvalifikasjonar som er nødvendige for Forsvaret, har fått militærmedisinsk utdanning av Forsvaret, er fartøysbefal i Sjøheimevernet, eller er områdesjefar i Heimevernet.

For deltidstilsette i brann- og redningstenesta, er fritaksordninga ytterlegare presisert i § 62 første og andre ledd, der det følger at dersom arbeidsgivar søkjer om det, skal tenestepliktige som er tilsette på deltid i brann- og redningstenesta, få fritak frå teneste i krig, når krig truar og ved styrkeoppbygging. Vidare følger det at Forsvaret likevel kan påleggje inntil to deltidstilsette frå kvar brannstasjon å gjere teneste i Forsvaret dersom stillingane ikkje lèt seg dekkje av andre tenestepliktige som har den same kompetansen og er busette i det same området.

Slik dagens lovverk er utforma, er det ikkje identifisert direkte og store utfordringar. Lovverket legg til rette for at det kan gjerast unntak for tenesteplikta dersom tenestepliktige med samfunnskritiske funksjonar treng å bli verande i stillingane sine for å vareta dei grunnleggjande behova og tryggleiken til folkesetnaden og i samfunnet.

²⁸⁷ Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og teneste i Forsvaret m.m. (forsvarslova).

²⁸⁸ Forskrift 16. juni 2017 nr. 779 om verneplikt og heimevernsteneste (vernepliktsforskrifta).

At det i forskrifta ligg føre ei særskild skal-føresegn for deltidstilsette i brann- og redningsvesenet, er truleg meint å skulle sørgje for at brann- og redningsvesen som baserer seg på deltidstilsette, skal vere sikra brannpersonell, då dette personellet mest sannsynleg ikkje vil kunne søkje fritak etter forskrifta § 59.

Ut frå eit «frå det meir til det mindre»-synspunkt er det nærliggande å tru at brannpersonell som er tilsett i heiltidsstilling, vil få innvilga fritak frå tenesteplikta i Forsvaret, under føresetnad av at dei ikkje kjem inn under ein av dei nemnde kategoriane i forskrifta § 59 tredje ledd. For det første viser den særskilde reguleringa i § 62 at brann- og redningsvesenet blir sett på som samfunnskritisk funksjon. For det andre vil personar som har ei slik stilling på heiltid, vere sentrale for å vareta kritiske samfunnsfunksjonar.

Det kan vurderast ut frå dagens tryggleikspolitiske situasjon om det bør gjennomførast konkrete tiltak som vil gjere at dagens brann- og redningsvesen på ein rask og effektiv måte får sendt inn søknad om fritak frå tenesteplikt, og at desse søknadene blir behandla effektivt.

Alternativt kan ein vurdere å utarbeide eit generelt fritak kan setjast i verk gjennom éi enkel avgjerd dersom det skulle bli nødvendig.

For begge tilfella vil vernepliktforskrifta § 59 tredje ledd avgrense høvet til fritak.

VEDLEGG 8 – VURDERING AV EFFEKTANE AV TILTAKA SOM ARBEIDSGRUPPA FORESLÅR

Rapport frå Menon Economics.

RAPPORT

SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER – HELHETLIG GJENNOMGANG AV BRANN- OG REDNINGSOMRÅDET

SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER AV TILTAK FORESLÅTT AV ARBEIDSGRUPPEN FOR
HELHETLIG GJENNOMGANG AV BRANN- OG REDNINGSOMRÅDET



Foto: Christian Finstad/DSB, hentet fra <https://www.brsk.no/for-deg-som-vil-soke-fagskoleutdanning/opptakskrav/>

MENON-PUBLIKASJON NR. 71/2023

Av Iselin Kjelsaas, Simen Pedersen og Embla Skurtveit



Forord

Menon Economics har bistått den nedsatte arbeidsgruppen for helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet og sekretariatet i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med å vurdere samfunnsøkonomiske virkninger av foreslåtte tiltak.

Våre kontaktpersoner i DSB har vært Ane Mathea Bjønness-Ekerheim og Ingvild Birgit Ravn Fosheim. I løpet av arbeidet har vi også fått nyttige innspill fra Marit Svensgaard i Oslo Economics og Jesper Rådberg i DSB. Arbeidet er gjennomført i perioden fra februar 2023 til mai 2023, hvor hoveddelen av arbeidet har foregått i april og første halvdel av mai.

Rapporten er skrevet av Iselin Kjelsaas, Simen Pedersen og Embla Skurtveit.

Vi takker DSB for et spennende prosjekt og et godt samarbeid.

Mai 2023

Simen Pedersen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Iselin Kjelsaas
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

INTRODUKSJON	4
1. BAKGRUNN	5
1.1. Kort om oppdraget	5
1.2. Metodisk tilnærming	5
1.3. Forutsetninger for prissatte virkninger	6
2. OVERORDNET OVERSIKT OVER TILTAK OG NULLALTERNATIV	7
2.1. Tiltak knyttet til oppgavefordeling	7
2.2. Tiltak knyttet til håndtering av helseoppgaver	7
2.3. Tiltak knyttet til håndtering av politioppgaver	8
2.4. Andre tiltak	8
2.5. Utvalgte elementer ved nullalternativet	8
3. DEFINERE GRUNNPORTEFØLJE	12
3.1. Kort beskrivelse av tiltak	12
3.2. Mulige virkninger	12
3.3. Andre momenter	14
4. MODELLER FOR OPPGAVEFORDELING	15
4.1. Kort beskrivelse av modellene	15
4.2. Mulige virkninger	17
4.3. Andre momenter	24
5. KLARGJØRE KOMMUNENS ANSVAR FOR Å SIKRE HELDØGNS AKUTTMEDISINSK BEREDSKAP	25
5.1. Kort beskrivelse av tiltak	25
5.2. Mulige virkninger	25
6. AKUTTHJELPEROPPGAVER KAN LEGGES TIL BRANN- OG REDNINGSVESENET	28
6.1. Kort beskrivelse av tiltak	28
6.2. Mulige virkninger	28
7. UTALARMERE RETT ANTALL BRANNPERSONELL TIL HELSEOPPDRAG	31
7.1. Kort beskrivelse av tiltak	31
7.2. Mulige virkninger	31
8. TYDELIGGJØRE GRENSESITT MOT POLITIET	33
8.1. Kort beskrivelse av tiltak	33
8.2. Mulige virkninger	33
9. UTREDE BRANN OG REDNING SIN ROLLE I PLIVO-OPPDRAG	35
9.1. Kort beskrivelse av tiltak	35
9.2. Mulige virkninger	35
10. STRENGERE KRAV TIL KVALITET PÅ ALARMANLEGG	36
10.1. Kort beskrivelse av tiltak	36
10.2. Mulige virkninger	36
11. VURDERE Å ETABLERE SPESIALISTKOMPETANSE HOS NOEN 110-SENTRALER	38
11.1. Kort beskrivelse av tiltak	38
11.2. Mulige virkninger	38
12. HELTIDSLEDELSE I ALLE BRANN- OG REDNINGSVESEN	40

12.1.	Kort beskrivelse av tiltak	40
12.2.	Relevante momenter ved nullalternativet	40
12.3.	Mulige virkninger	42
12.4.	Andre momenter	45
13.	ØKE ANTALL TILSYN	46
13.1.	Kort beskrivelse av tiltak	46
13.2.	Mulige virkninger	46
14.	MINIMUM ETT ÅRSVERK TIL FOREBYGGENDE ARBEID	49
14.1.	Kort beskrivelse av tiltak	49
14.2.	Mulige virkninger	49
	REFERANSELISTE	52

Introduksjon

Regjeringen gjennomfører for tiden en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet, som skal resultere i en melding til Stortinget innen utgangen av 2023. Menon Economics har bistått den nedsatte arbeidsgruppen og sekretariatet i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med å vurdere samfunnsøkonomiske virkninger av foreslåtte tiltak.

Sekretariatet/arbeidsgruppen har selv beskrevet nåsituasjonen og relevante tiltak. Det er vurdert samfunnsøkonomiske virkninger av følgende tiltak:

- Definere en grunnportefølje for henholdsvis forebygging og beredskap, som konkretiseres i lov. Grunnporteføljen kan forstås som et minimumsnivå av oppgaver og tjenester som alle brann- og redningsvesen skal levere.
- Ulike modeller for samarbeid og oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå innenfor brann og redning, hvor ett ytterpunkt er overgang til regionale brann- og redningsvesen innenfor 110-regionene.
- Tydeliggjøre brann- og redningsvesenets ansvar for helseoppgaver og håndtering av disse, herunder klargjøring av kommunens ansvar for å sikre heldøgns akuttmedisinsk beredskap og å endre hjemmelsgrunnlaget om at akuttgjelderoppgaver kan legges til brann- og redningsvesenet.
- Tiltak for å utalarmere færre brannpersonell til helseoppdrag.
- Tydeliggjøre brann- og redningsvesenets ansvar innenfor politioppgaver og hvordan slike oppdrag bør håndteres, herunder tydeliggjøring av grensesnittet mellom brann- og redningsvesen og politi i veiledning og utredning av brann- og redningsvesenets rolle i pågående livstruende vold (PLIVO)-oppdrag.
- Strengere krav til kvalitet på alarmanlegg for å redusere antall unødige brannalarmer.
- Vurdere å etablere spesialistkompetanse hos noen 110-sentraler.
- Krav om heltidsledelse, hvilket innebærer at alle brann- og redningsvesen skal ledes av en kvalifisert person i hel stilling, og i tillegg ha lederfunksjoner i heltidsstillinger innen forebygging og beredskap.
- Øke antall tilsyn DSB gjennomfører til 25 prosent av brann- og redningsvesen årlig.
- Krav om at alle brann- og redningsvesen skal ha minst ett årsverk til forebyggende arbeid.

Det har ikke vært mulig eller hensiktsmessig å gjøre fullstendige samfunnsøkonomiske vurderinger av aktuelle tiltak, og det er generelt stor usikkerhet ved vurderingene. Det vil fremover måtte gjøres nærmere vurderinger av samfunnsøkonomiske konsekvenser før en eventuelt går videre med tiltakene.

1. Bakgrunn

1.1. Kort om oppdraget

Regjeringen gjennomfører for tiden en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet, som skal resultere i en melding til Stortinget innen utgangen av 2023. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) leder utredningsarbeidet og har etablert et sekretariat for arbeidsgruppen som er utnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

DSBs sekretariat hadde behov for bistand til å tallfeste og verdsette virkninger av nåsituasjonen og tiltak, og til å utarbeide en usikkerhetsanalyse. Sekretariatet/arbeidsgruppen har selv beskrevet nåsituasjonen og relevante tiltak. DSB har også bidratt med en ressurs med samfunnsøkonomisk kompetanse som har vært faglig bindeledd mellom Menon og DSBs sekretariat.

Som følge av begrenset tid, forsinkelser og usikkerhet ved hva tiltakene innebærer, har det ikke vært mulig eller hensiktsmessig å gjøre fullstendige samfunnsøkonomiske vurderinger av aktuelle tiltak eller en fullstendig usikkerhetsanalyse. Dette henger blant annet sammen med at tiltakene har blitt utviklet og ytterligere konkretisert parallelt med og i etterkant av virkningsvurderingene. I denne rapporten beskrives og vurderes virkninger så langt vi har hatt grunnlag for. Det vil imidlertid måtte gjøres nærmere vurderinger av samfunnsøkonomiske konsekvenser dersom tiltakene konkretiseres, endres eller tas videre.

1.2. Metodisk tilnærming

Hovedprinsippene for verdsetting i en samfunnsøkonomisk analyse er at nyttevirkningene settes lik det befolkningen samlet er villig til å betale for at tiltaket skal gjennomføres. Kostnadsvirkningene skal være lik den verdien ressursene som går med til å realisere og drifte tiltaket har i beste alternative anvendelse (alternativkostnaden). En samfunnsøkonomisk analyse gir grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomisk lønnsomhet, det vil si om de samlede nyttevirkningene er større enn de samlede kostnadsvirkningene. For de fleste tiltakene har vi imidlertid begrenset mulighet til å si noe om samlet samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

I arbeidet er det tatt utgangspunkt i førende dokumenter for samfunnsøkonomiske analyser, herunder:

- Finansdepartementets føringer (jf. Rundskriv R-109/21)
- Utredningsinstruksen
- DFØ sin Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018)

Tallfesting/kvantifisering av virkninger vil si at virkningene beregnes i størrelser, for eksempel antall sparte årsværk eller timer reisetid. Når vi skal tallfeste virkninger, er det særlig viktig å forstå årsak-virkningssammenhenger mellom ulike aspekter ved konseptene og hvordan ulike interessenter påvirkes. Virkningene verdsettes i kroner så langt det er mulig og hensiktsmessig. Et grunnprinsipp er å ta utgangspunkt i markedspriser der dette er tilgjengelig. Vi har tallfestet og verdsett virkninger så langt det har vært faglig forsvarlig og innenfor rammene av oppdraget. Som nevnt innledningsvis har det imidlertid vært begrenset hvor konkrete vi har kunnet være i beregninger og vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger, og det er generelt stor usikkerhet ved vurderingene. Vi har imidlertid supplert vurderingene med eksempelberegninger, som grunnlag for videre diskusjon.

1.3. Forutsetninger for prissatte virkninger

Tabell 1-1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for virkninger/eksempler vi helt eller delvis har hatt grunnlag for å prissette.

Tabell 1-1 Beregningsforutsetningene i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Sammenstillingsår (første beregningsår)	2023
Kroneverdi	2023
Analyseperiode	Frem til og med 2040

Kilde: Menon Economics

Andre forutsetninger:

- *Realprisjustering av lønnskostnader:* Hovedregelen iht. Finansdepartementets føringer er at alle priser holdes reelt uendret gjennom analyseperioden i en samfunnsøkonomisk analyse (Finansdepartementet, 2021). Det innebærer en forutsetning om at alle priser vokser med samme vekstrate (vekst i konsumprisindeksen). Ved å realprisjustere en nytte- eller kostnadsvirkning fremover i tid, vil den aktuelle virkningen få en større vekt sammenlignet med andre virkninger som ikke realprisjusteres. Iht. Finansdepartementets rundskriv skal verdien av tid, verdien av et statistisk liv og kalkulasjonspriser avledet fra verdien av et statistisk liv realprisjusteres i tråd med regler fastsatt i rundskrivet. Når det gjelder verdien av økt tidsbruk, er bakgrunnen for reallønnsveksten (at tiden blir mer verdt) at produktiviteten øker (at tidsbruken blir mer effektiv). Det er derfor naturlig å forutsette at økt reallønn motsvares av redusert personellbehov, og at de to effektene utligner hverandre. Vi har derfor valgt å ikke realprisjustere lønnskostnadene.
- *Kalkulasjonspriser arbeidskraft:* Det er lagt til grunn en gjennomsnittlig årsverkkostnad for ressursbruk i DSB på 912 500 kroner, mens det for brannsjef er lagt til grunn en årsverkkostnad på 952 000 kroner.¹
- *Skattefinansieringskostnad:* Ifølge Finansdepartementets rundskriv skal skattefinansieringskostnaden beregnes som 20 prosent av netto offentlig finansieringsbehov som tiltaket utløser, sammenliknet med nullalternativet. Tilsvarende beregnes det en skattefinansieringsgevinst dersom netto offentlig finansieringsbehov reduseres som følge av tiltaket. Denne virkningen vil være aktuell for alle tiltak som bidrar til endringer i netto offentlig finansieringsbehov.

¹ Gjennomsnittlig årsverkkostnad er beregnet med utgangspunkt i gjennomsnittslønn for seniorrådgivere i DSB på omtrent 730 000 kroner, oppjustert for lønnsvekst. Inkludering av sosiale kostnader på 25 prosent gir en årsverkkostnad på 912 500 kroner. For ledelsesressurser i brann- og redningsvesen er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig lederlønn innen brannvern på 72 540 kroner månedlig, hentet fra SSB tabell 11419 (<https://www.ssb.no/statbank/table/11419/>). Gitt et arbeidsår på 10,5 måneder og en sosial faktor på 1,25, tilsvarer dette en årsverkkostnad på 952 088 kroner.

2. Overordnet oversikt over tiltak og nullalternativ

Arbeidsgruppen har beskrevet en rekke ulike tiltak og modeller (heretter omtalt som tiltak). Tiltakene er i varierende grad konkretisert, og dermed i ulik grad mulig å gjøre grundige virkningsvurderinger av. I dette kapittelet gir vi en overordnet beskrivelse av tiltakene slik de fremstår ved starten av mai 2023. I påfølgende kapitler går vi nærmere inn på hvert av de ulike tiltakene.

2.1. Tiltak knyttet til oppgavefordeling

Arbeidsgruppen har skissert følgende tiltak knyttet til oppgaveporteføljen til brann- og redningsvesenet og modeller for samarbeid og oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå:

- Definere en grunnportefølje for henholdsvis forebygging og beredskap, som konkretiseres i lov. Grunnporteføljen kan forstås som et minimumsnivå av oppgaver og tjenester som alle brann- og redningsvesen skal levere.
- Modell 0 representerer en videreføring av nåsituasjonen, hvor all håndtering av forebygging og beredskap i hovedsak skjer lokalt i hvert enkelt brann- og redningsvesen. På nasjonalt nivå tilbys blant annet kunnskapsformidling fra DSB og skogbrannhelikopter med lederstøtte for håndtering av større skogbranner.
- Modell 1 handler om styrking av lokale brann- og redningsvesen gjennom utvidet støtte fra nasjonalt nivå. Tanken er at alle brann- og redningsvesen skal kunne håndtere tilnærmet alle oppgaver selv, med støtten fra nasjonalt nivå.
- Modell 2 innebærer etablering av et pålagt regionalt samarbeid innenfor 110-regionene, hvor det samarbeides om felles håndtering av oppgaver knyttet til eksempelvis redningsinnsats til sjøs (RITS), Interkommunalt utvalg mot akutt forurensning (IUA), urban søk og redning (USAR), farlige stoffer (CBRNE), store ras og ledelse av andre store hendelser, tauredning, redningsdykking og lignende. Lokale brann- og redningsvesen består.
- Modell 3 innebærer en overgang til regionale brann- og redningsvesen innenfor 110-regionene, slik at dagens 197 brann- og redningsvesen pålegges å organiseres i 12 regionale brann- og redningsvesen. Det regionale brannvesenet eies av kommunene i distriktet, med én brannsjef i hvert distrikt.

2.2. Tiltak knyttet til håndtering av helseoppgaver

Arbeidsgruppen har diskutert ulike problemstillinger og tiltak innenfor oppgaveglidningen mellom helse- og brann- og redningsområdet. Det er foreslått flere tiltak for å få en tydeligere avgrensning av brann- og redningsvesenets ansvar for helseoppgaver og håndtering av disse. Følgende tiltak er foreslått:

- Klargjøre kommunens ansvar for å sikre heldøgns akuttmedisinsk beredskap.
- Endre hjemmelsgrunnlaget om at akutthjelperoppgaver kan legges til brann- og redningsvesenet, men at det er frivillig om kommunen ønsker å benytte sitt brann- og redningsvesen til dette. Hvis de ønsker dette, skal det inngås en avtale om ansvar, kompetanse og økonomi for tjenesten.
- Tiltak for å utalarmere færre brannpersonell til helseoppdrag.
- Opplæring og resertifisering for brann- og redningspersonell til oppgaver de forventes å kunne håndtere på helseområdet. (Dette tiltaket er ikke vurdert nærmere i denne rapporten, etter avtale med oppdragsgiver.)

2.3. Tiltak knyttet til håndtering av politioppgaver

Arbeidsgruppen har foreslått tiltak for å få en tydeligere avgrensning av brann- og redningsvesenets ansvar innenfor politioppgaver og hvordan slike oppdrag bør håndteres:

- Tydeliggjøre grensesnittet mellom brann- og redningsvesen og politi i veiledning.
- Utrede brann- og redning sin rolle i pågående livstruende vold (PLIVO)-oppdrag.

2.4. Andre tiltak

I tillegg til tiltakene nevnt over er følgende tiltak foreslått:

- Strengere krav til kvalitet på alarmanlegg for å redusere antall unødige brannalarmer.
- Vurdere å etablere spesialistkompetanse hos noen 110-sentraler.
- Krav om heltidsledelse, hvilket innebærer at alle brann- og redningsvesen skal ledes av en kvalifisert person i hel stilling, og i tillegg ha lederfunksjoner i heltidsstillinger innen forebygging og beredskap.
- DSB skal gjennomføre tilsyn med 25 prosent av alle brann- og redningsvesen årlig.
- Krav om at alle brann- og redningsvesen skal ha minst ett årsverk til forebyggende arbeid.

2.5. Utvalgte elementer ved nullalternativet

Det er ikke et tydelig definert nullalternativ som øvrige tiltak kan sammenliknes opp mot. Vi har i hovedsak lagt til grunn at nullalternativet omfatter en videreføring av dagens situasjon, med mindre annet er påpekt. Utviklingen i antall brann- og redningsvesen vil ha betydning for enkelte av virkningene. Antall brann- og redningsvesen har blitt redusert de siste årene, men det er samtidig ikke gitt at denne utviklingen vil fortsette. Antallet vil blant annet kunne påvirkes av politiske beslutninger. I eksempelberegningene har vi lagt til grunn dagens nivå av brann- og redningsvesen.

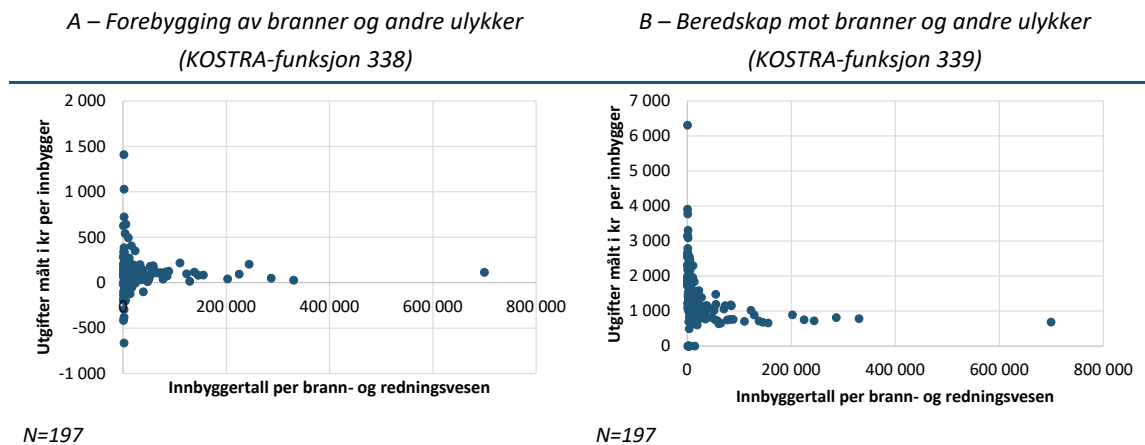
Potensielle stordriftsfordeler

Tiltakene relatert til oppgavefordeling kan innebære stordriftsfordeler, det vil si at gjennomsnittskostnadene faller med økende produksjon, eller i dette tilfellet med innbyggertall. Som et bakteppe for virkningsvurderingene i kapittel 3 og 4 har vi derfor sett nærmere på lokale brann- og redningsvesens driftsutgifter i dag og vurdert om det er stordriftsfordeler i sektoren. Vi har hentet ut kommunenes netto driftsutgifter på KOSTRA-funksjonene 338 (forebygging av branner og andre ulykker) og 339 (beredskap mot branner og andre ulykker) for 2022, og aggregert utgiftstallene per brannvesen basert på oversikter over interkommunale samarbeid innenfor brann og redning fra DSB. Deretter har vi delt på innbyggertallet som hvert brannvesen dekker for å vurdere variasjoner i driftskostnadene per innbygger (også omtalt som gjennomsnittskostnader). Hvis gjennomsnittskostnadene faller med innbyggertallet, kan man argumentere for at det er stordriftsfordeler innenfor brann og redning. Det gir et empirisk utgangspunkt for å vurdere potensielle kostnadsgevinster ved økt samarbeid eller flytting av oppgaver til regionalt nivå.

Figur 2-1 viser for det første at beredskapsoppgaver i gjennomsnitt er en mer ressurskrevende oppgave enn forebyggende oppgaver i kommunale brannvesen. Basert på rapporterte tall for 2022 finner vi at forebygging samlet sett utgjør 526,3 millioner kroner, mens beredskap samlet sett utgjør nesten 5 milliarder kroner. Figurene viser også at variasjonene i utgifter per innbygger er betydelig større i de aller minste brannvesenene (målt i innbyggertall). Det er også verdt å merke seg at netto driftsutgifter innenfor forebygging i en rekke brannvesen er negative. Det kan ha en rekke forklaringer. Én forklaring på variasjonen kan være lokale variasjoner i

prioriteringer. En annen forklaring kan være variasjoner i etterlevelse av relevant lovverk. En tredje forklaring kan være at brannvesenets inntekter fra tilsynsgebyrer er høyere enn brannvesenets utgifter i 2022. Selv om tilsynsgebyrene ikke kan overstige hva det koster kommunen å levere tjenesten (selvkost), kan det være krevende å få selvkost til å være oppfylt for et budsjettår, fordi inntektene og utgiftene kan komme på ulike tidspunkter. Det kan også være at kommunens reelle utgifter av tilsynet delvis er ført på andre KOSTRA-funksjoner (eksempelvis 339). En siste forklaring kan være at kommuner har feilført i KOSTRA.

Figur 2-1 Plottediagram - netto driftsutgifter per innbygger sett opp mot innbyggertall per brannvesen i 2022 (målt i kroner per innbygger)*



*Hver prikk representerer ett brannvesen. Kilde: KOSTRA og DSB, bearbeidet av Menon Economics

Basert på disse plottediagrammene har vi vurdert at det er mest interessant å studere sammenhenger mellom driftsutgifter per innbygger og innbyggertall innenfor beredskap (se Figur 2-1B). En begrunnelse for denne avgrensningen er at driftsutgiftene per innbygger i gjennomsnitt ser ut til å falle med innbyggertallet, som definerer at det er skalafordeler/stordriftsfordeler på utgiftssiden. Beredskap utgjorde dessuten en vesentlig større del av driftsutgiftene i 2022 enn forebygging.

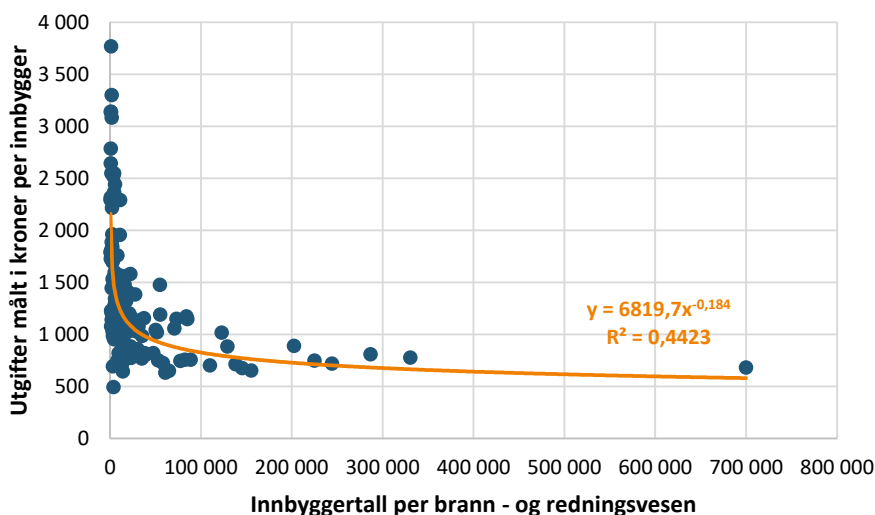
For å kunne estimere en sammenheng som viser stordriftsfordelene i sektoren, har det stått sentralt å fjerne utvalgte uteliggere.² Det er ikke noe fasitsvar på hvilke observasjoner som skal regnes som uteliggere, men vi har definert uteliggere som observasjoner som har rapportert netto driftsutgifter til beredskap på under 500 kroner per innbygger. Begrunnelsen for hvorfor vi har valgt å fjerne observasjoner med spesielt lave utgifter per innbygger, og ikke de med høye utgifter per innbygger, er at de lave verdiene ikke bør ha innvirkning på våre vurderinger. Lave verdier kan skyldes feilrapportering og/eller lav etterlevelse av lovkrav. Ved å inkludere observasjonene med lave verdier, som åpenbart ikke bør medregnes, vil vi overvurdere gevinstpotensialet når vi regner på stordriftsfordeler (se modell 3 i delkapittel 4.1 og 4.2). Det kan naturligvis også argumenteres for at brannvesen med høye utgifter per innbygger også bør behandles som uteliggere. Det er to grunner til at vi har valgt å ikke gjøre det. For det første er det ikke åpenbart at de rapporterte tallene er urealistiske. For det andre vil fjerning av disse observasjonene bidra til at vi får et større teoretisk gevinstpotensial (se modell 3 i delkapittel 4.1 og 4.2), som i utgangspunktet er urealistisk.

Ved å fjerne observasjoner som har rapportert netto driftsutgifter til beredskap på under 500 kroner per innbygger reduseres antall brannvesen vi har data for fra 197 til 144. Basert på forutsetninger om uteliggere, finner

² Uteliggere er definert som ekstreme verdier som skiller seg fra øvrige observasjoner.

vi en fallende sammenheng mellom netto driftsutgifter til beredskap per innbygger og brannvesenets innbyggertall, se Figur 2-2.

Figur 2-2 Plottdiagram - netto driftsutgifter per innbygger for beredskap (KOSTRA-funksjon 339) per brannvesen sett opp mot innbyggertall per brannvesen i 2022 (målt i kroner per innbygger)*



*Hver prikk representerer ett brannvesen. Den oransje linjen representerer den estimerte sammenhengen mellom de to størrelsene. N=144. Kilde: KOSTRA og DSB, bearbeidet av Menon Economics

Sammenhengen kan gi et empirisk underlag for å anslå et hypotetisk gevinstpotensial i form av reduserte kostnader ved å samle brannvesen til større enheter (eksempelvis regionalt nivå). Samtidig er det viktig å påpeke at potensielle gevinster ikke nødvendigvis er mulig å realisere i praksis blant annet på grunn av ulike geografiske forutsetninger. Sentralitetsgrad og innbyggertall er samvarierende størrelser, som vil si at kommuner med høyt innbyggertall ofte er sentrale kommuner og motsatt (Pedersen mfl., 2022). Brann- og redningsvesen med færre innbyggere, store geografiske avstander, geografiske forhold som fjorder, fjell, innsjøer eller annet vil ikke nødvendigvis ha de samme forutsetningene som mer sentrale brann- og redningsvesen for å for eksempel kunne konsentrere ressurser eller antall brannstasjoner. Det er derfor viktig å presisere at det ikke er gitt at de teoretiske stordriftsfordelene kan realiseres, eller at det i så fall kan gå utover kvaliteten på tjenesten.

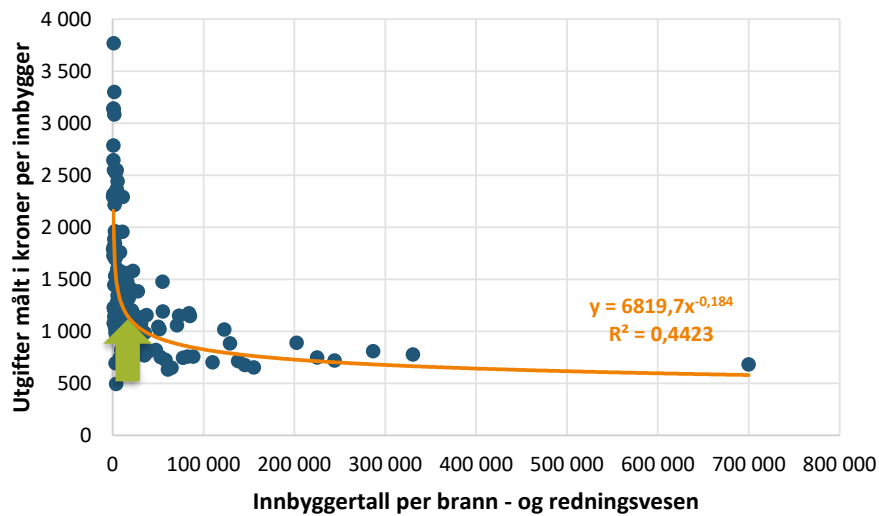
Indikasjoner på etterlevelse av lovkrav

Rapporterte utgifter i KOSTRA kan også indikere etterlevelsen av lovkravene på området, og beregningene kan derfor fungere som et utgangspunkt for å diskutere kostnader ved å øke etterlevelsen. Det er imidlertid en usikkerhet knyttet til feilrapportering i KOSTRA og i hvilken grad vi kan anta at det er en sammenheng mellom estimert sammenheng mellom utgifter per innbygger og etterlevelse av lovpålagte oppgaver og krav.

Tiltakene kan i ulik grad påvirke etterlevelse av lovpålagte oppgaver. Pedersen mfl. (2022) fant at små kommuner systematisk har større utfordringer med å oppfylle lovpålagte oppgaver enn større kommuner. Som vi så fra Figur 2-2, varierer netto driftsutgifter per innbygger innenfor beredskap betydelig mer blant brannvesen som dekker få innbyggere, enn større brannvesen. En forklaring på den store variasjonen blant de små brannvesenene kan være manglende etterlevelse av lovkrav. Hvis vi antar at det er en sammenheng mellom driftsutgifter og etterlevelse, er det som et regneeksempel interessant å regne på de årlige kostnadene av å øke kostnaden i hvert brannvesen til gjennomsnittlig estimert kostnad for brannvesen med samme innbyggertall. Rent regneteknisk vil

det si at vi regner ut differansen mellom alle blå prikker (som ligger under den estimerte sammenhengen) til oransje linje og multipliserer den differansen med innbyggertallet som brannvesenet dekker, se Figur 2-3.³ Ved å gjøre dette for alle brannvesen som har lavere kostnader enn den estimerte sammenhengen, finner vi at 86 av 197 brannvesen får høyere kostnader. Samlet sett for alle de 86 brannvesenene utgjør kostnadsøkningen 291,3 millioner kroner per år. Vi har sett helt bort fra de definerte uteliggerne i vurderingen. Hvis man tror at årsaken til variasjoner i driftsutgifter per innbygger ene og alene skyldes manglende etterlevelse, kan de 291,3 millioner kronene per år representere et anslag på kostnaden av at alle brannvesenene oppfyller lovkravene innenfor brann og redning.

Figur 2-3 Plottediagram - netto driftsutgifter per innbygger for beredskap (KOSTRA-funksjon 339) per brannvesen versus innbyggertall per brannvesen (målt i kroner per innbygger)*



*Hver prikk representerer ett brannvesen. N=144. Kilde: KOSTRA og DSB, bearbeidet av Menon Economics

³ Vi har her tatt utgangspunkt i driftsutgifter til beredskap, som står for en vesentlig større andel av utgiftene enn forebygging.

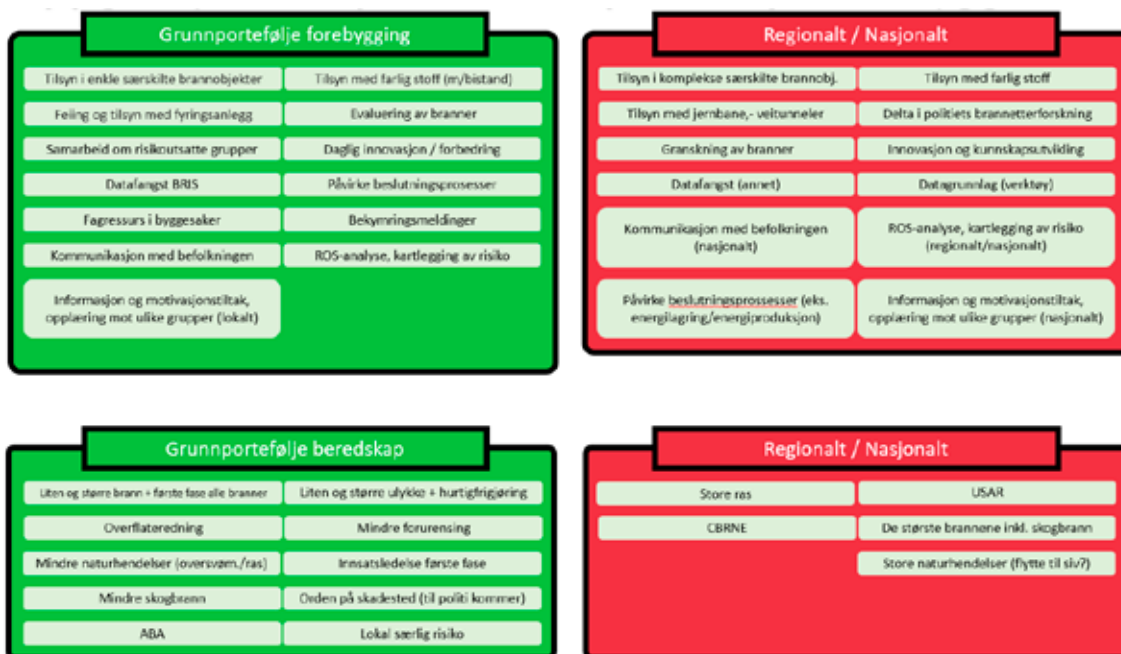
3. Definere grunnportefølje

3.1. Kort beskrivelse av tiltak

Tiltaket innebærer at det defineres hvilke oppgaver innenfor forebygging og beredskap som skal ligge i en grunnportefølje. Med grunnportefølje menes oppgaver som alle landets brann- og redningsvesen skal kunne håndtere, eller tjenester som alle brann- og redningsvesen skal tilby sine innbyggere, uavhengig av størrelse ved brann- og redningsvesenet, geografi eller andre faktorer. Det er samtidig mulig for kommunene å finne samarbeidsløsninger for å levere tjenestene, slik som i dag. Hensikten med tiltaket er å sikre et minstenivå for forebygging og beredskap i hele landet, og samtidig forventningsstyre hva innbyggere og andre forventer av tjenester fra brann- og redningsvesenet.

Tiltaket innebærer ikke noen direkte endringer i krav eller oppgaver, men en konkretisering av det som er gjeldende også i dag. Samtidig legges det til grunn at oppgavene som skal ligge i grunnporteføljen tydeliggjøres i brann- og eksplosjonsvernloven. Det enkelte brann- og redningsvesen må sørge for at mannskapene har tilstrekkelig kompetanse, opplæring, øvelser og utstyr for å kunne håndtere oppgavene i grunnporteføljen. Kommunene kan tilby tjenester utover grunnporteføljen dersom de ønsker og anser det som nødvendig.

Figur 3-1 Forslag til oppgaver i grunnporteføljen (grønn) og utenfor grunnporteføljen (rød)

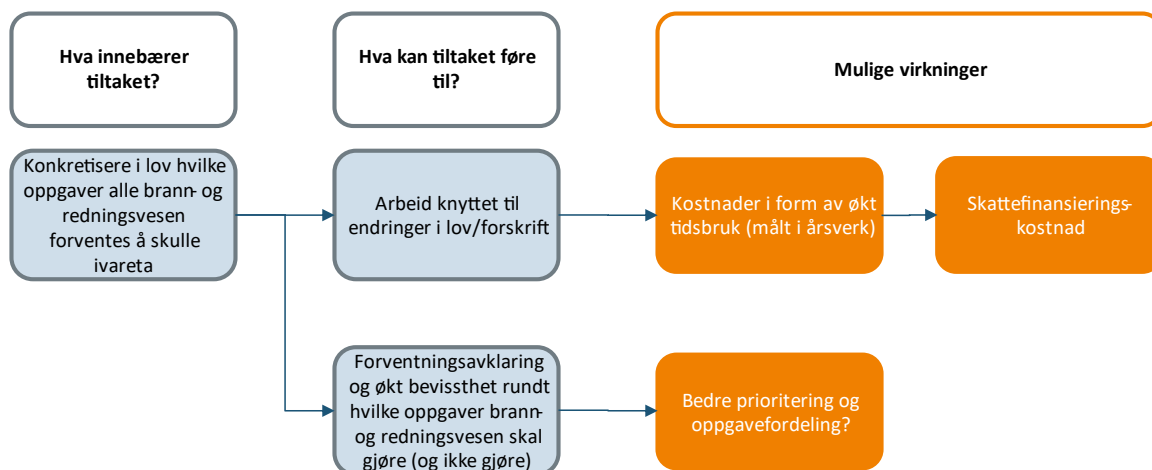


Kilde: DSB/Arbeidsgruppen

3.2. Mulige virkninger

Figur 3-2 viser en oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket.

Figur 3-2 Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Kostnader til lovarbeid (engangskostnad). Tiltaket innebærer at det må gjøres et ytterligere arbeid for å konkretisere og forankre hvilke oppgaver som skal inngå i grunnporteføljen, og videre lovarbeid for å spesifisere oppgavene i brann- og eksplosjonsvernloven. Dette innebærer blant annet at det er behov for både juridisk og annen faglig kompetanse og arbeid. Helt overordnet omfatter lovgivningsarbeid ifølge Stortinget følgende ledd:⁴

- forberedende lovarbeid
- lovforslag
- komitébehandling
- behandling i Stortinget i to omganger
- sanksjonering av Kongen i statsråd

Hvor omfattende lovarbeid det er snakk om og hvor mye arbeid som kreves vil naturligvis avhenge av hvor omfattende endringene er. Jo mer omfattende lovendringer og -arbeid tiltaket krever, jo større kostnader vil tiltaket innebære. I Pedersen mfl. (2020) ble det for eksempel anslått samfunnsøkonomiske kostnader av ulikt lov- og forskriftsarbeid. Her ble en mindre justering av eksisterende lovverk (forlengelse av reklamasjonsrett fra fem til ti år) anslått til 2 mill. 2020-kroner, litt mer omfattende justeringer (fjerning av garantiordningen i bustadoppføringslova) anslått til 5 mill. 2020-kroner og mer omfattende prosesser (etablering av en obligatorisk forsikringsordning) anslått til 10 mill. 2020-kroner. Vi har begrenset informasjon om hvor store kostnader som bør legges til grunn, men har fått indikasjoner på at endringene vil være mer omfattende enn å gjøre en mindre justering av eksisterende lovverk. I den grad tiltaket innebærer avgrensning mot andre sektorer, slik som helse og politi, kan tiltaket gi konsekvenser også for øvrige sektorer og det kan være behov for å involvere øvrige sektorer i arbeidet. Dette kan også påvirke kostnadene ved tiltaket.

Dersom tiltaket innebærer større behov for omstilling og tilpasning utover lovarbeid, vil dette være relevant å vurdere nærmere og inkludere som en samfunnsøkonomisk engangskostnad. Dersom flere tiltak knyttet til lovarbeid sees i sammenheng, vil dette kunne være langt mer ressurseffektivt enn om de sees på isolert.

Bedre prioritering og oppgavefordeling? En tydeliggjøring av hvilke oppgaver som forventes løst av alle brann- og redningsvesen kan bidra til en økt bevisstgjøring og forståelse av hva som forventes av brann- og redningsvesenet, og hva som ikke anses som en grunnleggende oppgave brann- og redningsvesenet skal gjøre, både

⁴ <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>

internt i brann- og redningsvesenet og eksternt. Det kan bidra til at ressurser i brann- og redningsvesenet i større grad enn i dag innrettes mot oppgaver og tjenester som inngår i grunnporteføljen til fordel for ressursbruk til andre oppgaver. Dette vil være positivt i den grad det ikke er en optimal ressursutnyttelse og prioritering av oppgaver i dag, særlig dersom det følger av uklarhet ved hvilke oppgaver brann- og redningsvesenet bør gjøre. Et stort omfang av misforståelser knyttet til hva brann- og redningsvesenet skal gjøre kan også indikere at gevinstpotensialet ved å tydeliggjøre hvilke oppgaver brann- og redningsvesenet skal gjøre og ikke gjøre kan være stort.

For brann- og redningsvesen som ellers ikke ville ivaretatt oppgavene som defineres i grunnporteføljen, vil tiltaket kunne innebære at de øker ressursbruken for å ivareta oppgavene. Eventuelt kan tiltaket bidra til økt samarbeid mellom brann- og redningsvesen for å ivareta oppgavene. Tiltaket kan dermed tenkes å bidra til økt etterlevelse av dagens lovpålagte oppgaver på brann- og redningsområdet. I samfunnsøkonomisk forstand vil virkningen(e) kunne knytte seg til mer effektiv ressursbruk og/eller bedre kvalitet i oppgaveløsningen/tjenestene. Med mindre ressurser allokteres fra oppgaver som ikke gir verdi til oppgaver som gir verdi og er pålagt i dag, vil det innebære en kostnad å skulle ivareta krav som ikke tilfredsstilles i dag. Som vi diskuterte i kapittel 2.5, kan det, gitt en rekke forutsetninger, innebære en kostnad på i underkant av 300 mill. kroner årlig dersom alle brann- og redningsvesen skulle ivaretatt dagens krav. Vi forventer imidlertid ikke at tiltaket om grunnberedskap vil bidra til virkninger i denne størrelsesordenen. Blant annet er det også i dag en rekke krav som skal ivaretas innenfor brann- og redningsområdet, som kan tilsa at det ikke nødvendigvis vil bli store endringer som følge av tiltaket.

Tiltaket kan også bidra til å forventningsstyre både innbyggere, andre nødetater og øvrige aktører om hva brann- og redningstjenesten skal gjøre og ikke. Det kan dermed indirekte også påvirke blant annet helsesektoren og politiet.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt finansieringsbehov, sammenliknet med nullalternativet, representerer en kostnad (nærmere omtalt i kapittel 1).

3.3. Andre momenter

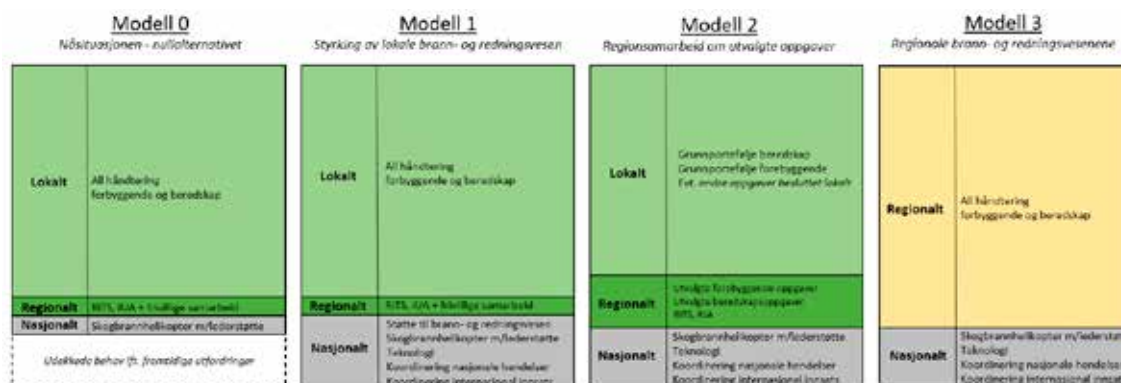
Tiltaket kan bidra til å redusere uønsket variasjon blant brannvesen og bidra til å sikre at det finnes et minstenivå av forebygging og beredskap på brann- og redningsområdet i hele landet. Tiltaket kan også gjøre det enklere å kontrollere om regelverket etterleves eller ikke, blant annet gjennom tilsyn.

4. Modeller for oppgavefordeling

4.1. Kort beskrivelse av modellene

Arbeidsgruppen har skissert ulike modeller for samarbeid og oppgavefordeling mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, illustrert i Figur 4-1. Under beskrives de tre modellene nærmere.

Figur 4-1 Alternative modeller for oppgaveløsning og organisering innenfor brann og redning



Kilde: DSB/Arbeidsgruppen

Modell 0 – Nullalternativet

Modell 0 representerer en videreføring av nåsituasjonen, hvor all håndtering av forebygging og beredskap i hovedsak skjer lokalt i hvert enkelt brann- og redningsvesen. Det er inngått ulike samarbeidsavtaler mellom brann- og redningsvesen om ivaretagelse av enkelte oppgaver, og i enkelte distrikter er det etablert mer omfattende frivillig samarbeid. På nasjonalt nivå tilbys skogbrannhelikopter med lederstøtte for håndtering av større skogbranner. I tillegg gjennomfører DSB diverse oppgaver for å støtte lokale og regionale brann- og redningsvesen, blant annet knyttet til kunnskapsformidling. Arbeidsgruppen antar at det basert på historisk utvikling kan forventes at det fram mot 2040 vil bli færre og større brann- og redningsvesen enn i dag, men at man uten tiltak likevel kan forvente at det fortsatt vil være store forskjeller i størrelse, kapasitet og kompetanse mellom de ulike brann- og redningsvesenene, og at det fortsatt vil være et høyt antall brann- og redningsvesen i Norge. Arbeidsgruppen har beskrevet at de ikke anser modell 0 som bærekraftig sett opp mot utviklingstrekkene som antas å påvirke brann- og redningsvesenene frem mot 2040, og at de derfor har valgt å ikke utrede modellen ytterligere. Vi har likevel valgt å sammenlikne tiltakene mot modell 0. Dersom modell 0 ikke er realistisk, og modell 1 kan anses som et nullpluss-alternativ, kan det være mer relevant å sammenlikne øvrige tiltak mot modell 1.

Modell 1 - Styrking av lokale brann- og redningsvesen

Modell 1 handler om styrking av lokale brann- og redningsvesen gjennom utvidet støtte fra nasjonalt nivå. I modellen er det tenkt at alle brann- og redningsvesen overordnet sett skal kunne håndtere de samme oppgavene som i dag, så vel som fremtidens utfordringer innenfor egen sektor. Ifølge arbeidsgruppen forutsetter dette at kommunene styrkes økonomisk, samtidig som kommunene må prioritere midler til brann- og redningsvesenet, slik at de i større grad enn i dag settes i stand til å håndtere fremtidens utfordringer i egen sektor. Styrking av det lokale nivået direkte er imidlertid ikke en del av modellen, men noe som kan oppnås dersom modellen

kombineres med andre tiltak. Modell 1 er altså tenkt å skulle kombineres med øvrige tiltak for å styrke lokale brann- og redningsvesen, eksempelvis tiltaket knyttet til heltidsbrannvesen.

Samtidig forventes det fremover å være oppgaver det ikke er hensiktsmessig eller mulig at alle brann- og redningsvesen håndterer. Det gjelder spesielt de mindre brann- og redningsvesenene. Modellen innebærer derfor også at flere oppgaver enn hva som er tilfellet i dag legges til nasjonalt nivå for å avhjelpe kommunene.

En utvidet nasjonal rolle kan ivaretas ved at DSB i større grad enn i dag støtter brann- og redningsvesen. Støtten kan omfatte områder som teknologi, koordinering av nasjonale hendelser og koordinering av internasjonal innsats. Blant annet er det aktuelt at det utarbeides en nasjonal ROS-analyse for brann- og redningsområdet og at det gis økt veiledning og data til kommunene. Modell 1 kan innebære mindre justeringer av dagens situasjon eller store endringer, avhengig av hvordan det nasjonale nivået innrettes og samhandler med øvrige nivåer.

Modell 2 - Regionalt samarbeid om utvalgte oppgaver

Modell 2 omfatter etablering av et formalisert og pålagt regionalt samarbeid om bestemte oppgaver mellom selvstendige brann- og redningsvesen innenfor 110-distriktene. Brann- og redningsvesen vil samarbeide regionalt om utvalgte oppgaver innenfor regionene som det ikke vil være hensiktsmessig at hvert enkelt brann- og redningsvesen skal kunne håndtere alene. Dette omfatter håndtering av større, komplekse eller sjeldne hendelser, som store branner, USAR, CBRNE og store naturhendelser, og forebyggende oppgaver som tilsyn i komplekse særskilte brannobjekter, med jernbane- og veituneller og farlig stoff, granskning av branner, analyser, kunnskapsutvikling, ROS-analyser på regionalt nivå og kommunikasjon. Det kan også være aktuelt at regionene samarbeider om blant annet administrative tjenester, opplæring og kompetanseheving.

Det skal være en leder/ansvarlig for det regionale samarbeidet som har myndighet ved større, komplekse eller sjeldne hendelser og som skal være koordinator i samarbeidet i distriktet. I utgangspunktet bør dette ifølge arbeidsgruppen være det brann- og redningsvesenet som har ansvaret for 110-sentralen, hvis ikke kommunene i samarbeidet blir enig om noe annet. Myndighet beholdes lokalt i det daglige, men ved særskilt behov overtar regionalt nivå ansvar for innsatsen. Innretningen på samarbeidet for øvrig må utformes nærmere mellom brann- og redningsvesenene i de enkelte regionene.

Det regionale samarbeidet om utvalgte oppgaver i modell 2 forutsetter at kommunene oppfyller kravene i grunnportefølje beredskap og grunnportefølje forebygging. Det antas også å være behov for lovarbeid knyttet til å pålegge samarbeid mellom brann- og redningsvesen.

Nasjonalt nivå vil også utvides, sammenliknet med nullalternativet. Aktuelle oppgaver lagt til nasjonalt nivå kan blant annet være knyttet til teknologi og koordinering av nasjonale hendelser. Omfanget vil imidlertid være mindre enn hva som er tilfellet i modell 1.

Modell 3 – Regionale brann- og redningsvesen

I modell 3 vil ikke brann- og redningsvesenet lenger bestå av et lokalt nivå. Modellen vil innebære en overgang til regionale brann- og redningsvesen innenfor 110-regionene, slik at dagens 197 brann- og redningsvesen pålegges å organiseres i 12 regionale brann- og redningsvesen. Det regionale brannvesenet eies av kommunene i regionen, med én brannsjef i hver region.

De regionale brann- og redningsvesenene vil håndtere all forebygging og beredskap på brann- og redningsområdet, som i dag håndteres på lokalt nivå. Brannstasjonene og brannmannskapet vil fremdeles være lokalisert i kommunene for å ivareta beredskapen og utrykningstidene. Forebyggende og beredskapsmessige oppgaver

skal løses i regionen på en effektiv og sikker måte, med utplasserte kapasiteter og kompetanse basert på regional ROS-analyse. Det vil med dette fortsatt være ansatte og fagmiljøer spredt utover regionen. En forutsetning for å oppnå dette er at det sikres representativitet i den regionale strukturen.

I tillegg til etablering av de regionale brann- og redningsvesenene, vil det nasjonale nivået i modell 3 utvides sammenlignet med hva som er tilfellet i dag, altså i modell 0. I modell 3 vil det nasjonale nivået også inkludere oppgaver som koordinering av nasjonale hendelser og koordinering forbundet med internasjonal innsats. Det nasjonale nivået i modell 3 antas å være likt som i modell 2.

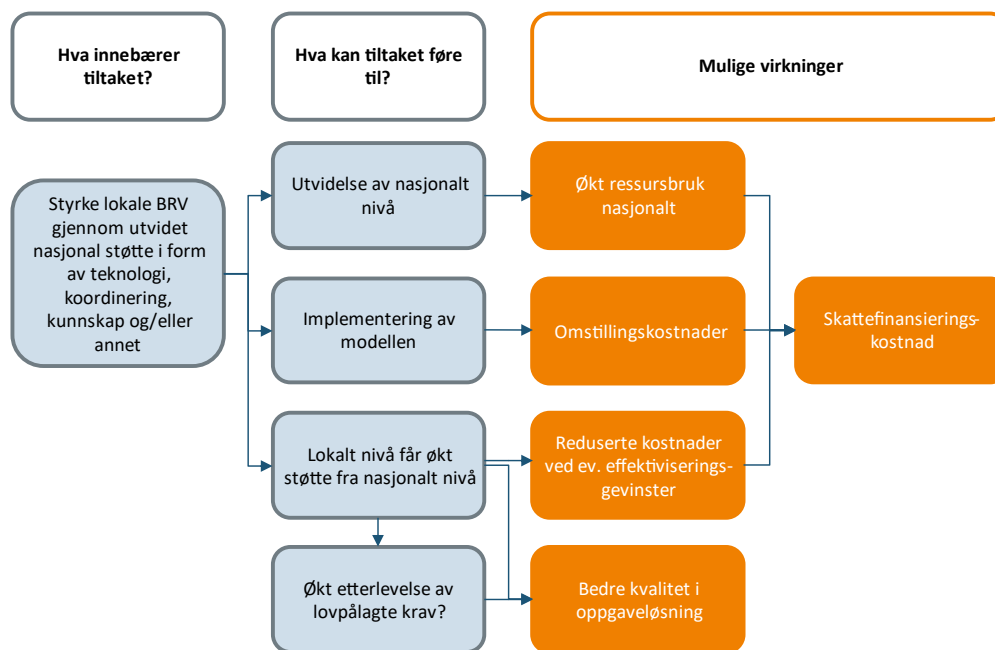
4.2. Mulige virkninger

Det er stor usikkerhet knyttet til detaljene rundt modellene og hvilke virkninger som kan forventes. Under illustreres og beskrives mulige virkninger for hver av modellene.

Modell 1 - Styrking av lokale brann- og redningsvesen

Mulige virkninger ved modell 1 er illustrert i Figur 4-2.

Figur 4-2 Oversikt over mulige virkninger som følge av modell 1



Økt ressursbruk nasjonalt. Virkningene i modell 1 vil i stor grad avhenge av hvilke oppgaver, ansvar og ressurser som legges til det nasjonale nivået. På nasjonalt nivå tilbys i dag skogbrannhelikopter med lederstøtte for håndtering av større skogbranner. DSB støtter også kommunene innenfor brann- og redningsområdet på andre måter, blant annet gjennom kunnskapsformidling, statistikk og data. Modell 1 innebærer at den nasjonale innsatsen styrkes ytterligere. Arbeidsgruppen mener det er behov for å styrke nasjonale strukturer for samarbeid og koordinering innenfor bestemte oppgaver, og mener det for mange av funksjonene vil være naturlig å peke på DSB som ansvarlig. Dette må imidlertid vurderes nærmere for hver enkelt oppgave. Det vil også måtte defineres nærmere akkurat hvilke oppgaver og ansvar som eventuelt skal legges til nasjonalt nivå, og gjøres nærmere vurderinger av hva dette vil innebære av både positive og negative konsekvenser.

Vi legger til grunn at en styrking av nasjonalt nivå vil innebære en kostnad gjennom flere årsverk i DSB som jobber med å støtte lokalt nivå og koordinere på tvers av brann- og redningsvesen. Avhengig av hvordan konseptet innrettes, kan det også innebære kostnader til for eksempel investeringer i teknologi, lisenser, utstyr, kompetanseheving, organisatoriske endringer eller annet. DSB har anslått at de i dag benytter om lag 20 årsverk til å gi støtte til kommunene innenfor brann- og redningsområdet, ikke inkludert ansatte på brann- og redningsskolen. Ressursene har i dag oppgaver som blant annet omfatter å holde innlegg og foredrag, veilede gjennom svar på henvendelser / saksbehandling, delta på møter og redegjøre for regelverk, delta i forskning og utvikling eller bidra til at brann- og redningsvesen deltar i dette, skrive veiledninger, utarbeide retningslinjer og nasjonale prosedyrer og utvikling av regelverk. DSB har grovt anslått benytter om lag ett årsverk internt til oppgaver relatert til skogbrannhelikopter, blant annet til administrering av kontrakt, kunnskapsformidling, drift av lederstøtte med mer, og at kostnadsrammen til skogbrannhelikopter for øvrig er på om lag 50 mill. kroner årlig.

Vi har ikke tilstrekkelig informasjon om hva kostnadene ved det nasjonale nivået vil være. Som et regneeksempel har vi sett på hva en økning på 15 årsverk i DSB til å støtte brann- og redningsvesen i modell 1 vil utgjøre, sammenliknet med i dag. Hvis vi legger til grunn en årsverkkostnad på 912 500 kroner, vil årlige kostnader til nasjonalt nivå i modell 1 utgjøre 13,7 mill. kroner. Dersom vi legger til grunn at disse kostnadene påløper fra og med 2025 og i hele analyseperioden, utgjør det en nåverdi på 153,4 mill. kroner.

Anslaget må anses som et eksempel på utfall og omfatter ikke eventuelle kostnader til investeringer eller annet. Dersom modellen innebærer mer omfattende endringer på nasjonalt nivå enn hva som er antatt over, vil dette også påvirke kostnadene. Én mulighet er å gi DSB myndighet til å prioritere på nasjonalt nivå og myndighet til å styre ressurser ved store, komplekse og sjeldne hendelser. Dette kan innebære økt ressursbruk til beredskap, øving med mer. Det må også tas høyde for kostnader ved å skulle koordinere mot ulike brann- og redningsvesen. Kostnadene vil også påvirkes av hvor ofte hendelser inntreffer og hvor alvorlige de er, og hvordan dette ville blitt håndtert dersom organiseringen var som i nullalternativet.

Omstillingskostnader. I tillegg til anslagene over vil det kunne være kortsiktige omstillingskostnader, avhengig blant annet av hvor mye som kreves for å implementere modellen. Omstillingskostnadene kan følge av at DSB, brann- og redningsvesen og ev. andre må tilpasse seg den nye modellen i en overgangsfase. Dersom det er snakk om mindre endringer, forventes ikke omstillingskostnadene å være vesentlige.

Reduserte kostnader ved ev. effektiviseringsgevinster. På den ene siden er det i modell 1 forutsatt at lokale brann- og redningsvesen styrkes og prioriteres, som innebærer en kostnad sammenliknet med dagens situasjon. Det er imidlertid ikke lagt til grunn at dette er en direkte del av tiltaket. På den andre siden kan en se for seg at styrking av nasjonalt nivå bidrar til en mer effektiv oppgaveløsning gjennom deling av ressurser på tvers eller bedre kunnskap som gjør at lokale ressurser brukes mer effektivt. Dette vil i så fall representere en gevinst. Vi har imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon til å prissette en slik virkning.

Bedre kvalitet i oppgaveløsningen. Dersom nasjonalt nivå styrkes, er tanken at lokale brann- og redningsvesen indirekte også vil styrkes. Dette kan skje på ulike måter avhengig av hvordan det nasjonale nivået styrkes, hvilke oppgaver de utfører og hvordan dette innrettes. Blant annet kan økt kunnskap og kunnskapsdeling og utarbeidelse av nasjonal ROS-analyse bidra til økt kunnskap på lokalt nivå og bevissthet rundt reell risiko for ulike hendelser. Det kan igjen bidra til å øke kvalitet og realisme ved lokale og regionale ROS-analyser og bidra til riktig dimensjonering av brann- og redningsvesen. Modellen kan påvirke samhandlingen mellom nasjonalt og lokalt nivå og ev. også mellom ulike brann- og redningsvesen på lokalt/regionalt nivå. Kompetansedeling og samhandling mellom og innad i forvaltningsnivåer kan bidra til å øke kvaliteten. Modellen kan blant annet påvirke

etterlevelse av lovpålagte oppgaver og krav dersom for eksempel brann- og redningsvesen får en bedre forståelse for faktisk risiko og behov.

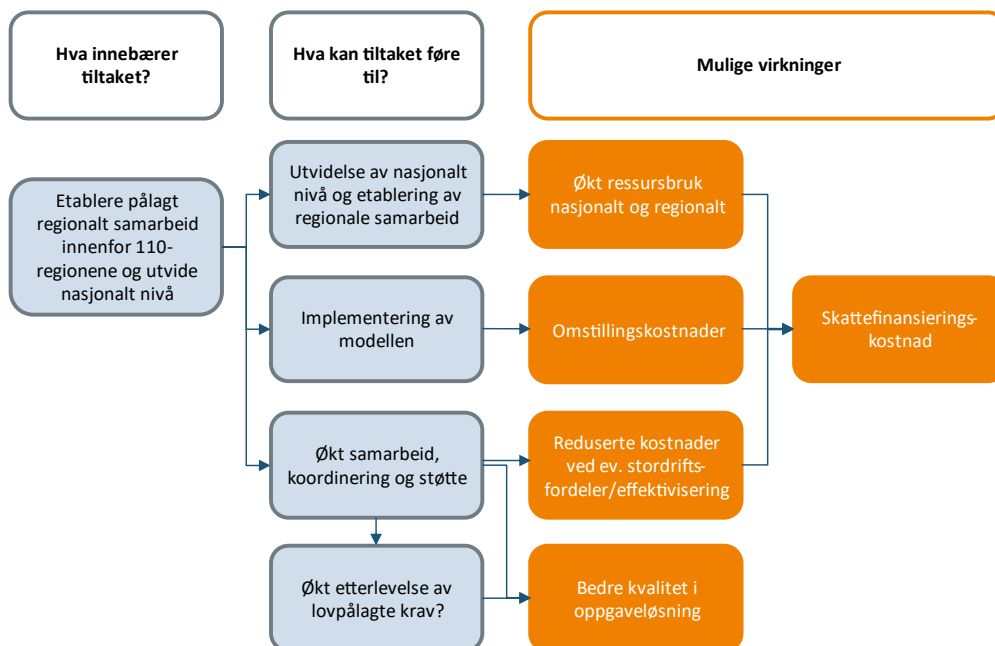
Vi har ikke nok informasjon til å vurdere hvordan bedre kvalitet kan slå ut i form av for eksempel redusert responstid, bedre forebygging eller annet, og hvordan det igjen kan påvirke blant annet reduserte negative konsekvenser for liv, helse og materielle verdier, tillit eller annet.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt offentlig finansieringsbehov representerer en kostnad, ev. en gevinst ved redusert finansieringsbehov. Dette er nærmere omtalt i kapittel 1.

Modell 2 - Regionalt samarbeid om utvalgte oppgaver

Figur 4-3 viser mulige virkninger ved modell 2, nærmere omtalt under.

Figur 4-3 Oversikt over mulige virkninger ved modell 2



Økt ressursbruk nasjonalt og regionalt. Modell 2 vil også innebære økt ressursbruk til det nasjonale nivået, men potensielt i noe mindre omfang enn for modell 1. Hvis vi tar utgangspunkt i regneeksempelet i modell 1, men halverer antatt økning i antall årsverk som benyttes til kunnskapsformidling og annet, får vi en økning på 7,5 årsverk årlig. Det tilsvarer en økning på omtrent 6,8 mill. kroner årlig sammenliknet med nullalternativet, eller en nåverdi på 76,7 mill. kroner. Dette må igjen anses som et eksempel på utfall og omfatter ikke eventuelle kostnader til investeringer eller annet.

Som for modell 1, vil kostnadene til nasjonalt nivå i stor grad avhenge av hvilke funksjoner og ansvar som er tiltenkt lagt til nivået. Ressursbruken vil for eksempel være høyere enn i eksempelet over dersom nasjonalt nivå skal ha en mer omfattende koordineringsrolle, benyttes internasjonalt eller annet. Sammenliknet med modell 1, vil det kunne være enklere for nasjonalt nivå å koordinere mot 12 regioner heller enn mot 197 brann- og redningsvesen.

Modell 2 innebærer at det skal være én leder/ansvarlig som har myndighet ved større, komplekse eller sjeldne hendelser. Brann- og redningsvesenet som har 110-sentralene i hver region vil fungere som koordinator for samarbeidet i regionen, og stillingen skal finansieres gjennom et spleiselag blant samtlige kommuner i de ulike 110-distriktene. Dersom vi antar at tiltaket innebærer ett nytt årsverk per region, med en årsverkkostnad på 952 000 kroner⁵, gir dette en økning i kostnader sammenliknet med nullalternativet på 11,4 mill. kroner årlig. Det tilsvarer en nåverdi på 128 mill. kroner hvis kostnadene påløper fra 2025. Det er uklart hvorvidt og i hvilken grad det regionale leddet vil kreve ytterligere ressurser utover slike lederressurser. Blant annet vil det være behov for å utarbeide regionale ROS-analyser.

Et pålagt samarbeid kan innebære krevende samhandling og koordinering dersom aktørene i utgangspunktet ikke ønsker å være en del av et regionalt samarbeid. Det kan i så fall innebære kostnader til koordinering eller annet, eller begrense mulighetene for effektiv ressursutnyttelse og kvalitetsheving.

Omstillingskostnader. I tillegg vil modell 2 innebære omstillingskostnader og mulige økninger i tidsbruk knyttet til rapportering eller annet. Tiltaket vil sannsynligvis kreve lov-/forskriftsarbeid for å pålegge samarbeid mellom brann- og redningsvesen. Dette innebærer også en kostnad. Omstillingskostnader kan blant annet resultere fra økt ressursbruk i en periode for å etablere og innrette de regionale samarbeidene. Omstillingskostnadene antas å være større i modell 2 enn 1, men omfanget er usikkert og avhenger av hvordan modellene innrettes.

Reduserte kostnader ved eventuell effektivisering. Modell 2 kan bidra til mer effektiv ressursbruk gjennom samarbeid regionalt slik at oppgaver ivaretas mer effektivt enn hva hvert brann- og redningsvesen kan. Både regionalt samarbeid og styrking av nasjonalt nivå kan bidra til en mer effektiv oppgaveløsning gjennom deling av ressurser på tvers, bedre kunnskap eller annet som gjør at ressurser brukes mer effektivt. Dette vil i så fall representere en gevinst. Stordriftsfordeler er nærmere beskrevet i forbindelse med modell 3. Organisering av brann- og redningsvesenet som foreslått i modell 2 kan bidra til at det oppnås stordriftsfordeler, men potensialet vil være mindre enn i modell 3.

Bedre kvalitet i oppgaveløsningen. Modell 2 vil kunne bidra til bedre kvalitet i oppgaveløsningen i brann- og redningsvesenene gjennom regionalt samarbeid og utvidelse av nasjonalt nivå. Modell 2 er tiltenkt å styrke beredskapen innenfor brann- og redningsområdet så kommunene i større grad kan håndtere utfordringer innenfor egen sektor. Det gjelder for eksempel ved større hendelser som overskrider geografiske grenser og krever samarbeid for å kunne håndteres best mulig. Større fagmiljøer innenfor blant annet forebygging kan også øke kvaliteten på brann- og redningstjenestene.

Dersom nasjonalt og regionalt nivå styrkes, vil lokale og regionale brann- og redningsvesen indirekte også styrkes. Dette kan skje på ulike måter, men blant annet kan økt kunnskap og kunnskapsdeling og utarbeidelse av regionale og nasjonal ROS-analyser bidra til økt kunnskap på alle nivåer og bevissthet rundt reell risiko for ulike hendelser. Det kan igjen bidra til å øke kvalitet og realisme ved lokale og regionale ROS-analyser og bidra til riktig dimensjonering av brann- og redningsvesen. Kompetansedeling og samhandling mellom og innad i forvaltningsnivåer kan bidra til å øke kvaliteten. Modellen kan blant annet påvirke etterlevelse av lovpålagte oppgaver og krav dersom for eksempel brann- og redningsvesen får en bedre forståelse for faktisk risiko og behov.

Det regionale samarbeidet i modell 2 innebærer at kommunene i stor grad har innvirkning på samarbeidet, og kan legge til rette for økt samhandling og kommunikasjon. Brann- og redningsvesen, særlig de med deltidsledere,

⁵ Se årsverkkostnad lagt til grunn for gjennomsnittskostnaden for et årsverk under kalkulasjonspriser i rapportens første kapittel.

kan oppleve økt støtte ved at samhandlingen med andre brann- og redningsvesen øker gjennom pålagt samarbeid. Pålagt samarbeid kan samtidig også slå ut negativt da det for enkelte kan begrense viljen til å samarbeide hvis det oppleves som uønsket tvang. Samarbeidet kan også i noen grad kunne utfordre det kommunale selvstyret, ettersom det blir lengre distanse fra tjenesteutførelsen til kommunestyrene, og dermed kan anses som negativt innenfor områdene det samarbeides om regionalt og/eller nasjonalt.

Effekter av tiltaket vil variere mellom regioner blant annet avhengig av hva deltakerne i samarbeidet blir enige om. Hvilke kostnader som knyttes til tiltaket om å innføre modell 2 vil også variere mellom kommuner, avhengig av hvordan endringen i organiseringen av brann- og redningsvesenet påvirker dem. Kostnadsfordelingene kan tenkes å kunne bidra til uenighet mellom kommuner.

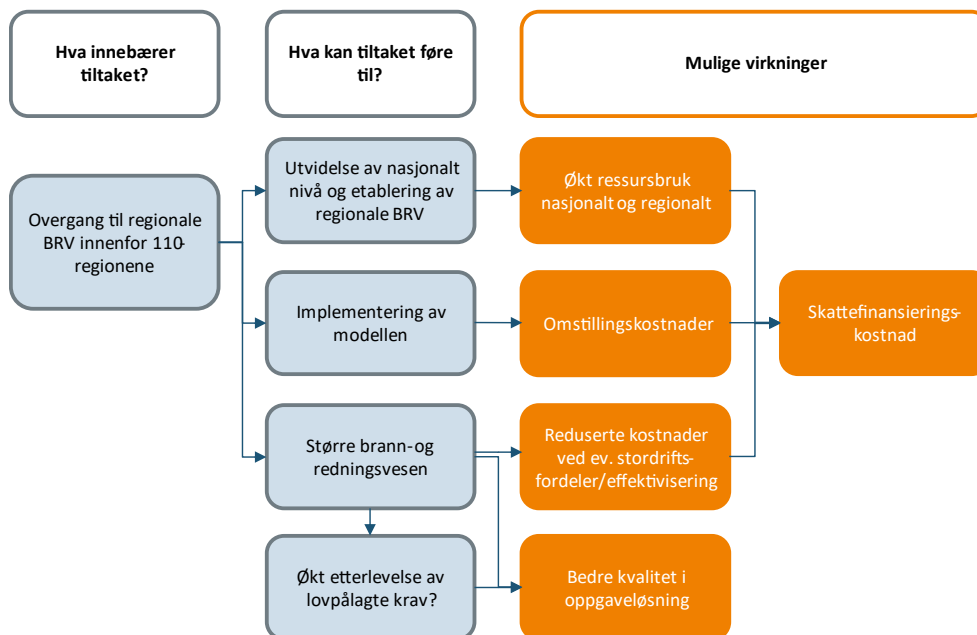
Vi har ikke nok informasjon til å vurdere hvordan bedre kvalitet kan slå ut i form av for eksempel redusert responstid, bedre forebygging eller annet, og hvordan det igjen kan påvirke blant annet reduserte negative konsekvenser for liv, helse og materielle verdier, tillit eller annet.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt offentlig finansieringsbehov representerer en kostnad, ev. en gevinst ved redusert finansieringsbehov. Dette er nærmere omtalt i kapittel 1.

Modell 3 – Regionale brann- og redningsvesen

Figur 4-4 viser mulige virkninger ved modell 3, nærmere omtalt under.

Figur 4-4 Oversikt over mulige virkninger ved modell 3



Økt ressursbruk nasjonalt og regionalt. Modell 3 vil også innebære økt ressursbruk til det nasjonale nivået, i utgangspunktet tilsvarende som for modell 2. Kostnadene til nasjonalt nivå vil avhenge av hvilke funksjoner og ansvar som er tiltenkt lagt til nivået.

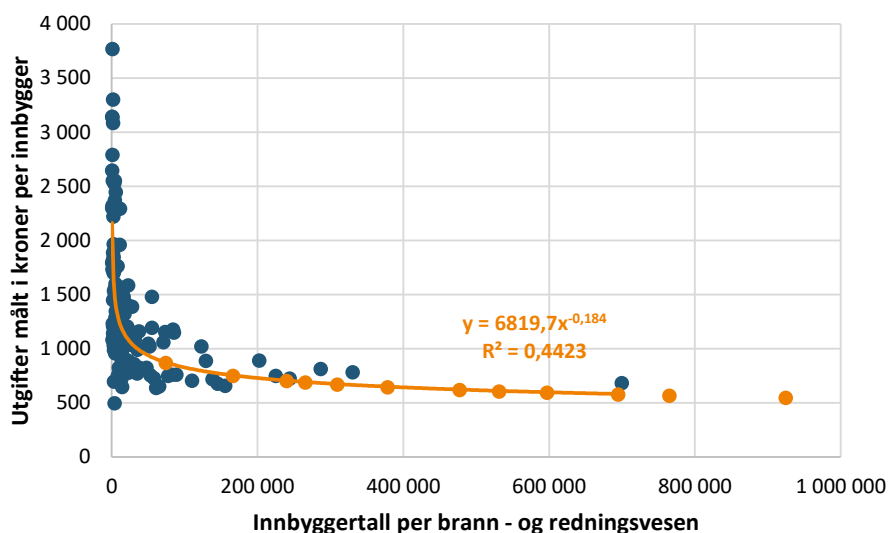
Kostnadene på regionalt nivå vil naturligvis også øke ved en overgang fra lokale til regionale brann- og redningsvesen. Samlede netto kostnadsvirkninger ved regionalt og lokalt nivå avhenger av hvor mye kostnadene på lokalt nivå reduseres sett opp mot hvor mye kostnadene til regionalt nivå øker, nærmere omtalt under.

Omstillingskostnader. Modell 3 vil kreve økt ressursbruk forbundet med en omstillingsprosess. Omfanget er usikkert, men kostnadene vil sannsynligvis være høyere enn for de øvrige modellene. Modellen vil blant annet innebære etablering av regionale brann- og redningsvesen, som ikke eksisterer i dag, lov-/forskriftsendringer, endringer på lokalt nivå og implikasjoner blant annet for brannsjefrollene.

Reduserte kostnader ved ev. stordriftsfordeler/effektivisering. Ved at dagens brann- og redningsvesen går sammen i større enheter, tilrettelegges det for at ressurser i større grad kan prioriteres og innrettes i tråd med behov i regionen, som kan bidra til reduserte kostnader gjennom mer effektiv ressursbruk. Det er samtidig ingen automatikk i at stordriftsfordeler realiseres ved å innføre modellen, eller de øvrige modellene. Realisering av eventuelle effektiviseringsgevinster må aktivt hentes ut, og vil samtidig kunne ha innvirkning på kvaliteten.

Med utgangspunkt i det teoretiske gevinstpotensialet illustrert i kapittel 2.5, har vi konkretisert samlet teoretisk gevinstpotensial per år i form av sparte beredskapskostnader ved at brann- og redningsvesenene samles i regionale enheter. De tolv 110-regionenes estimerte utgifter er vist som oransje prikker på den oransje linjen i Figur 4-5.

Figur 4-5 Plottediagram - netto driftsutgifter per innbygger for beredskap (KOSTRA-funksjon 339) per brannvesen sett opp mot innbyggertall per brannvesen (målt i kroner per innbygger)*



*Hver prikk representerer ett brannvesen. N=144. Kilde: KOSTRA og DSB, bearbeidet av Menon Economics

Basert på disse sammenhengene anslår vi at det samlede teoretiske gevinstpotensialet er 1,7 milliarder kroner per år, se Tabell 4-1. Det tilsvarer 33,7 prosent av dagens utgifter til beredskap. I denne sammenheng er det igjen verdt å påpeke at vi ikke har vurdert realismen av gevinstpotensialet. Gitt dagens krav til blant annet responstid, vil det ikke være realistisk å realisere et potensial ved å legge ned mange brannstasjoner eller gjøre andre grep som har for stor negativ effekt på kvalitet på tjenesten eller bidrar til økt uttrykningstid. Det er derfor klokt å tenke på våre anslag som et teoretisk potensial, som ikke nødvendigvis er et realistisk potensial. I den grad deler

av det anslåtte gevinstpotensialet er realistisk, vil det på ingen måte realisere seg selv. For å realisere gevinstene må det skje harde prioriteringer innad i hver 110-region.

Tabell 4-1 Teoretisk gevinstpotensial innenfor beredskap per 110-region per år. (Som utgangspunkt for diskusjon og ikke hensyntatt kostnader/ulemper.)

	Innbygger- tall	Antall brannvesen	Samlede netto drifts- utgifter i mill. kroner i 2022	Teoretisk gevinst- potensial, i millioner kroner per år	Gevinst- potensial som andel av 2022- utgifter, i prosent
110-sentralen for Finnmark	74 129	18	101,5	37,3	36,7
110-sentralen i Tromsø	166 537	18	172,1	47,8	27,8
110 Nordland	239 854	24	294,3	126,9	43,1
Midt-Norge 110-sentral IKS	477 392	18	448,7	155,1	34,6
Møre og Romsdal 110-sentral KF	265 848	15	307,8	125,8	40,9
110 Vest	597 377	33	627,9	275,4	43,9
Alarmsentral brann Sør-Vest	531 522	14	479,2	158,8	33,1
110-sentralen Agder	309 324	6	277,2	71,2	25,7
Sør-Øst 110 IKS	694 651	18	616,7	218,0	35,3
110-sentralen i Oslo	924 897	2	644,9	141,3	21,9
Øst 110-sentral IKS	765 197	10	626,0	194,6	31,1
Alarmsentral Brann Innlandet	378 542	21	359,6	116,6	32,4
Samlet	5 425 270	197	4 956,0	1 668,7	33,7

Kilde: KOSTRA og DSB, bearbeidet av Menon Economics

Bedre kvalitet i oppgaveløsningen. Dersom brann- og redningsvesenet organiseres etter en regional modell, vil dette trolig lede til etablering av større og bedre fagmiljøer for forebygging, ved at man sikrer at hvert brann- og redningsvesen har etablert kompetanse på området og som kan opprettholdes og videreutvikles på tvers av kommunale grenser innenfor regionen. Det samme gjelder på beredkapsområdet, og i den forbindelse vil man også kunne plassere kapasitet og spisskompetanse mer strategisk i regionene. Med dette kan innføring av modell 3 bidra til økt etterlevelse på både forebyggings- og beredkapsområdet. Økt samhandling innad i regionene gjennom det regionale brann- og redningsvesenet kan blant annet øke kvaliteten gjennom kunnskapsbasert læring.

Det er mulig å oppnå både effektiviseringsgevinster og bedre kvalitet gjennom tiltaket. Samtidig er det, som nevnt over, viktig å påpeke at kvaliteten kan påvirkes negativt dersom det tas grep for å realisere stordriftsfordeler. Det kan også tenkes at det vil være fordelingsvirkninger som gjør at selv om den samlede effekten på kvalitet er positiv, vil noen aktører (for eksempel innbyggere i et område) kunne oppleve redusert kvalitet sammenliknet med i dag.

I tillegg vil modell 3 også innebære at det kommunale selvstyret utfordres, i større grad enn ved modell 2. De lokale kommunestyrenes oppgaver relatert til brann- og redningsområdet vil for eksempel kunne oppleves som mer fjerne, både som følge av at den lokale påvirkningen på området blir mindre og at den øverste ledelsen er lengre unna. De enkelte kommunene kan muligens også kjenne på en følelse av mindre relevans som del av

større regionale enheter. Dette kan slå ut i dårligere kvalitet dersom for eksempel lokalkunnskap nødvendig for å sikre god forebygging og beredskap forringes.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt offentlig finansieringsbehov representerer en kostnad, ev. en gevinst ved redusert finansieringsbehov. Dette er nærmere omtalt i kapittel 1.

4.3. Andre momenter

Det er stor usikkerhet ved modellene og dermed også ved mulige virkninger og implikasjoner. Vi kan ikke konkludere rundt forventet netto nytte ved modellene eller hvilken modell som kommer best ut. Modellene vil være samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom forventede gevinster i form av økt kvalitet og/eller effektivitet veier opp for forventede kostnader.

I tillegg til nevnte virkninger kan blant annet følgende momenter nevnes:

- Modellene ivaretar i ulik grad det kommunale selvstyret, men det avhenger blant annet av hvor mye oppgaver og ansvar som legges til nasjonalt nivå. Modell 3 vil i størst grad utfordre dette. En overgang til denne modellen vil trolig også innebære at enkelte kommuner opplever muligheten til å påvirke lokale forhold som mindre, at den øverste ledelsen kommer lengre unna og at kommunikasjonsveiene blir lengre.
- Hvordan tiltakene og virkningene vurderes avhenger av forventet utvikling i hendelser, både hyppighet, type og kompleksitet. Hyppigere, større og komplekse hendelser stiller større krav til et profesjonisert brann- og redningsvesen, og andre aktører, og har innvirkning på hvilken modell som er mest egnet.
- Det kan også være andre aktuelle tiltak som ikke er vurdert her.
- Modellene kan bidra til å redusere uønsket variasjon mellom brann- og redningsvesen gjennom bl.a. felles kunnskapsgrunnlag. Samtidig vil det fortsatt være store forskjeller mellom brann- og redningsvesen.

5. Klargjøre kommunens ansvar for å sikre heldøgns akuttmedisinsk beredskap

5.1. Kort beskrivelse av tiltak

Brann- og redningsvesenet utfører i dag oppgaver utover hva som følger av hjemmelsgrunnlaget. Mange brann- og redningsvesen utfører i dag helseoppdrag for helsetjenesten, både akutte og ikke-akutte, og utkalles i tilfeller der de er nærmere hendelsen enn ambulanse og legevakt eller der helsetjenesten har behov for mer kapasitet. Det er samtidig helsetjenesten (kommune/helseforetak) som har ansvar for å sørge for et forsvarlig helsetilbud til befolkningen. Arbeidsgruppen mener at det må på plass tydeligere rammer for brann- og redningsvesenets bistand til helseoppdrag. Blant annet er i dag bistand til ambulansetjenesten i form av blant annet løfte- og bærepoppdrag og transportoppdrag verken formalisert gjennom avtale eller en del av brann- og redningsvesenets lovpålagte oppgaver i brann- og eksplosjonsvernloven (DSB, 2022).

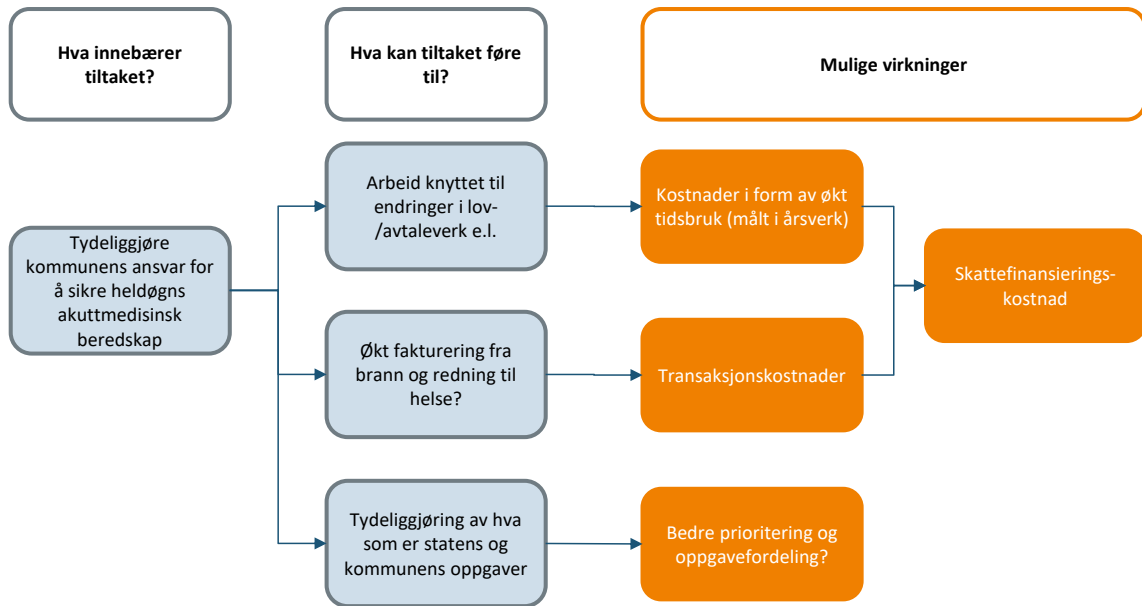
Ifølge DSB (2022) har både kommuner og helseforetak ansvar for akuttmedisinsk beredskap, men oppgave- og ansvarsdelingen kan ofte være uklar. Manglende forankring i ROS-analyser og avtaler bidrar til uklarheter ved oppgaver, omfang og finansieringsansvar. Tiltaket innebærer å klargjøre kommunens ansvar for å sikre heldøgns akuttmedisinsk beredskap i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 om kommunens ansvar for helse- og omsorgstjenester. § 3-2 tredje punkt sier at kommunen skal tilby hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, herunder blant annet heldøgns medisinsk akuttberedskap. Akuttmedisinsk beredskap er ikke i utgangspunktet brannvesenets sitt ansvar, men kommunene *kan* legge det til brann og redning. Tiltaket handler om å tydeliggjøre hvor grensene går mellom kommunalt og statlig ansvar innenfor helse, for å kunne avgrense mot kommunens ansvar i den akuttmedisinske beredskapen i avtalen med regionalt helseforetak.

Tiltaket anses som en forutsetning for at brann- og redningsvesenet skal kunne fakturere de regionale helseforetakene for utførte helseoppgaver. Vi har lagt til grunn at tiltaket handler om presisering i lov- og avtaleverk.

5.2. Mulige virkninger

Figur 5-1 viser en oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket.

Figur 5-1 Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Kostnader forbundet med endringer i lov-/avtaleverk. Tiltaket innebærer en tydeliggjøring av hva som er kommunens og statens ansvar innenfor akuttmedisinsk beredskap. Dette kan for eksempel gjøres gjennom endringer i lovverk. Kostnadene forbundet med dette vil avhenge av hvor krevende endringer det er behov for og hvor mye tid som går med til arbeidet. Som nærmere omtalt i kapittel 3.2, er det ressurskrevende å gjennomføre selv mindre lovendringer. I dette tilfellet vil tiltaket innebære avgrensninger mellom ulike områder, og mellom ulike forvaltningsnivåer, noe som også vil være med på å påvirke kostnadene. Vi har begrenset informasjon til å anslå akkurat hvor ressurskrevende slikt arbeid vil være. Tiltaket kan sees i sammenheng med tiltaket om grunnberedskap. Dersom flere tiltak knyttet til lovarbeid sees i sammenheng, vil dette kunne være langt mer ressurseffektivt enn om de sees på isolert.

Endringene vil også kunne bidra til at det gjøres endringer i avtaleverk og bestemmelser om fakturering mellom aktører/nivåer.

Transaksjonskostnader. Det er ikke klart hvorvidt tiltaket vil kunne bidra til en endring i faktisk oppgaveutførelse. Imidlertid kan tydeliggjøringen av ansvar tilrettelegge for at brann og redning kan og vil komme til å fakturere for helseoppdrag hvor ansvaret ligger til statlig nivå (regionale helseforetak). Dersom hvilken aktør som belastes for bistanden fra brann og redning endres, men det ellers ikke er endringer i selve oppgaveutførelsen, vil ikke dette representere en samfunnsøkonomisk kostnad eller gevinst, men en fordelingsvirkning. Imidlertid vil fakturering mellom brann og redning og regionale helseforetak innebære en transaksjonskostnad gjennom blant annet administrativt arbeid. Det vil også måtte avklares nærmere hvordan eventuell fakturering skal gjøres, hvor blant annet tidsbruk til dette kan anses som en kostnad, som nevnt over.

Bedre prioritering og oppgavefordeling? En tydeliggjøring av oppgaveansvaret kan også tenkes å påvirke faktisk oppgaveutførelse og -deling gjennom økt kunnskap om hva som er statens og kommunens oppgaver innen helse og hva som bør løses av helse eller brann og redning. Arbeidsgruppen beskriver blant annet at fakturering kan ha en disiplinerende effekt på bruken av brann- og redningspersonell i helsesektoren. På den ene siden kan det bidra til at oppgavene i større grad løses av personell med riktig kompetanse og gi en riktigere bruk av ressurser.

På den annen side kan man i verste fall risikere at tydeliggjøringen går utover kvaliteten i tjenestene dersom det for eksempel tar lengre tid før nødstilte får hjelp dersom brann- og redningsressurser i mindre grad vil løse oppdrag som ikke er tillagt dem i lov/avtale. Det vil i samfunnsøkonomisk forstand være hensiktsmessig om brann- og redningsressursene benyttes der de har best anvendelse, sett opp mot hva de alternativt kunne brukt tiden sin til.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt offentlig finansieringsbehov representerer en kostnad, nærmere omtalt i kapittel 1.

6. Akutthjelperoppgaver kan legges til brann- og redningsvesenet

6.1. Kort beskrivelse av tiltak

Helsetjenesten er ansvarlig for å sørge for et forsvarlig helsetilbud til befolkningen, men brann- og redningsvesenet bistår med oppdrag for helsesektoren. Det gjelder blant annet akutthjelpere fra brann- og redningstjenesten, som blant annet kan bistå med livreddende førstehjelp frem til ambulanse ankommer. Stiftelsen Norsk Luftambulans har drevet opplæring av kommunale brannvesen i livreddende førstehjelp slik at de kan fungere som akutthjelpere. Akutthjelpere fra brann- og redningstjenesten kalles ut via 110-sentralene etter anmodning fra Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK), og er utstyrt med hjertestarter og annet førstehjelpsutstyr (DSB, 2022). Akuttmedisinforskriften § 5 sier at kommunene og de regionale helseforetakene kan inngå avtale om bistand fra akutthjelpere. Videre står det at akutthjelpere kan være medlemmer av frivillige organisasjoner eller kommunalt brannvesen og at bistanden kan komme i tillegg til, eller i påvente av, at personell fra de øvrige akuttmedisinske tjenestene kan yte akuttmedisinsk hjelp. Personer som skal yte slik bistand må ha fått nødvendig opplæring.

Ifølge DSB (2022) virker det som om samhandlingen mellom brann- og redningsvesenet og helsetjenesten i stort fungerer bra, både med hensyn til varsling, kommunikasjon og innsats på hendelsessted, og både når det gjelder akutthjelperoppgaver og andre helseoppgaver. Samtidig ble det avdekket forbedringspunkter og behov for prinsipielle avklaringer og tiltak for å få en klar rolle- og ansvarsfordeling og sikre en styrt utvikling av bistandsoppgaver til helsetjenesten. Tiltaket innebærer å endre hjemmelsgrunnlaget om at akutthjelperoppgaver kan legges til brann- og redningsvesenet, men at det er frivillig om kommunen ønsker å benytte sitt brann- og redningsvesen til dette. Arbeidsgruppen mener akutthjelperoppgaver ikke bør være en del av brann- og redningsvesenets grunnportefølje, men at det bør etableres hjemmel i lov som grunnlag for at de kommunene som ønsker kan inngå avtaler med spesialisthelsetjenesten for å styre omfanget av helseoppgaver som brann- og redningsvesenene utfører for helsetjenesten. Det skal sikre at kommunene har gjort et bevisst valg om i hvilken grad brann- og redningsvesenet skal håndtere oppgaver på vegne av, i tillegg til eller i påvente av, AMK og ambulansetjenesten. Avtalene må blant annet inneholde økonomiske rammer, forsikring, kompetanse/opplæring og oppsigelse, samt sikre at tjenestene ikke går ut over de lovpålagte oppgavene til brann- og redningsvesenene.

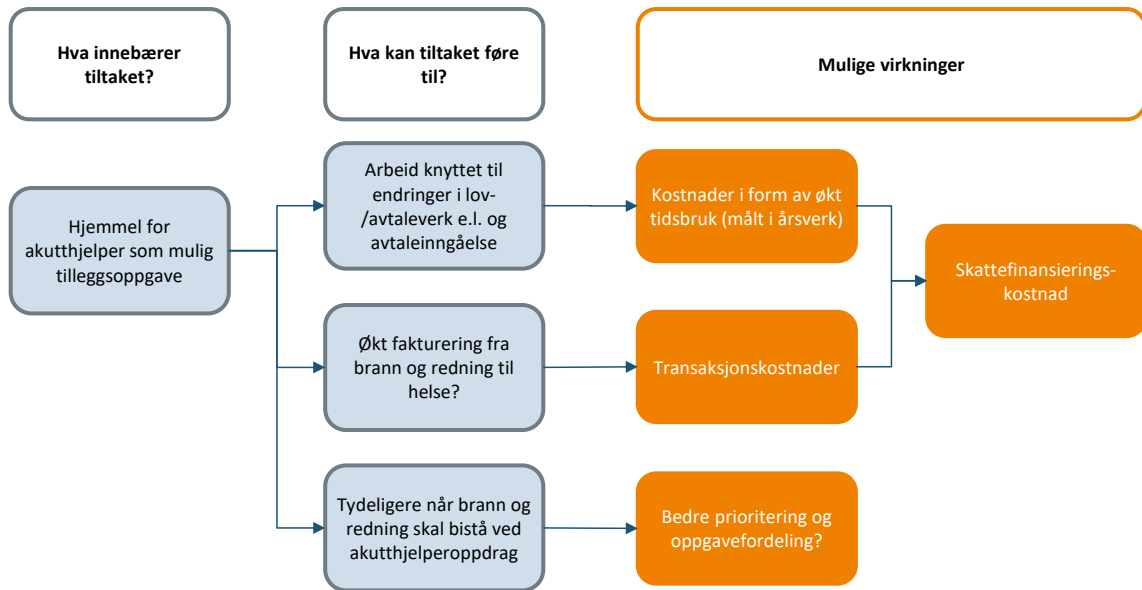
Det er ifølge arbeidsgruppen ingen avtaler mellom de regionale helseforetakene og akutthjelpere i tråd med akuttmedisinforskriften § 5 i dag, og det gis så vidt de vet ikke kompensasjon fra de regionale helseforetakene som er ansvarlige for AMK og ambulansetjenesten.

Tiltaket kan blant annet innebære justering i lovverk og at det må inngås avtaler mellom kommunalt nivå og regionale helseforetak om akutthjelperoppgaver.

6.2. Mulige virkninger

Figur 6-1 viser en oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket.

Figur 6-1 Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Kostnader forbundet med endringer i lov-/avtaleverk og avtaleinngåelse. Slik vi forstår tiltaket, innebærer det en tydeliggjøring av ansvar innenfor akuttjenestepoppgaver og en formalisering av brann og redning sin bistand innenfor akuttjenestepoppgaver. Det kan for eksempel innebære endringer i lovverk, avtaler, veiledere eller annet. Kostnadene forbundet med dette vil avhenge av hvor krevende endringer det er behov for og hvor mye tid som går med til arbeidet. Som nærmere omtalt i kapittel 3.2, er det ressurskrevende å gjennomføre selv mindre lovendringer. I dette tilfellet vil tiltaket innebære avgrensninger mellom ulike områder, og mellom ulike forvaltningsnivåer, noe som også vil være med på å påvirke kostnadene. Vi har begrenset informasjon til å anslå akkurat hvor ressurskrevende slikt arbeid vil være. Tiltaket kan sees i sammenheng med tiltak om grunnberedskap og klargjøring av kommunenes ansvar for å sikre heldøgns akuttmedisinsk beredskap. Dersom flere tiltak knyttet til lovarbeid sees i sammenheng, vil dette kunne være langt mer ressurseffektivt enn om de sees på isolert sett.

Dersom tiltaket innebærer at det etableres formelle avtaler om kommunenes / brann- og redningsvesens bistand innenfor akuttjenestepoppgaver, vil det påløpe kostnader knyttet til dette. Kostnadene avhenger blant annet av antall avtaler som skal inngås og hvorvidt avtalene standardiseres eller ikke.

Det vil også kunne være andre kostnader dersom tiltaket innebærer endringer i oppgaveutførelse, organisering eller annet, for eksempel forbundet med omstilling, øvelser, opplæring, utstyr og planverk.

Transaksjonskostnader. Det er ikke klart hvorvidt tiltaket vil kunne bidra til en endring i faktisk oppgaveutførelse. Imidlertid kan tiltaket bidra til endringer i hvem som belastes økonomisk for bistand fra brann og redning. Dersom hvilken aktør som belastes for bistanden fra brann og redning endres, men det ellers ikke er endringer i selve oppgaveutførelsen, vil ikke dette representere en samfunnsøkonomisk kostnad eller gevinst, men en fordelingsvirkning. Det kan innebære en transaksjonskostnad gjennom blant annet administrativt arbeid. Det vil også måtte avklares nærmere hvordan dette skal gjøres, hvor blant annet tilhørende tidsbruk kan anses som en kostnad.

Bedre prioritering og oppgavefordeling? Det er usikkerhet ved om tiltaket vil påvirke i hvor stor grad ressurser i brann- og redningsvesenet bidrar med akuttjenestepoppgaver, og i så fall på hvilken måte. Dette avhenger blant annet av hvordan kommunene vil respondere. På den ene siden kan tiltaket føre til en økning dersom det i større

grad konkretiseres at brann og redning skal ha en rolle på området (gjennom at kommunene frivillig velger dette), og ressurser innrettes deretter. På den andre siden kan tiltaket også bidra til en reduksjon dersom det tydeliggjøres at akutthjelperoppgaver er frivillig og ikke en oppgave som i utgangspunktet ligger til brann og redning, og dersom det må inngås avtaler. Dette vil igjen kunne påvirke blant annet behov for, og kostnader forbundet med, resertifisering og kurs som akutthjelper.

En tydeliggjøring av roller og ansvar knyttet til akutthjelperoppgaver kan bidra til færre misforståelser om sektoransvaret til brann- og redningsvesenet og til at både brann- og redningsressurser og helseressurser innrettes mer hensiktsmessig. Det kan for eksempel bidra til at brann- og redningsressurser i større grad avgrenses til akutte og tidskritiske oppdrag hvor de vil ha en positiv innvirkning. Det kan i så fall representere en gevinst i form av mer effektiv ressursutnyttelse.

I samfunnsøkonomisk forstand vil det være hensiktsmessig om brann- og redningsressursene benyttes der de har best anvendelse, sett opp mot hva de alternativt kunne brukt tiden sin til. Det vil for eksempel være hensiktsmessig at brann- og redningsressurser bidrar i tidskritiske oppdrag med akutthjelperoppgaver dersom helse ikke kan bistå like raskt og det ikke er samtidighetskonflikter (at ressursene heller burde vært benyttet i et annet tidskritisk oppdrag). Dersom tiltaket imidlertid bidrar til at brann- og redningsvesenet i for liten grad enn hva som er hensiktsmessig bistår med akutthjelperoppgaver, kan det i verste fall bidra til at det tar lengre tid før nødstilte får hjelp. Det kan spesielt gjelde ikke-tidskritiske situasjoner.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt offentlig finansieringsbehov representerer en kostnad, nærmere omtalt i kapittel 1.

7. Utalarmere rett antall brannpersonell til helseoppdrag

7.1. Kort beskrivelse av tiltak

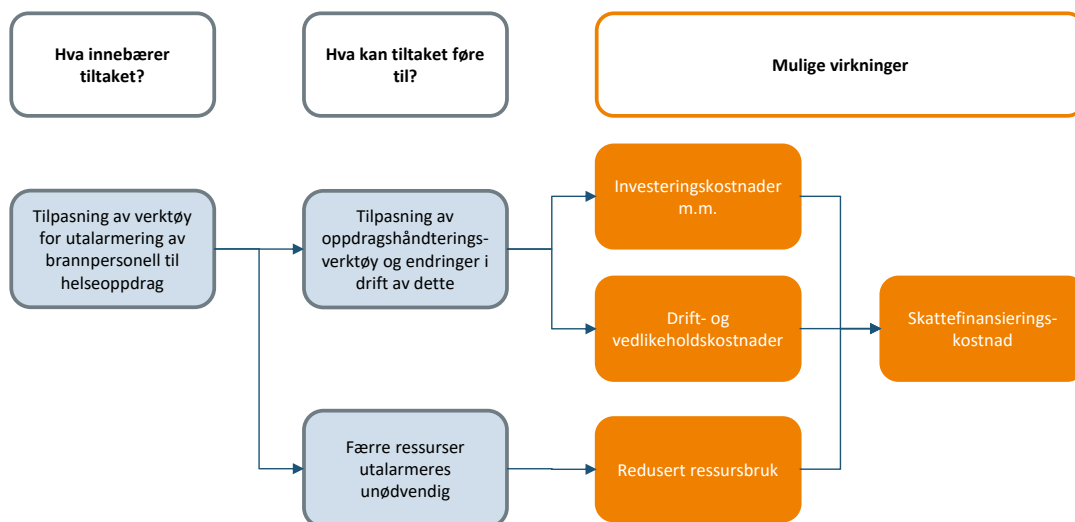
Tiltaket handler om å utnytte oppdragshåndteringsverktøy på en bedre måte enn i dag slik at det i større grad utalarmeres rett antall brannpersonell til helseoppdrag. Verktøyet må ifølge arbeidsgruppen ivareta en effektiv og ressursmessig utalarmering av brann- og redningspersonell til helseoppdrag, og kunne benyttes og tilpasses ulike brann- og redningsvesen med ulik organisering og dimensjonering.

Ansvar for brann- og redningsvesenets utalarmering av brannpersonell ligger til 110-sentralene. Det er mulig å differensiere på typer hendelser og hvor mange mannskaper som skal utalarmeres i dagens oppdragshåndteringsverktøy ved 110-sentralene, men mange små brann- og redningsvesen uten vaktordning gjør likevel ikke dette fordi de ikke er sikre på hvor mange som vil møte opp (DSB, 2022). AMK kan ikke styre systemet til 110-sentralen eller antall personell de mener vil være tilstrekkelig for et helseoppdrag. Når AMK skal be om bistand fra brann- og redningsvesenet, kan det medføre at alt fra et vaktlag med fire mannskaper utalarmeres, til at 16 personer fra en deltidstasjon uten vaktordning tas ut. For deltidsmannskap vil det utbetales overtid med minimum to timer ved oppmøte på brannstasjonen (DSB, 2022). I dag kan dermed flere ressurser enn hva som er hensiktsmessig og nødvendig stille dersom en alarm går, med påfølgende kostnader.

7.2. Mulige virkninger

Vi har begrenset med informasjon om akkurat hva tiltaket innebærer og hvor omfattende tilpasninger det er snakk om, men vi har skissert mulige virkninger i Figur 7-1.

Figur 7-1 Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Investerings-, drifts- og vedlikeholdskostnader. Tiltaket innebærer kostnader til tilpasning av oppdragshåndteringsverktøyet slik at det i større grad kan utalarmeres riktig antall ressurser. Det kan for eksempel innebære investeringer i teknologi, kostnader til programmering og justeringer av eksisterende verktøy, lisenser eller annet. Eventuelt kan det være nødvendig å gjøre andre investeringer for at tiltaket skal kunne realiseres, for eksempel dersom det må gjøres endringer i måten mannskap kvitterer ut om de rykker ut eller ikke.

Det må også tas høyde for at løsningen enten kan kreve redusert eller økt tidsbruk til å drifte og styre ressursinnsatsen sammenliknet med i dag, noe som vil representere enten en gevinst eller en kostnad avhengig av endringer i forhold til nullalternativet. Uansett vil tiltaket kreve omstilling i brann- og redningsvesen, ved AMK og eventuelt andre aktører for å gå over til endret løsning, noe som innebærer en kostnad. Det kan for eksempel omfatte kompetanseheving blant operatører.

Redusert ressursbruk. Tiltaket kan bidra til at færre ressurser må rykke ut unødvendig til et oppdrag ved at det i større grad enn i dag er et riktig nivå av personell som rykker ut til helseoppdrag. For deltidspersonell vil det for eksempel innebære at de i mindre grad enn i dag vil ha behov for å hentes ut av sitt ordinære arbeid hos hovedarbeidsgiver. Alternativt vil frigjort tid kunne benyttes til andre oppgaver innenfor brann- og redningsområdet eller annet. Uansett vil dette representere en gevinst som følge av frigjort tid, målt i antall årsverk. Vi mangler imidlertid informasjon om hvor mye dette kan utgjøre og hvor mange ressurser som kalles ut til hvert enkelt oppdrag.

I den grad det utalmeres for få ressurser i dag, kan tiltaket også bidra til at flere ressurser utalmeres. Det har i så fall en kostnad, men også en positiv innvirkning på kvalitet.

Skattefinansieringskostnad. Investeringskostnader, drifts- og vedlikeholdskostnader og omstillingskostnader, sammenliknet med nullalternativet, bidrar til økte skattefinansieringskostnader. Redusert ressursbruk bidrar til redusert skattefinansieringskostnad.

8. Tydeliggjøre grensesnitt mot politiet

8.1. Kort beskrivelse av tiltak

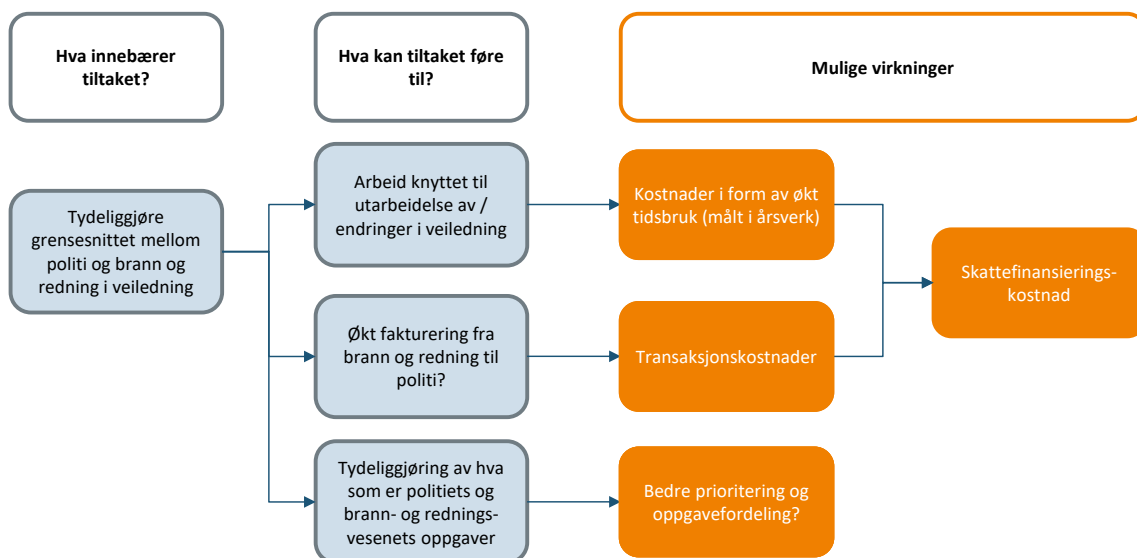
Arbeidsgruppen beskriver at brann- og redningsvesenene og politiet har et nært og hyppig samarbeid i branner og andre ulykker. Samarbeidet i disse hendelsene innebærer en naturlig funksjonsfordeling hvor brann- og redningsvesenet tradisjonelt har tatt seg av brannbekjempelse og redningsinnsats, og politiet har tatt hånd om ordensspørsmål, trafikkavvikling og etterforskning. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det tradisjonelle skillet ikke lenger er så klart, og at det kan forekomme et uklart grensesnitt mellom brann- og redningsvesenene og politiet i oppgavefordelingen. De mener det må tydeliggjøres for kommunene, brann- og redningsmannskapene, befolkningen og de andre nødetatene hvilken bistand til politiet det forventes at brann- og redningsvesenet skal gi.

Tiltaket omfatter å tydeliggjøre grensesnittet mellom brann- og redningsvesen og politi i veiledning. Det omfatter å definere hvilke politioppgaver brann- og redningsvesenet *ikke* skal gjøre på skadestedet, for eksempel sikre spor, bevisinnsamling, avhør eller etterforskning, og å tydeliggjøre at samvirkeprinsippet ikke går utover ansvarsprinsippet.

8.2. Mulige virkninger

Mulige virkninger som følge av tiltaket er skissert i Figur 8-1.

Figur 8-1 Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Kostnader forbundet med endringer i / utarbeidelse av veiledning. Tiltaket innebærer en tydeliggjøring av hva som er brann- og redningsvesenets oppgaver innenfor politiområdet og hva som ikke er det. Dette vil medføre en engangskostnad til avklaring av grensesnitt, utarbeidelse av veiledningsmateriell og forankring av dette blant brann- og redningsvesen og politiet, eventuelt også andre. Det er uklart akkurat hva kostnadene vil utgjøre, men de vil sannsynligvis være mindre enn dersom en skulle gjort endringer i lov/forskrift.

Transaksjonskostnader. Det er ikke klart i hvilken grad tiltaket vil bidra til en endring i faktisk oppgaveutførelse. Tiltaket innebærer ikke en direkte endring i hvilket ansvar som ligger til brann- og redningsvesen og politi. Dersom tydeliggjøring av ansvar kan tilrettelegge for at brann og redning kan og vil komme til å fakturere for politioppdrag, vil hvilken aktør som belastes for bistanden fra brann og redning kunne endres. Dersom det ellers ikke er endringer i selve oppgaveutførelsen, vil ikke dette representere en samfunnsøkonomisk kostnad eller gevinst, men en fordelingsvirkning. Imidlertid vil eventuell fakturering mellom brann og redning og politiet innebære en transaksjonskostnad gjennom blant annet administrativt arbeid. Det vil også måtte avklares nærmere hvordan eventuell fakturering skal gjøres, hvor blant annet tidsbruk til dette kan anses som en kostnad.

Bedre prioritering og oppgavefordeling? En tydeliggjøring av oppgaveansvaret kan påvirke faktisk oppgaveutførelse og -deling gjennom økt kunnskap om hva som er politiets og brann- og redningsvesenets oppgaver og hva som bør løses av hvem. Det kan bidra til at oppgavene i større grad løses av personell med riktig kompetanse og gi en riktigere og mer effektiv bruk av ressurser. Det kan gi kvalitetsgevinster gjennom blant annet færre oppgaver utenfor eget sektoransvar og kompetanseområde og bedre rettssikkerhet dersom politiet i større grad håndterer oppgaver som det er viktig at politiet håndterer, for eksempel sporsikring. Det kan også ha innvirkning på tilliten til politiet og brann- og redningsvesenet. Dersom for eksempel færre misforståelser fører til mer effektiv ressursutnyttelse, representerer dette også en gevinst.

På den annen side kan man i verste fall risikere at tydeliggjøringen går utover kvaliteten i tjenestene dersom politiet får mindre hjelp og enkelte oppgaver i mindre grad gjennomføres, med tilhørende negative konsekvenser for kvalitet eller effektivitet.

Det bør påpekes at dersom tiltaket bidrar til at brann- og redningspersonell i mindre grad gjennomfører oppgaver innenfor politiområdet, men at oppgavene likevel utføres av politiet eller andre aktører, vil det, alt annet likt, innebære en fordelingsvirkning og ikke en gevinst i samfunnsøkonomisk forstand. Hva som er mest optimalt i samfunnsøkonomisk forstand avhenger blant annet av ressursenes alternative utnyttelse.

Skattefinansieringskostnad. Tiltaket vil innebære en skattefinansieringskostnad, blant annet som følge av kostnader til utarbeidelse av / justeringer i veiledning, nærmere omtalt i kapittel 1.

9. Utrede brann og redning sin rolle i PLIVO-opdrag

9.1. Kort beskrivelse av tiltak

Tiltaket omfatter en utredning av brann- og redningsvesenets rolle i PLIVO-opdrag, inkludert PLIVO-prosedyren og kursplanen for PLIVO-øvelsene, og en vurdering av behovet for en hjemmel dersom det forventes at brann- og redningspersonell skal vurdere å gjøre PLIVO-opdrag.

Bakgrunnen for tiltaket er at brann- og redningspersonell ikke har tilstrekkelig kompetanse eller opplæring i dag til å stå til ansvar for om de valgte å gripe inn eller ikke i en situasjon med pågående livstruende vold. Ifølge arbeidsgruppen har deltidspersonell størst risiko for å måtte stå i PLIVO-opdrag, men de øver sjeldent på dette.

9.2. Mulige virkninger

Figur 9-1 illustrerer mulige virkninger som følge av tiltaket.

Figur 9-1 Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Tiltaket vil innebære kostnader til utredning av brann- og redningsvesenet sin rolle i PLIVO-opdrag, og gjennom det skattefinansieringskostnad. Kostnadene avhenger blant annet av hvor omfattende utredning som gjøres, hvor omfattende samarbeid mellom brann og redning og øvrige sektorer det vil være behov for, hvor krevende koordineringen vil være og hvorvidt det er behov for ekstern bistand, men kan eksempelvis beløpe seg til noen millioner kroner.

10. Strengere krav til kvalitet på alarmanlegg

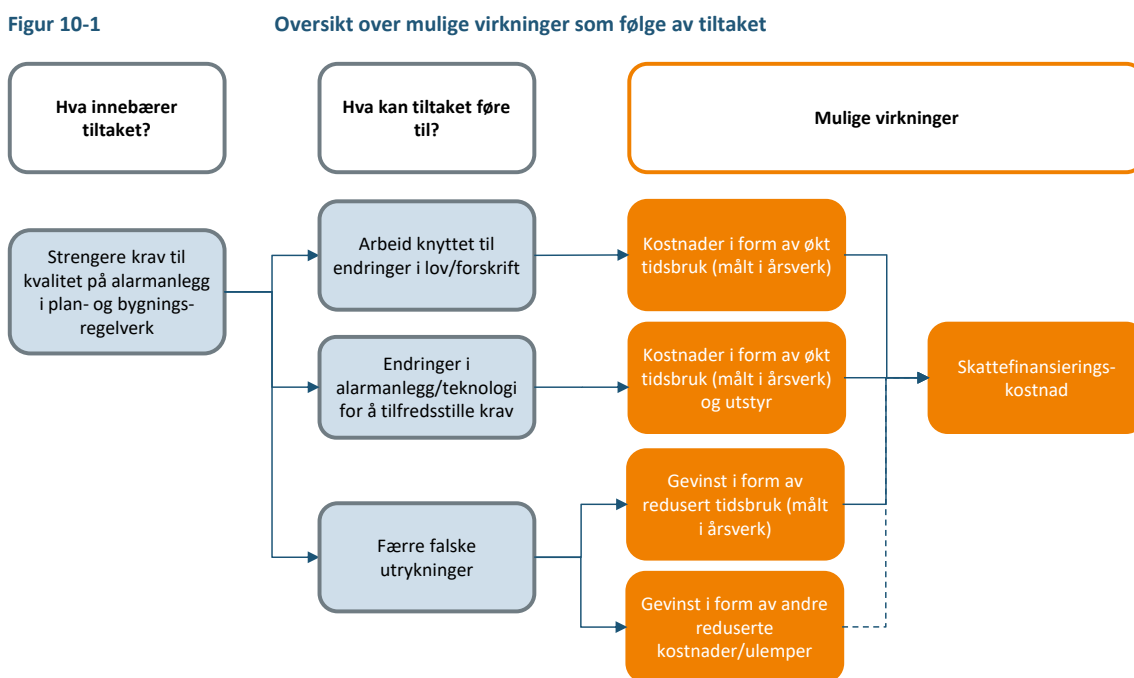
10.1. Kort beskrivelse av tiltak

Tiltaket omfatter å innføre strengere krav i plan- og bygningsregelverket til kvalitet på alarmanlegg enn i dag, slik at det i mindre grad utløses unødvendige brannalarmer. Arbeidsgruppen mener det er viktig å få på plass tiltak som kan bidra til å redusere det store antallet utrykninger til automatiske brannalarmanlegg, som viser seg ikke å være reelle branner.

Når en bygning er tilkoblet 110-sentralen, blir brannvesenet automatisk varslet hvis en alarm utløses. I § 5 av Forskrift om brannforebygging stilles det allerede i dag krav til at eier av bygningen skal sørge for at utstyr i byggverket som skal oppdage brann blir kontrollert og vedlikeholdt slik at det fungerer som forutsatt. Arbeidsgruppen mener likevel at det er behov for å gjøre de automatiske brannalarmene mer treffsikre gjennom å stille krav i plan- og bygningsregelverket til kvalitet på alarmanleggene. Beskrivelsen av de tekniske anleggene fokuserer i dag i hovedsak på at de skal virke og alarmere, eller fungere i en brannsituasjon. Det har ikke vært like stort fokus på at anleggene ikke skal gi unødige varsler. Kravene bør ifølge arbeidsgruppen adressere både plassering og vedlikehold, samtidig som det stimulerer til å ta i bruk teknologi som gjør alarmene mer treffsikre.

10.2. Mulige virkninger

Figur 10-1 oppsummerer mulige virkninger som følge av tiltaket.



Kostnader forbundet med endringer i plan- og bygningsregelverket. Tiltaket innebærer endringer i plan- og bygningsregelverket slik at det blir strengere krav til kvalitet på alarmanlegg. Kostnadene forbundet med dette vil avhenge av hvor krevende endringer det er behov for, om det krever endringer kun i forskrift eller lov og hvor mye tid som går med til arbeidet. Som nærmere omtalt i kapittel 3.2, er det ressurskrevende å gjennomføre selv

mindre lovendringer. Dersom flere tiltak knyttet til lovarbeid sees i sammenheng, vil dette kunne være langt mer ressurseffektivt enn om de sees på enkeltvis.

Kostnader for å ivareta krav. Endringene innebærer at kravene til kvaliteten ved alarmanlegg blir strengere. De som i dag allerede ivaretar kravene, vil ikke ha noen direkte endringer som følge av tiltaket. De som ikke ivaretar kravet vil imidlertid måtte tilpasse seg kravet, dersom de skal ivareta regelverket. Dette innebærer en kostnad. Vi har ikke oversikt over hvor mange dette er snakk om eller hvor mye kostnaden vil utgjøre per enhet. Det kan også være endringer i kostnader forbundet i å skulle vedlikeholde og følge opp alarmene.

Gevinster gjennom færre utrykninger. Brann- og redningsvesenet har kostnader ved utrykninger, selv om alarmen er falsk. Kostnadene bestemmes blant annet av hvor mye tid (målt i årsverk) som går med til utrykningen, som igjen er avhengig av antall personer som rykker ut, hvor langt unna hendelsen er og hvor lang tid det tar å bekrefte om det er brann eller ikke. Brann- og redningsvesen med heltidsmannskaper rykker ifølge arbeidsgruppen normalt ut med et vaktlag på fire personer på automatiske alarmer, uansett tid på døgnet. Dersom unødvendige alarmer reduseres, vil det også innebære færre utrykninger som følge av unødvendige alarmer, og gjennom det sparte kostnader. Ressursene kunne alternativt vært benyttet til annet arbeid. I verste fall kan det være samtidighetskonflikter hvor utrykning til falske alarmer får konsekvenser for øvrige hendelser hvor det hadde vært større behov for ressursene.

Tiltaket bidrar også til å redusere andre kostnader ved utrykninger utover tidsbruk. En utrykning vil blant annet innebære slitasje på kjøretøy og forbruk av drivstoff. Ifølge DSB (2022) vil det imidlertid for de aller fleste utrykninger utgjøre beskjedne størrelser. Når brann- og redningspersonell rykker ut, innebærer det også blant annet også en økt risiko i trafikken.

Samtidig vil utrykninger til falske alarmer også innebære en form for øving, som kan innebære at gevinstene ved færre falske utrykninger er noe lavere, alt annet likt.

Dersom tiltaket resulterer i færre gebyrer for utrykning til falske alarmer, gjennom færre utrykninger, vil dette også redusere kostnader til utstedelse og oppfølging av gebyrer.

Gebyret ved en falsk utrykning skal i teorien dekke kostnadene ved utrykningen, men det er ikke gitt at gebyrsatsen tilsvarer den samfunnsøkonomiske kostnaden ved en utrykning. Hvis vi legger til grunn at gebyret er på om lag 6 000 kroner og representerer kostnader ved utrykningen, kan vi bruke dette i en eksempelberegning av hva potensialet ved å redusere utrykning til falske alarmer utgjør.⁶ Ifølge brannstatistikk.no, var det om lag 33 000 utrykninger knyttet til unødige/falske brannalarmer i 2022 og 29 500 i 2021. I tillegg er det en rekke avbrutte utrykninger. Legger vi til grunn et årlig antall utrykninger på 30 000 og en kostnad per utrykning på 6 000 kroner, utgjør dette 180 mill. kroner årlig. Dersom nytten inntreffer årlig fra og med 2026 til og med 2040, tilsvarer det 1,85 milliarder kroner i nåverdi. Dersom tiltaket bidrar til å redusere en andel av falske utrykninger, er gevinstene tilsvarende andelen av potensialet på 180 mill. kroner hvert år.

Skattefinansieringskostnad. Tiltaket vil innebære en skattefinansieringskostnad, blant annet som følge av kostnader til endringer i plan- og bygningslovverk, men også reduserte skattefinansieringskostnader gjennom reduserte kostnader til utrykninger. Se nærmere omtale i kapittel 1.

⁶ *Drammensregionens brannvesen IKS har for eksempel et gebyr på 6 600 kroner ekskl. mva., se <https://drbv.no/gebyr-for-unodige-alarmer/>*

11. Vurdere å etablere spesialistkompetanse hos noen 110-sentraler

11.1. Kort beskrivelse av tiltak

Arbeidsgruppen ønsker at 110-sentralene fortsatt skal være fagsentraler som håndterer bredden av oppgavene innenfor sitt distrikt, men ser at det er store forskjeller i innbyggertall og antall brann- og redningsvesen som den enkelte sentral betjener, som også gir seg utslag i ulikt aktivitetsnivå og rutiner mellom sentralene. I tillegg krever noen oppgaver spisskompetanse knyttet til hendelser som skjer sjeldent, og som det er vanskelig å bygge opp og vedlikeholde for alle sentraler.

Tiltaket omfatter å vurdere å etablere spesialistkompetanse på noen 110-sentraler på basis av en nasjonal ROS-analyse. Det kan for eksempel gjelde CBRNE.

11.2. Mulige virkninger

Figur 11-1 illustrerer mulige virkninger som følge av tiltaket.



Tiltaket er å vurdere å etablere spesialistkompetanse på noen 110-sentraler, altså i form av å gjennomføre en utredning eller liknende og ikke den faktiske etableringen av spesialistkompetanse. Kostnadene til å utrede tiltaket avhenger av hvor krevende og omfattende utredning det er behov for, for å kunne etablere et godt beslutningsgrunnlag.

Følgende momenter kan ellers overordnet nevnes om etablering av spesialistkompetanse:

- Dersom tiltaket innebærer endringer i lov, forskrifter eller andre bestemmelser, vil det innebære en kostnad.
- Ettersom spesialistkompetanse etableres på basis av en nasjonal ROS-analyse, og dette ikke er noe som gjøres i dag eller er besluttet å skulle gjøres fremover, bør nasjonal ROS-analyse, og tilhørende kostnader, inngå i tiltaket.

- Det vil være kostnader forbundet med for eksempel kompetanseheving og/eller å innhente ressurser, avhengig blant annet av hvorvidt spesialistkompetanse allerede finnes, men kan utnyttes bedre enn i dag.
- Tiltaket kan bidra til bedre kompetanse ved å samle og utvikle spesialistmiljøer, og gjennom det bedre beredskap og/eller ressursutnyttelse.

12. Heltidsledelse i alle brann- og redningsvesen

12.1. Kort beskrivelse av tiltak

Tiltaket innebærer at alle brann- og redningsvesen skal ledes av en kvalifisert person i hel stilling, i tillegg til at hvert brann- og redningsvesen skal ha lederfunksjoner i heltidsstillinger innen forebygging og beredskap. Kravet om tre heltidsstillinger i brann- og redningsvesenet kan oppnås ved samarbeid.

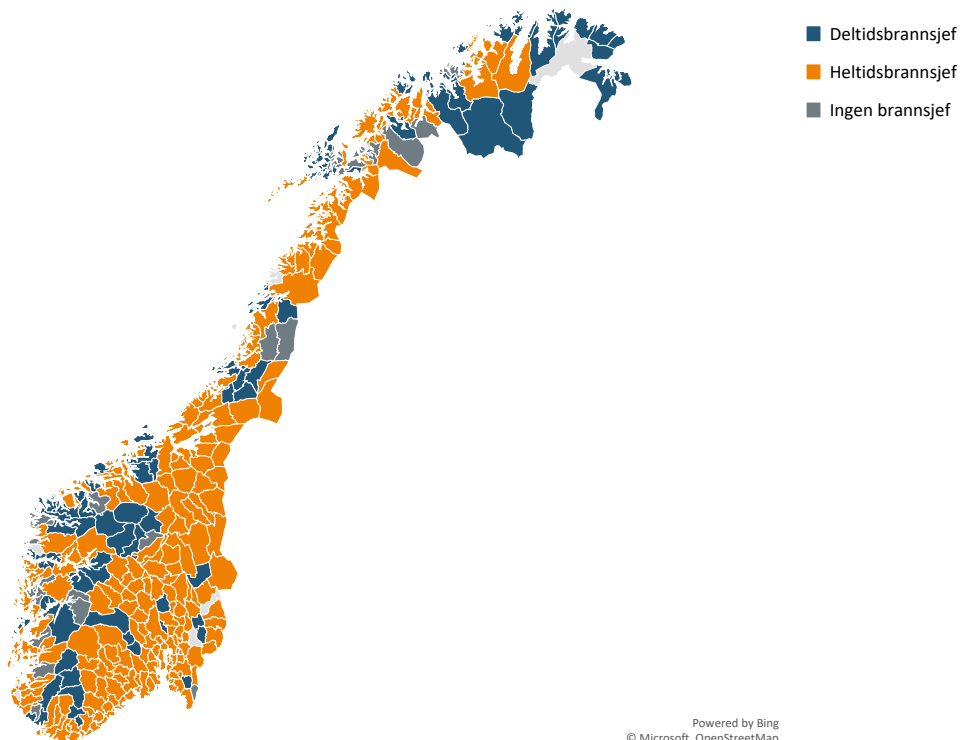
12.2. Relevante momenter ved nullalternativet

Krav til dimensjonering av brann- og redningsvesen er i dag gitt av brann- og eksplosjonsvernloven og brann- og redningsvesenforskriften. Iht. brann- og redningsvesenforskriften § 11 tredje ledd skal brann- og redningsvesenet som et minimum ledes av tre kvalifiserte personer i hele stillinger der brann- og redningsvesenets ansvarsområde dekker mer enn 20 000 innbyggere: én leder av brann- og redningsvesenet, én leder av det forebyggende arbeidet og én leder av beredskapsarbeidet. I brann- og redningsvesenets ansvarsområde med færre enn 20 000 innbyggere kan det være ledelse i deltidstillinger proporsjonalt med antall innbyggere dersom ledelsen ivaretar systematisk styring av brann- og redningsvesenet. Kravet om tre lederstillinger er dermed allerede gjeldende for brann- og redningsvesen med ansvar for mer enn 20 000 innbyggere i dag.

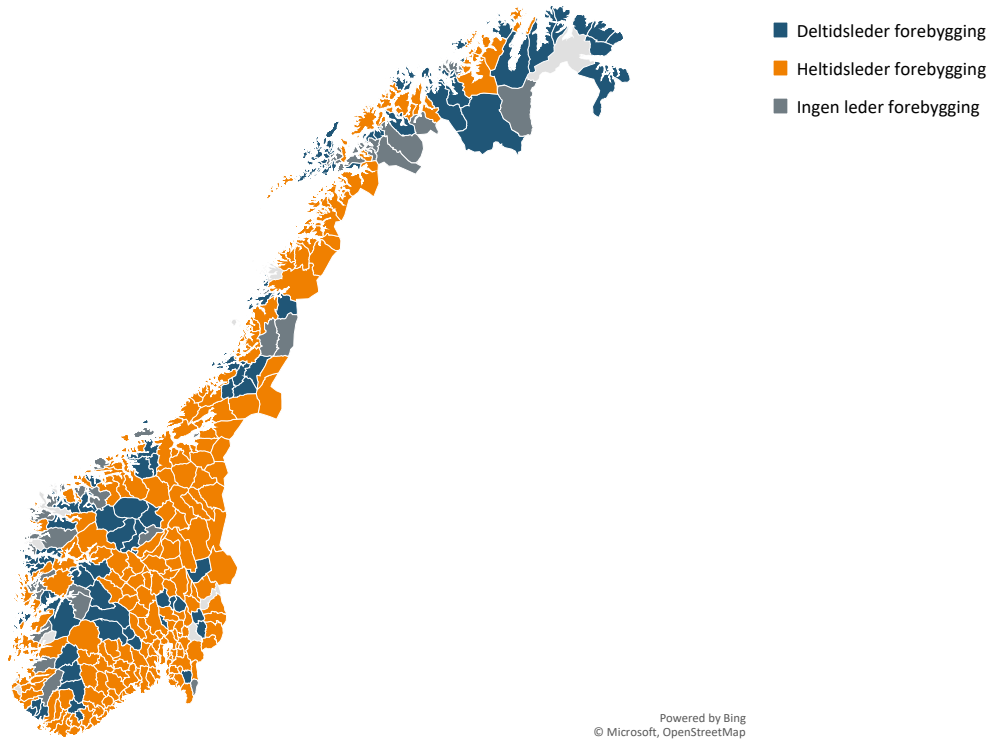
I Figur 12-1 har vi satt opp en oversikt over hvilke kommuner i de ulike brannvesenene som er tilknyttet et brann- og redningsvesen med heltidsleder, deltidleder eller ingen leder for henholdsvis brannsjef og lederfunksjon innen forebygging og beredskap. Det er imidlertid mulig å kjøpe ledelse fra andre brannvesen.

Figur 12-1 Kommuner tilknyttet brannvesen med heltidsleder innen hhv. brannsjef, forebygging og beredskap

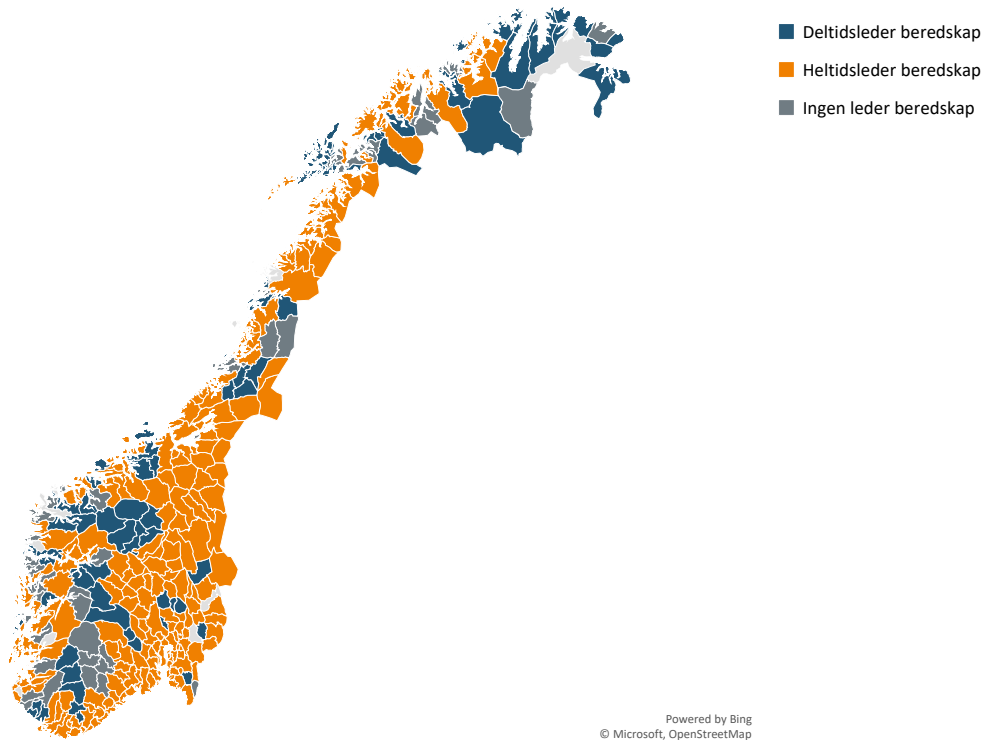
A – Kommuner tilknyttet brannvesen med heltidsbrannsjef



B – Kommuner tilknyttet brannvesen med heltid ledelsesfunksjon innen forebygging



C – Kommuner tilknyttet brannvesen med heltid ledelsesfunksjon innen beredskap



Kilde: DSB, bearbejdet av Menon Economics.

Tabell 12-1 viser en oversikt over brann- og redningsvesen, hvorvidt de har henholdsvis brannsjef, beredskapsleder og forebyggingsleder i heltid og hvor mange årsverk det ville ha krevd dersom de skulle tilfredsstilt kravene uten å samarbeide. Differansen mellom krav til årsverk uten samarbeid og faktiske årsverk er 249. Oslo Economics utarbeidet i 2017 en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av revidert dimensjoneringsforskrift på oppdrag for DSB (Oslo Economics, 2017). De vurderte da samfunnsøkonomiske konsekvenser ved å innføre krav tilsvarende hva det nå er snakk om. De kom da frem til at det manglet 257 årsverk.

Tabell 12-1 Differanse mellom årsverk ved krav til heltidsstillinger og rapporterte årsverk

Status heltidsledelse	Antall brann- og redningsvesen	Faktiske årsverk	Krav til årsverk	Manglende årsverk
Mangler kun heltid brannsjef	0	0	0	0
Mangler kun heltid beredskapsleder	4	0	4	4
Mangler kun heltid forebyggingsleder	2	0,32	2	1,68
Mangler heltid brannsjef og beredskapsleder	3	2,24	6	3,76
Mangler heltid brannsjef og forebyggingsleder	6	2,90	12	9,11
Mangler heltid beredskapsleder og forebyggingsleder	9	6,20	18	11,8
Mangler heltidsledelse for alle tre funksjoner	93	60,27	279	218,73
Sum	117	71,92	321	249,08

Kilde: DSB. N=193 for brannsjef, 189 for leder beredskap og 191 for leder forebyggende. Vi har fjernet observasjoner der antall årsverk til henholdsvis brannsjef, leder beredskap og leder forebyggende var registrert som mer enn ett.

Vi mangler data for enkelte brann- og redningsvesen. Manglende årsverk kan derfor være noe høyere enn hva som er angitt i tabellen over. Vi mangler samtidig også informasjon om i hvilken grad det kjøpes ledelse.

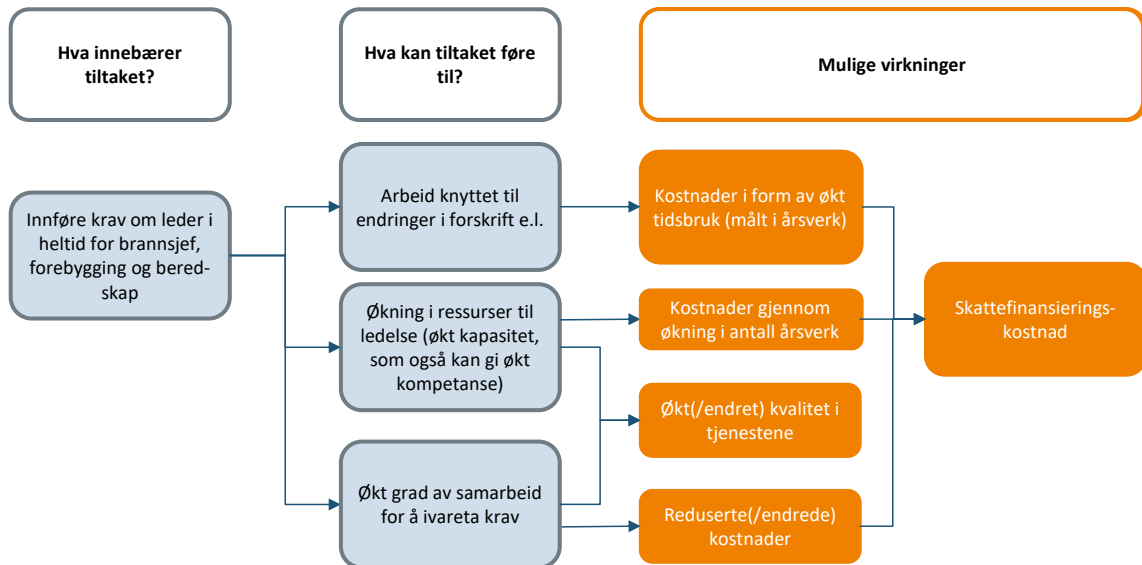
Det bør også påpekes at det kan skje endringer i samarbeid mellom brann- og redningsvesen også uavhengig av tiltaket, det vil si som en del av nullalternativet.

12.3. Mulige virkninger

Figur 12-2 oppsummerer mulige virkninger som følge av tiltaket.

Figur 12-2

Oversikt over mulige virkninger som følge av tiltaket



Endringer i lov, forskrift e.l. Dersom det skal innføres krav om heltidsstillinger for brannsjef, lederfunksjon innen forebygging og lederfunksjon innen beredskap for alle brann- og redningsvesen, uavhengig av antall innbyggere, innebærer det at det må gjøres endringer i forskrift, eventuelt også annet lovverk eller retningsgivende dokumenter eller rammeverk. Dette innebærer en kostnad. Kostnadene vil avhenge av hvor krevende endringer det er behov for og hvor mye tid som går med til arbeidet. Som nærmere omtalt i kapittel 3.2, er det ressurskrevende å gjennomføre selv mindre lovendringer. At tiltaket i utgangspunktet er avgrenset til brann- og redningsområdet, kan gjøre det mindre ressurskrevende enn dersom det også hadde omfattet andre sektorer. Dersom flere tiltak knyttet til lovarbeid sees i sammenheng, vil dette kunne være langt mer ressurseffektivt enn om de sees på isolert sett.

Kostnader forbundet med økning i lederressurser. En direkte konsekvens av tiltaket kan være en oppbemanning av ledelsesressurser i brann- og redningsvesen som ikke har heltidsstillinger for de aktuelle funksjonene i dag. Dette innebærer en kostnad gjennom økning i årsverk, for hvert brannvesen målt som differansen mellom de tre heltidsstillingene og dagens stillingsandeler til brannsjef og ledelsesfunksjoner for forebygging og beredskap. Kostnadene avhenger imidlertid av hvordan kommunene velger å tilpasse seg de nye kravene, som grovt sett kan omfatte endringer i grad av samarbeid (gjennom avtaler/kjøp, sammenslåing av brannvesen eller annet) eller at de ivaretar kravene gjennom å øke andelen årsverk til funksjonene.

Basert på tallene i Tabell 12-1 (249 manglende årsverk) og en årsverkkostnad på 952 000 kroner, kan kostnadene utgjøre 237 mill. kroner årlig for å ivareta kravene.⁷ Som nevnt mangler vi data for enkelte brann- og redningsvesen, og også informasjon om i hvilken grad det kjøpes ledelse. Samtidig kan brann- og redningsvesen også tilpasse seg kravene ved å samarbeide. Dersom for eksempel to brann- og redningsvesen velger å samarbeide, som hver bruker et halvt årsverk til brannsjef, vil det teoretisk sett kunne tilsi at det ikke er behov for noen økning i årsverk dersom de velger å samarbeide. I praksis vil det imidlertid kunne være behov for å gjøre ytterligere tilpasninger. Det kan også tenkes at samarbeid bidrar til at det er behov for mindre ressurser totalt enn hva som

⁷ Dersom det er behov for kompetansehevingstiltak eller annet, kan det også innebære en kostnad.

er tilfelle for hvert enkelt brann- og redningsvesen. Dette representerer i så fall en gevinst, isolert sett, fordi ressursene som frigjøres har en alternativ anvendelse.

Dersom tiltaket er utløsende og avgjørende for at man inngår samarbeid, bør omstillingskostnader knyttet til å inngå samarbeid og tilpasse seg endringene også inkluderes. Det omfatter blant annet ressursbruk til omorganisering. Det vil også være omstillingskostnader ved å tilpasse seg endringene uavhengig av om man inngår samarbeid, for eksempel kostnader til å bemanne lederstillinger. Slike kostnader vil påløpe i omstillingsperioden, men vil ikke representere varige kostnader utover det.

Endringer i kvalitet i tjenesteproduksjon. Tiltaket kan påvirke kvaliteten i brann- og redningsvesenet, og ev. også andre områder. Det er imidlertid stor usikkerhet ved akkurat hvor store gevinster en kan forvente, og hvordan det vil slå ut for hvert enkelt brannvesen eller kommune.

Tiltaket kan bidra til økt kvalitet gjennom bedre ledelse. For det første forventes tiltaket på overordnet nivå å bidra til høyere ledelseskapasitet for å ivareta at de tre ledelsesfunksjonene dekkes av heltidsressurser for hvert brann- og redningsvesen. Høyere kapasitet kan på ulike måter bidra til bedre kompetanse og kvalitet. Ledere i heltidsstilling har blant annet bedre mulighet til å jobbe over tid og kontinuerlig med ledelsesutøvelse.

Tiltaket kan også bidra til økt kvalitet på andre måter. Gjennom eventuelt økt grad av samarbeid kan man for eksempel i større grad koordinere, øve og planlegge, og dele kompetanse, på tvers av kommunegrenser. Større fagmiljøer kan bidra til økt kompetanse og bedre kvalitet. Bedre ledelse, samarbeid og kompetanse kan igjen føre til bedre håndtering av hendelser og bedre forebygging. Brann- og redningsvesen med heltidsledelse vil sannsynligvis være bedre rustet for å håndtere større og mer komplekse hendelser enn brann- og redningsvesen som ikke har det. Tiltaket kan derfor ha betydning for samfunnsrisiko og håndtering av hendelser.

Dersom et brann- og redningsvesen ikke samarbeider, men øker stillingsandelene til ledelse uten at det egentlig er et reelt behov for det, kan det også innebære en overdimensjonering blant ledelsesressurser sett opp mot hva behovet faktisk tilsier. Med mindre ressursene kan utføre oppgaver som bidrar til økt kvalitet, vil ikke økt kvalitet da veie opp for økte kostnader til en høyere stillingsandel.

Samtidig har brann- og redningsvesen også i dag mulighet til å samarbeide, og kan ha gode grunner til at det ikke er ansett hensiktsmessig å samarbeide, for eksempel geografi (avstander, fjell og fjord eller liknende), ulike utfordringer/forutsetninger og konsentrasjon av innbyggere. Dersom tiltaket innebærer økt grad av samarbeid, til tross for at samarbeid ikke er hensiktsmessig, og dette gir ulemper i form av for eksempel svekket ledelse, kompetanse eller kapasitet, vil ikke tiltaket nødvendigvis bidra til gevinstene diskutert over. Det kan for eksempel være forhold som bidrar til at det er vanskelig å koordinere ressurser, store kostnader til reise eller manglende forståelse for utfordringsbildet i hele området som svekker kvaliteten totalt. Samarbeid kan også bidra til at det blir større opplevd avstand til øvrige deler av kommunal sektor.

Endringer i ressursutnyttelse gjennom samarbeid. Tiltaket kan bidra til økte incentiver til samarbeid for å ivareta kravene. Gjennom samarbeid kan ressursene utnyttes mer effektivt og på den måten bidra til frigjøring av ressurser. Det innebærer i så fall en gevinst. Samfunnsøkonomisk sett kan gevinsten måles gjennom frigjorte årsverk. Dette kan enten benyttes til å bedre kvaliteten i brann- og redningsvesenet eller til å redusere kostnader. Som nærmere diskutert over kan det samtidig være andre uheldige virkninger, både i form av kostnader og/eller redusert kvalitet, dersom det inngås samarbeid som i utgangspunktet ikke er optimale.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt finansieringsbehov representerer en kostnad. Dersom samarbeidsgevinsten er større enn tiltakskostnadene, vil det imidlertid være en skattefinansieringsgevinst. Dette er nærmere omtalt i kapittel 1.

12.4. Andre momenter

Utover virkninger nevnt over, kan følgende nevnes:

- Tiltaket kan utfordre det kommunale selvstyret ved at økte bemanningskrav bidrar til at kommunene i mindre grad kan styre egne tjenester.
- Det kan hende at tiltaket reduserer problematikk knyttet til rolleblanding i utøvelse av myndighet, som kan være tilfellet i dagens situasjon uten fullstendige ledelsesstillinger.
- Dersom det opprettes et regionalt nivå med leder som kan overta hendeshåndteringen ved behov, kan det påvirke behovet for heltidsledelse.
- Det er ulike krav til utdanning avhengig blant annet av om man skal arbeide som brannkonstabel i heltidsstilling eller deltidsstilling og hvor mange innbyggere det er i ansvarsområdet til brann- og redningsvesenet. Tiltaket omfatter ikke endringer i krav til utdanning, men det bør undersøkes nærmere om tiltaket vil ha innvirkning på kravene til utdanning og eventuelt kostnader til utdanning og opplæring.

13. Øke antall tilsyn

13.1. Kort beskrivelse av tiltak

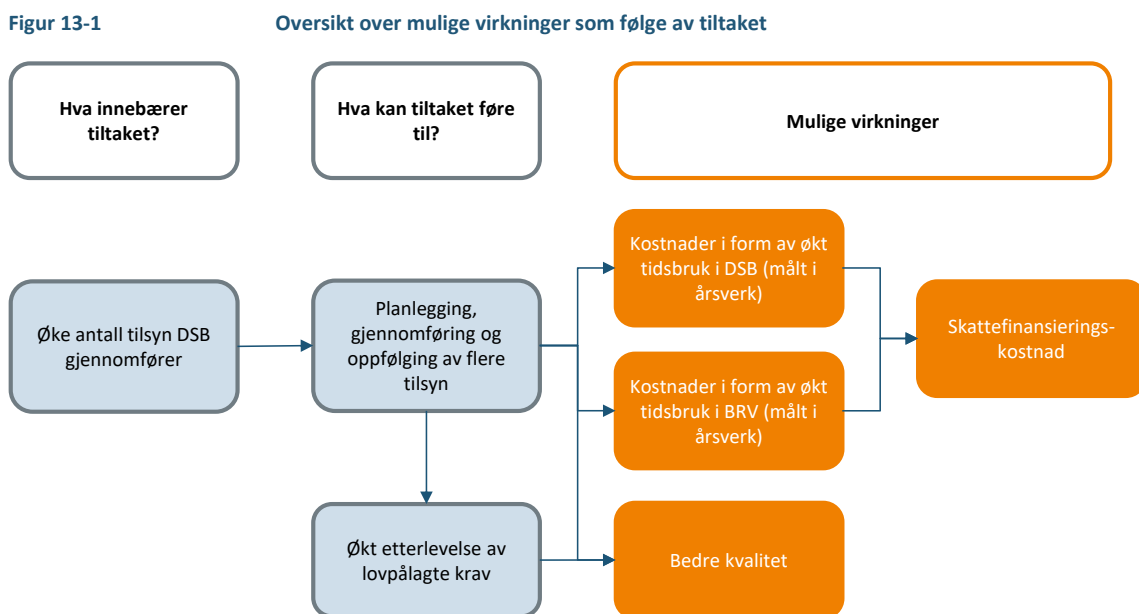
Tiltaket innebærer at DSB gjennomfører tilsyn med 25 prosent av brann- og redningsvesen årlig. Det tilsvarer om lag 49 tilsyn årlig gitt dagens nivå av brann- og redningsvesen.

Adgangen til å føre tilsyn er i dag gitt av brann- og eksplosjonsvernloven kapittel 7. I henhold til § 31 a bestemmer departementet hvem som skal føre tilsyn med kommunenes gjennomføring av plikter pålagt etter §§ 9 til 16. Kommunen skal sørge for etablering og drift av nødmeldetjenesten (nødnummer 110) og brann- og redningsvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter lov og forskrifter på en effektiv og sikker måte.

DSB er utpekt som sentral tilsynsmyndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven og fører i dag tilsyn med kommunenes gjennomføring av plikter pålagt etter brann- og eksplosjonsvernloven §§ 9 til 16. Det antas ikke å være behov for å gjøre endringer i lov- eller regelverk som følge av tiltaket.

13.2. Mulige virkninger

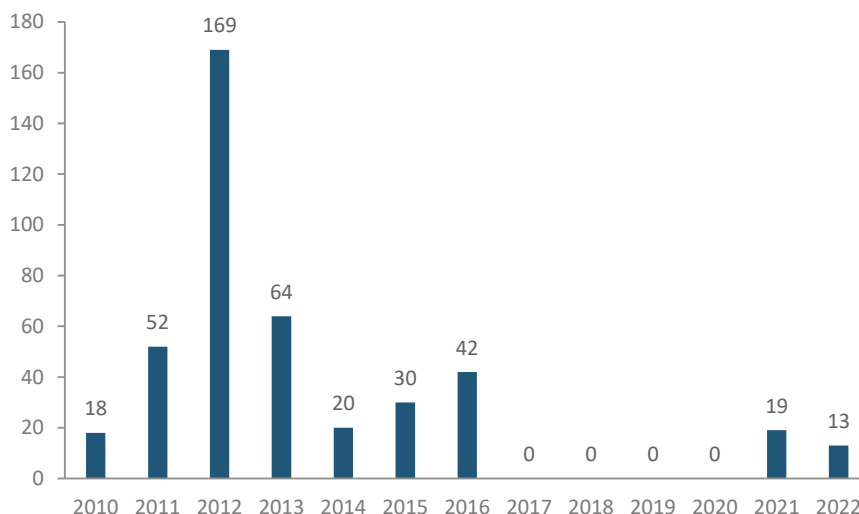
Figur 13-1 illustrerer mulige virkninger som følge av tiltaket.



Kostnader i form av økt tidsbruk i DSB. Kostnader i form av økt ressursbruk i DSB avhenger av hvor mange flere tilsyn som gjennomføres som følge av tiltaket, sammenliknet med nullalternativet, og hvor ressurskrevende tilsyn er. Figur 13-2 viser antall tilsyn på brann- og redningsområdet som DSB har gjennomført i perioden 2010 til og med 2022. Det er stor variasjon i antall tilsyn. I 2017 til og med 2020 ble det ikke gjennomført noen tilsyn, mens det i 2012 ble det gjennomført 169 tilsyn. Gjennomsnittlig antall gjennomførte tilsyn i perioden 2010-2022 har ligget på om lag 33, med en median på 19. Samtidig har antall brann- og redningsvesen, og kommuner, blitt

redusert i samme periode. I 2013 var det for eksempel 428 kommuner og omtrent 295 brann- og redningsvesen (DSB, 2013). I 2021 var det 205 brann- og redningsvesen, planlagt for gjennomføring av 20 tilsyn og faktisk gjennomført 19 tilsyn. Det tilsvarer tilsyn med i underkant av 10 prosent av antall brann- og redningsvesen det året. Det er i dag 356 kommuner og 197 brann- og redningsvesen.

Figur 13-2 Antall gjennomførte tilsyn av DSB innenfor brann- og redningsområdet i perioden 2010-2022



Kilde: DSB

Vi har mangler informasjon om antall tilsyn som forventes gjennomført uten tiltaket, men har fått indikasjoner fra DSB på at det fremover vil være begrensede ressurser til å gjennomføre tilsyn. Dersom vi legger til grunn at det uten tiltaket ville blitt gjennomført tilsyn av 7 prosent av alle brann- og redningsvesen, tilsvarer det om lag 14 tilsyn årlig gitt dagens nivå på antall brann- og redningsvesen. Det betyr at det med tiltaket vil være behov for å gjennomføre 35 flere tilsyn enn i dag.

Kostnadene vil også avhenge av hvor ressurskrevende tilsyn det legges opp til. I 2021 var temaet for tilsynet å kontrollere om minimumskravene til antall/andel årsverk var oppfylt for brannsjef, leder beredskap, leder forebyggende og forebyggende personell. Det ble da planlagt dokumenttilsyn av 20 brann- og redningsvesen og anslått et behov for åtte ukesverk i DSB til dette arbeidet, tilsvarende to dager per tilsyn. Vi legger til grunn at dette representerer et minimumsnivå av ressursbruk i DSB til tilsyn. Hvis vi legger til grunn en årsverkkostnad på 912 500 kroner, 1750 timer i året og arbeidsdag på 7,5 timer, tilsvarer det en kostnad på om lag 7 800 kroner per tilsyn. Dersom det gjennomføres mer omfattende tilsyn som også krever fysisk tilstedeværelse ved brann- og redningsvesen, antas kostnadene å ville være høyere. Legger vi til grunn at det tar dobbelt så lang tid som et enkelt tilsyn, innebærer det kostnader på om lag 15 600 kroner. I tillegg kommer kostnader til reise. Vi legger til grunn at et mer omfattende tilsyn anslagsvis beløper seg til 20 000 kroner per tilsyn. I forventningsverdi legger vi til grunn at et tilsyn krever ressurser tilsvarende 13 900 kroner. Med 35 flere tilsyn årlig, gir det en årlig kostnad på 486 500 kroner sammenliknet med nullalternativet.

Hvor mye tid som går med til oppfølging av tilsyn avhenger av hva som blir avdekket gjennom tilsynene. Dersom tilsyn resulterer i flere klager til Justis- og beredskapsdepartementet, vil det gå med mer tid hos DSB, men også i departementet og i kommunene. DSB har sanksjonsmuligheter også i dag, men muligheten benyttes i svært liten grad.

Kostnader i form av økt ressursbruk i brann- og redningsvesen. Tilsyn krever også ressurser av brann- og redningsvesen / kommuner. Blant annet vil det være behov for å tilgjengeliggjøre informasjon, svare på spørsmål fra DSB og følge opp resultatene av tilsyn. Ressursbruken vil avhenge av hva slags tilsyn det er snakk om, og sannsynligvis kreve mer dersom det er behov for fysisk besøk. Vi legger til grunn at tilsyn krever ett dagsverk. Med 35 flere tilsyn innebærer det 35 dagsverk mer enn i nullalternativet, som anslagsvis kan ha en årlig kostnad på om lag 143 000 kroner for brann- og redningsvesen / kommuner. Klager og behov for mer omfattende oppfølging etter tilsyn, kan gjøre kostnadene høyere.

Bedre kvalitet. Hensikten med tiltaket er å stimulere til økt lovoppfyllelse og kvalitet i brann- og redningsvesen gjennom økt grad av tilsyn. Gjennom tilsyn vil brann- og redningsvesen få tilbakemelding om hva som er bra og hva som kan eller må forbedres. Det kan bidra til økt kvalitet på brann- og redningsområdet. Gitt uendret budsjett og mange krav som skal ivaretas, kan en konsekvens samtidig da bli at økt kvalitet går på bekostning av et annet tjenesteområde.

Skattefinansieringskostnad. Tiltaket vil innebære en skattefinansieringskostnad gjennom økte kostnader til gjennomføring av tilsyn. Se nærmere omtale i kapittel 1.

14. Minimum ett årsverk til forebyggende arbeid

14.1. Kort beskrivelse av tiltak

Tiltaket innebærer en lovendring som forplikter alle brann- og redningsvesen til å ha minst ett årsverk til forebyggende arbeid. Kravet kan ivaretas gjennom leder og/eller andre ressurser innen forebygging. Vi legger til grunn at kravet kan oppnås gjennom samarbeid, slik som for tiltaket om heltidsledelse.

14.2. Mulige virkninger

Figur 14-1 illustrerer mulige virkninger som følge av tiltaket.

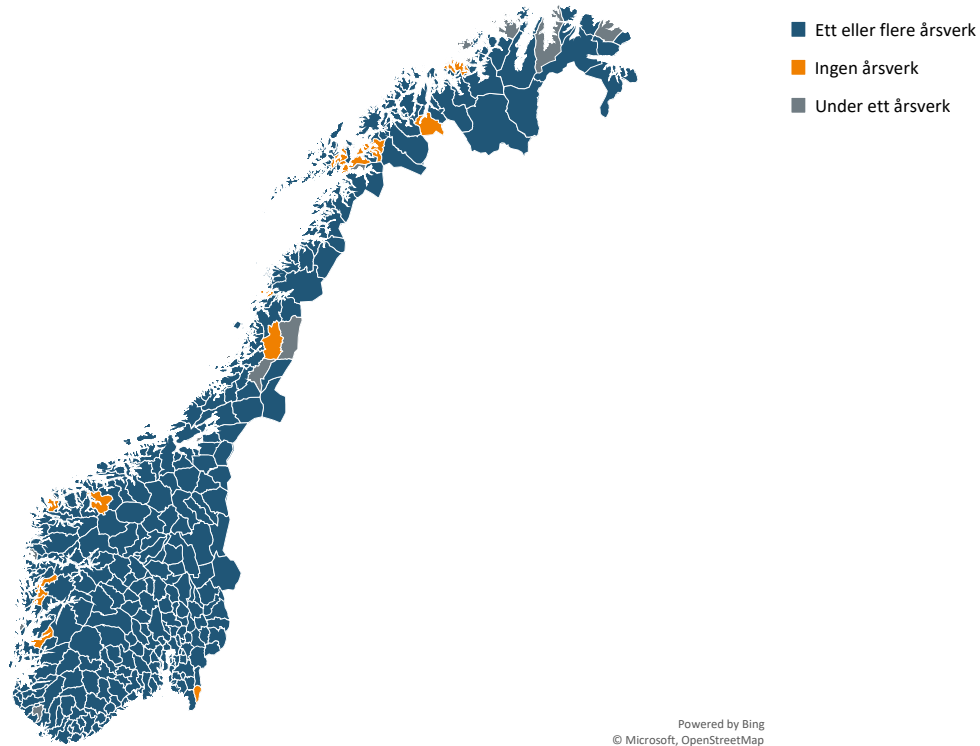


Økt tidsbruk til lov-/forskriftsarbeid. Tiltaket innebærer at det må gjøres endringer i lov og/eller forskrift og eventuelt også andre retningsgivende dokumenter eller rammeverk. Dette innebærer en kostnad gjennom økt tidsbruk. Som nærmere omtalt i kapittel 3.2, er det ressurskrevende å gjennomføre selv mindre lovendringer. Dersom flere tiltak knyttet til lovarbeid sees i sammenheng, vil dette kunne være langt mer ressurseffektivt enn om de sees på enkeltvis.

Kostnader forbundet med økning i ressurser. En direkte konsekvens av tiltaket kan være en oppbemanning av ressurser i brann- og redningsvesen til forebyggende arbeid, blant de brann- og redningsvesen som i dag har mindre enn ett årsverk til forebyggende arbeid. Dette innebærer en kostnad gjennom økning i årsverk, for hvert brannvesen målt som differansen mellom kravet om ett årsverk og antall årsverk som benyttes til forebygging. Kostnadene avhenger samtidig av hvordan kommunene velger å tilpasse seg de nye kravene, som grovt sett kan omfatte endringer i grad av samarbeid (gjennom avtaler/kjøp, sammenslåing av brannvesen eller annet) eller at de ivaretar kravene gjennom å øke andelen årsverk til forebygging, gitt at de ivaretar kravene.

I nullalternativet har over 80 prosent av brann- og redningsvesenene minst ett årsverk innen forebyggende arbeid, se Figur 14-2. For 2 prosent av brann- og redningsvesenene mangler vi informasjon om antall årsverk innen forebyggende arbeid.

Figur 14-2 Kommuner tilknyttet brann- og redningsvesen med gitt antall årsverk til forebygging



Kilde: DSB, bearbejdet av Menon Economics.

Dersom brann- og redningsvesen som ikke ivaretar kravet i dag velger å øke andelen årsverk til forebygging, vil det være behov for en økning på om lag 25,5 årsverk. Dette innebærer en kostnad på i underkant av 18 millioner kroner årlig.⁸ Kostnaden avhenger blant annet av om økningen skjer i form av ledelsesressurser eller øvrige ressurser. Antall manglende årsverk totalt er med på å definere hvor store kostnader og gevinster tiltaket kan utløse.

Brann- og redningsvesen kan også tilpasse seg kravet ved å samarbeide. Dersom for eksempel to brann- og redningsvesen velger å samarbeide, som hver bruker et halvt årsverk til forebygging, vil det teoretisk sett kunne tilsi at det ikke er behov for noen økning i årsverkkostnad dersom de velger å samarbeide. Det kan også tenkes at samarbeid bidrar til at det er behov for mindre ressurser totalt enn hva som er tilfelle for hvert enkelt brann-

⁸ Vi har tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig månedslønn innen brannvern på 53 500 kr, som gitt et arbeidsår på 10,5 måneder og en sosial faktor på 1,25 gir 702 188 kr. SSB (2023): <https://www.ssb.no/statbank/table/11419/>. Vi har lagt til grunn at kravet kan ivaretas gjennom årsverk til leder innen forebygging og/eller andre ressurser innen forebygging, inkludert feierressurser, og at det kan ivaretas enten gjennom egne årsverk eller kjøp. Dersom det er behov for kompetansehevingstiltak eller annet, kan det også innebære en kostnad.

og redningsvesen. Dette representerer i så fall en gevinst, isolert sett, fordi ressursene som frigjøres har en alternativ anvendelse.

Samtidig er det ikke gitt at tiltaket vil bidra til økt samarbeid i særlig grad. Dersom tiltaket er utløsende og avgjørende for at man inngår samarbeid, bør omstillingskostnader knyttet til å inngå samarbeid og tilpasse seg endringene også inkluderes. Det omfatter blant annet ressursbruk til omorganisering. Det vil også kunne være omstillingskostnader ved å tilpasse seg endringene uavhengig av om man inngår samarbeid, for eksempel eventuelle kostnader til å bemanne stillinger. Slike kostnader vil påløpe i omstillingsperioden, men vil ikke representere varige kostnader utover det.

Endringer i kvalitet i tjenesteproduksjon. Tiltaket kan påvirke kvaliteten i brann- og redningsvesenet, og ev. også andre områder. Det er imidlertid usikkerhet ved akkurat hvor store gevinster en kan forvente, og hvordan det vil slå ut for hvert enkelt brannvesen eller kommune. Tiltaket kan bidra til økt kvalitet gjennom bedre forebyggende arbeid. Tiltaket kan bidra til høyere kapasitet for å ivareta kravene, som igjen kan bidra til bedre kompetanse og kvalitet. Gjennom eventuelt økt grad av samarbeid kan man for eksempel i større grad tilrettelegge for større fagmiljøer og kompetansedeling.

Dersom et brann- og redningsvesen ikke samarbeider, men øker stillingsandelene til forebygging uten at det egentlig er et reelt behov for det, kan det også innebære en overdimensjonering sett opp mot hva behovet faktisk tilsier. Med mindre ressursene kan utføre oppgaver som bidrar til økt kvalitet, vil ikke økt kvalitet da veie opp for økte kostnader til en høyere stillingsandel.

Samtidig har brann- og redningsvesen også i dag mulighet til å samarbeide, og kan ha gode grunner til at det ikke er ansett hensiktsmessig å samarbeide, for eksempel geografi (avstander, fjell og fjord eller liknende), ulike utfordringer/forutsetninger og konsentrasjon av innbyggere. Dersom tiltaket innebærer økt grad av samarbeid, til tross for at samarbeid ikke er hensiktsmessig, og dette gir ulemper i form av for eksempel svekket ledelse, kompetanse eller kapasitet, vil ikke tiltaket nødvendigvis bidra til gevinstene diskutert over. Det kan for eksempel være forhold som bidrar til at det er vanskelig å koordinere ressurser, store kostnader til reise eller manglende forståelse for utfordringsbildet i hele området som svekker kvaliteten totalt. Samarbeid kan også bidra til at det blir større opplevd avstand til øvrige deler av kommunal sektor.

Endringer i ressursutnyttelse gjennom samarbeid. Tiltaket kan bidra til økte incentiver til samarbeid for å ivareta kravene. Gjennom samarbeid kan ressursene utnyttes mer effektivt og på den måten bidra til frigjøring av ressurser. Det innebærer i så fall en gevinst. Samfunnsøkonomisk sett kan gevinsten måles gjennom frigjorte årsverk. Dette kan enten benyttes til å bedre kvaliteten i brann- og redningsvesenet eller til å redusere kostnader. Som nærmere diskutert over kan det samtidig være andre uheldige virkninger, både i form av kostnader og/eller redusert kvalitet, dersom det inngås samarbeid som i utgangspunktet ikke er optimale.

Skattefinansieringskostnad. Skattefinansieringskostnad som følge av økt finansieringsbehov representerer en kostnad. Dersom gevinstene er større enn tiltakskostnadene, vil det imidlertid være en skattefinansieringsgevinst. Dette er nærmere omtalt i kapittel 1.

Annet. Det vil ikke være naturlig å gjennomføre tiltaket slik det nå er utformet dersom tiltaket om heltidsledelse i alle brann- og redningsvesen innføres ettersom det da allerede vil være stilt krav til ett årsverk til forebyggende innsats.

Referanseliste

Direktoratet for økonomistyring. (2018). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2013). *Brannstudien*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/brannstudien/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2023). *Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet* [Arbeidsutkast per 4. mai 2023]. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Finansdepartementet. (2021) *Rundskriv R-109. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*.

Helsedirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2022). *Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten*. Helsedirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Oslo Economics. (2017). *Forenklet samfunnsøkonomisk analyse av revidert dimensjoneringsforskrift: Utarbeidet for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap* (Rapport 2017-14).

Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, A., C. og Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Tilgjengelig fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>

Pedersen, S., Rødevand, S., Kjelsaas, I., Haugen, F. og Albertsen, M. O. (2020) *Utredning av byggskadeforsikring og -register*. (Menon-publikasjon nr. 119/2020). Tilgjengelig fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-119-Utredning-av-byggskadeforsikring-og-register.pdf>

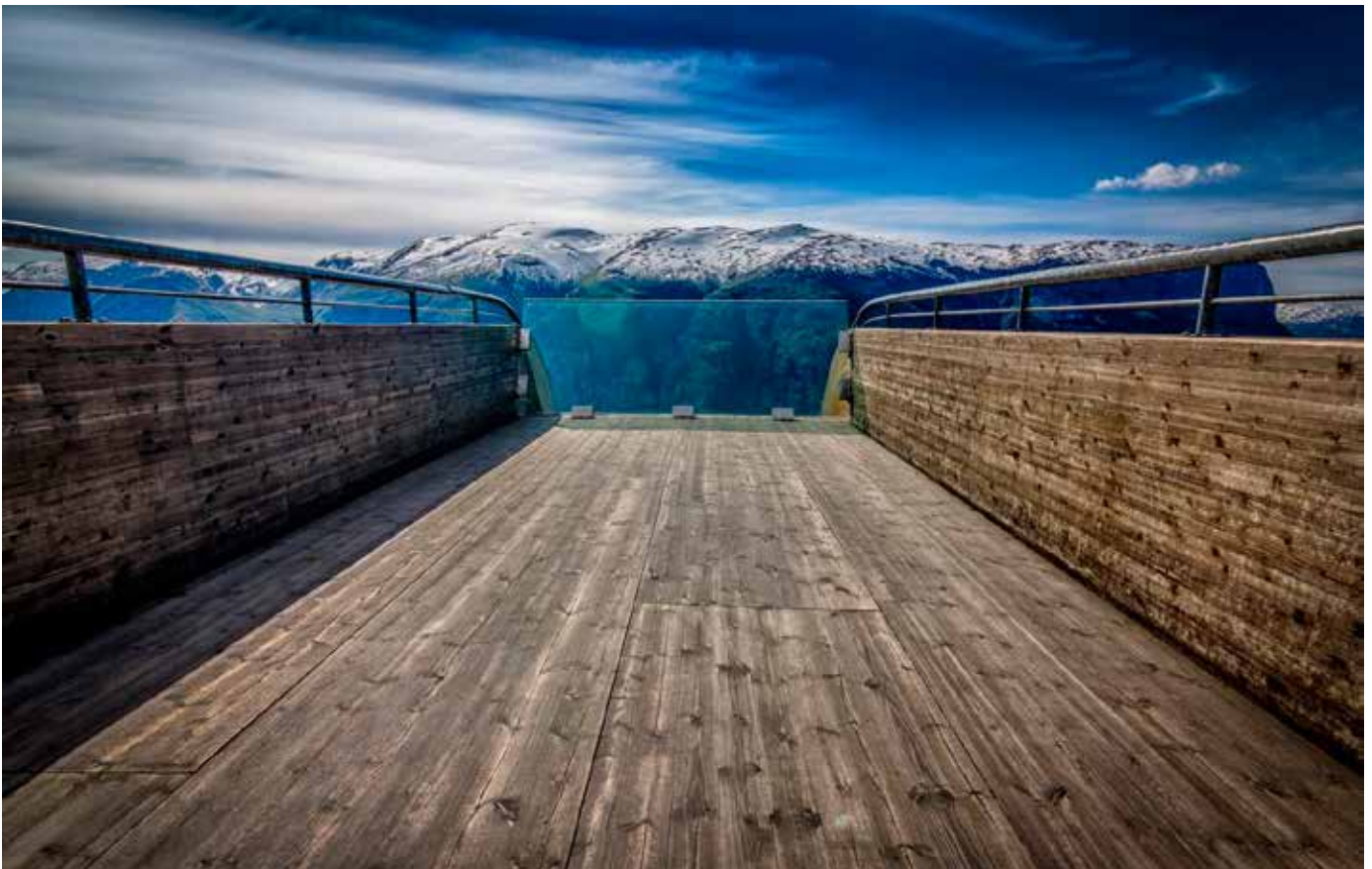
Politidirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2022). *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet*. Politidirektoratet & Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Statistisk sentralbyrå. (2022). *11342: Areal og befolkning i kommuner, fylker og hele landet (K) 2007-2022* [Statistikk]. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/statbank/table/11342/>

Statistisk sentralbyrå. (2023). *12058: Brann og ulykkesvern – grunnlagstall og nøkkeltall (K) 2015-2022* [Statistisk sentralbyrå]. <https://www.ssb.no/statbank/table/12058/>

Statistisk sentralbyrå. (2023). *11419: Yrkesfordelt månedslønn, etter kjønn, arbeidstid, sektor og næring 2015-2022* [Statistikk]. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/statbank/table/11419/>

Stortinget. (2023, 5. mai). *Lovarbeidet*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiets konsultantselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no

NOTAT

A series of horizontal lines for writing, consisting of solid top and bottom lines with a dashed midline, repeated down the page.

A series of horizontal lines for writing, consisting of solid top and bottom lines with a dashed midline, repeated down the page.

NOTAT

A series of horizontal lines for writing, consisting of solid top and bottom lines with a dashed midline, repeated down the page.

A series of horizontal lines for writing, consisting of solid top and bottom lines with a dashed midline, repeated down the page.



ISBN 978-82-7768-540-3
HR 2465