



Fremtidens brann- og redningsvesen

Helhetlig gjennomgang av
brann- og redningsområdet

Juni 2023



TIL JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Justis- og beredskapsdepartementet oppnevnte 10. november 2022 en arbeidsgruppe til å bidra i regjeringens arbeid med en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet for å sikre et brann- og redningsvesen som er i stand til å håndtere fremtidens utfordringer innen eget sektoransvar og i samarbeid med andre nødetater og beredskapsaktører. Arbeidsgruppen avgir med dette sin rapport.

Tønsberg, 1. juni 2023

Johan Marius Ly
Arbeidsgruppens leder

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

Ingvild Birgit Ravn Fosheim
Sekretariatsleder

Frode Sandvin Folkedal

Hilde Gjølstad

Suzanne Hauge Norvang

Heidi Mo Røen

Jesper Rådberg



GRAFISK PRODUKSJON | ETN GRAFISK

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

Innhold

1	SAMMENDRAG	8
1.1	Nåsituasjon	9
1.2	Utviklingstrekk	10
1.3	Utfordringsbildet	10
1.4	Tiltak	12
2	BAKGRUNN	16
2.1	Sammensetningen av arbeidsgruppen	17
2.2	Mandatet	17
2.3	Tilnærmingen til oppdraget	18
2.3.1	Tolkning av mandatet	18
2.3.2	Arbeidsmetode	18
2.3.3	Forhold til andre utvalg og utredninger	20
3	NÅSITUASJON	22
3.1	Dagens brann- og redningsvesen	23
3.1.1	Differensierte og lokalt tilpassede brann- og redningsvesen	23
3.1.2	Lovpålagte oppgaver	27
3.1.3	Styringsnivåer	28
3.1.4	Forebyggende oppgaver	33
3.1.5	Personell til brannforebyggende arbeid	35
3.1.6	Beredskapsoppgaver	35
3.1.7	Dimensjonering av beredskap og myndighet	36
3.1.8	110-sentralenes oppgaver, organisering og bemanning	41
3.1.9	Nasjonale og regionale kapasiteter	44
3.1.10	Utdanning og annen kompetanse i brann- og redningsvesenet	47
3.1.11	Utviklingen i antall oppdrag	48
3.1.12	Utviklingen i antall omkomne i brann	55
3.1.13	Nærmere om oppdrag som utføres på vegne av helsetjenesten og politiet	56
3.1.14	Finansiering og kostnader for brann- og redningsvesenet	59
3.2	Styrker ved dagens brann- og redningsvesen	61
3.3	Fremtidige utviklingstrekk som vil påvirke brann- og redningsvesenene	63
3.3.1	Demografi	64
3.3.2	Klima, miljø og helse	65
3.3.3	Sikkerhetspolitikk og globalisering	66
3.3.4	Samfunnsutvikling – strammere offentlig 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	UTFORDRINGER FOR BRANN- OG REDNINGSVESENENE	76
4.1	Uklar oppgaveportefølje	78
4.1.1	Ikke tydelig hvilke oppgaver beredskapsstyrken skal utføre.....	78
4.1.2	Utfordringer knyttet til risiko- og sårbarhetsanalyser.....	79
4.1.3	Krevende å håndtere en endret oppgaveportefølje.....	80
4.1.4	Økende bistand til helsetjenesten.....	81
4.1.5	Bistand til politiet er prinsipielt vanskelig.....	83
4.1.6	For få felles øvelser mellom brann og politi.....	86
4.1.7	For mange unødige automatiske brannalarmer (ABA).....	87
4.1.8	Egenberedskap i industrien kontra offentlig beredskap.....	89
4.1.9	Oppgaver og organisering i krise og krig.....	90
4.2	Utfordringer knyttet til håndtering av store hendelser	91
4.2.1	Ikke dimensjonert for store og komplekse hendelser.....	91
4.2.2	Deltidsledelse – mange oppgaver og lav stillingsandel.....	92
4.2.3	Ingen kan ta over myndighet på regionalt eller nasjonalt nivå ved større hendelser.....	94
4.2.4	Kapasiteter og kompetanse er ikke strategisk plassert.....	96
4.2.5	DSB – nasjonalt nivå mangler myndighet til å representere brann- og redning.....	96
4.3	Utfordringer knyttet til det brannforebyggende arbeidet	97
4.3.1	Brannforebygging får ikke tilstrekkelig oppmerksomhet i andre relevante sektorer.....	97
4.3.2	Grensegangen mellom bygge-regelverket og brannregelverket er uhensiktsmessig.....	98
4.3.3	Mangelfull brannsikring av fredede bygninger i privat eie.....	99
4.3.4	Brannforebyggende hjelpemidler ikke inkludert i hjelpemiddelsystemet.....	100
4.3.5	Ikke tilstrekkelig brannsikring av boliger til pleie- og omsorgsformål.....	100
4.3.6	Brannforebyggeren (feieren) benyttes ikke på en effektiv måte.....	100
4.4	110-sentralene	101
4.4.1	Beslutningstøtte utnyttes ikke fullt ut, og trusler mot fagkyndighetsprinsippet.....	101
4.4.2	Signalmengden inn til sentralene kan øke.....	101
4.4.3	Kostnadsutviklingen er høyere enn forventet.....	102
4.4.4	Samlokalisering av nødmeldesentralene.....	103
4.4.5	eCall-tjeneste uten lovhjemmel og finansiering.....	103
4.5	De menneskelige ressursene i brann- og redningsvesenene	103
4.5.1	Rekrutteringsutfordringer.....	104
4.5.2	Små fagmiljøer, liten tid til øving og opplæring.....	104
4.5.3	Stor andel brann- og rednings-personell uten formell kompetanse.....	105
4.5.4	Utfordringer knyttet til dagens kursportefølje og gjennomføring av kurs.....	106
4.5.5	Oppfyller ikke forventning til mangfold.....	108
4.5.6	Endringer i lønns- og arbeidsvilkår.....	110
4.5.7	Helse, miljø og sikkerhet (HMS).....	111
4.5.8	Risiko for kreftsykdom hos brann- og redningspersonell.....	113

4.6	Utfordringer knyttet til manglende kunnskapsgrunnlag og erfaringslæring.....	113
4.6.1	Kunnskap og erfaringslæring deles i for liten grad.....	113
4.6.2	Manglende forskning på brannområdet	114
4.6.3	Behov for mer læring etter branner	114
4.6.4	Vanskelig å måle kvalitet i det forebyggende arbeidet.....	115
4.7	Teknologi	115
4.7.1	Krevende å utnytte «big data» og kunstig intelligens	116
4.7.2	Utnytter ikke potensialet i teknologi for å forbedre forebygging og beredskap	116
4.7.3	Krevende å finansiere anskaffelser og utvikling	116
4.7.4	110-sentralene utnytter ikke potensialet i ny teknologi.....	117
4.7.5	Økt digital sårbarhet og utfordring av personvernet	117
4.8	Økonomi.....	117
4.8.1	Noen brann- og redningsvesen er ikke i forskriftsmessig stand.....	117
4.8.2	Økonomisk byrde når spesialressurser benyttes utenfor eget ansvarsområde.....	118
4.8.3	Finansiering av tilsyn på farlig stoff-området	118
4.8.4	Finansieringsmodellen for Nødnett er en byrde for mindre kommuner.....	119
4.8.5	Manglende oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesenene.....	119
5	TILTAK	122
5.1	Organisatoriske strukturer.....	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 tydeliggjøring av oppgaver	126
5.2	Styrke nasjonale strukturer	133
5.2.1	Tydligere strukturer for ledelse og ressursstyring i nasjonale hendelser	134
5.2.2	Definere eller etablere nasjonale kapasiteter som kan benyttes internasjonalt.....	134
5.2.3	Styrke nasjonal kapasitet til å utføre tilsyn med brann og redningsvesenene	134
5.2.4	Styrke nasjonale funksjoner knyttet til teknologi og anskaffelser.....	135
5.2.5	DSBs myndighet til å representere brann- og redningsvesenene	135
5.3	110-sentralene	137
5.3.1	Fortsatt fagsentraler underlagt brann- og redningsvesenene.....	137
5.3.2	Vurdere å etablere spesialkompetanse hos noen 110-sentraler.....	138
5.3.3	110-sentralene skal ikke være kommersielle aktører	138
5.3.4	Finansiering av pålagte tjenester.....	138
5.3.5	Tydliggjøre eCall i lov og finansiering	138
5.4	Ledelse i heltids- og deltidsstillinger	138
5.4.1	Ledelse i deltidsstillinger	138
5.4.2	Ledelse i heltidsstillinger	139
5.5	Forebygging	140
5.5.1	Regelverksarbeid for å forenkle ivaretagelse av brann sikkerheten i bygg	140
5.5.2	Vurdere omprioritering av brannforebyggingen (feiertjenesten)	140
5.5.3	Tydliggjøre andre sektors ansvar og oppgaver innen brannforebygging	140
5.5.4	Oppgradere krav til brann sikkerhet for privateide kulturminner.....	141

5.6 Tydeligere rammer for brann- og redningsvesenets bistand til helseoppgaver	141
5.6.1 Hjemmel for akutthjelpere som mulig tilleggsoppgave	142
5.6.2 Utalarmere færre brannpersonell til helseoppdrag	142
5.6.3 Opplæring og re-trening av brann- og redningspersonell på helseområdet	143
5.6.4 Pasientskadeloven må gjelde når personell utkalles som akutthjelpere	143
5.7 Tydeligere rammer for brann- og redningsvesenets bistand til politioppgaver	144
5.7.1 Bistand til politiet	144
5.7.2 Organisering under større hendelser for å bedre samvirket	145
5.7.3 PLIVO	145
5.7.4 Felles øvelser	146
5.8 Redusere antall unødige alarmer og utrykninger	146
5.8.1 Strengere krav i plan- og bygningsregelverket om kvalitet på alarmanleggene	146
5.8.2 Bedre tilpasset utalarmering av personell	146
5.8.3 Utnytte handlingsrommet i avtalene om direktevarsling til 110	147
5.9 Øke kompetanse, mangfold og legge til rette for gode arbeidsvilkår	147
5.9.1 Videreutvikling av opplæring for deltidsansatte i brann- og redningsvesenene.....	147
5.9.2 Utvikle en arena for digital læring og kompetanseutvikling.....	147
5.9.3 Ny lederutdanning for brann- og redning	148
5.9.4 Etter- og videreutdanning	148
5.9.5 Utarbeide en kompetansestrategi i hvert brann- og redningsvesen	149
5.9.6 Øke mangfoldet i brann- og redningsvesenene.....	149
5.9.7 Redusere risikoen for yrkesrelaterte kreftsykdommer	150
5.9.8 Yrkeskadeerstatning ved sykdom og skade	151
5.9.9 Tiltak knyttet til dagens folketrygdlov	151
5.10 Øke kunnskapsgrunnlaget	151
5.10.1 Bedre brannårsaksstatistikk og mer læring etter branner	151
5.10.2 Etablere gode nasjonale kvalitetsindikatorer.....	151
5.10.3 Økt satsning på forskning	152
5.10.4 Mer analyser på nasjonalt nivå	152
5.10.5 Bedre 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 nødnett.....	154
5.13.2 Utrede finansiering av tilsyn på farlig stoff området.....	154
5.13.3 Avklaring av tilstrekkelig egenberedskap i industrien vs. offentlig beredskap.....	154
5.13.4 Samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket	154

6	OPPSUMMERING AV ARBEIDSGRUPPENS ANBEFALINGER	156
6.1	En tydeligere oppgaveportefølje og regionalt samarbeid	157
6.2	Styrke nasjonale strukturer	158
6.3	110-sentralene	159
6.4	Ledelse i heltids- og i deltidsstillinger	159
6.5	Forebyggende	160
6.6	Tydeligere rammer for bistand til helseoppgaver	160
6.7	Tydeligere rammer for bistand til politioppgaver	161
6.8	Redusere antall unødige alarmer og utrykninger	162
6.9	Øke kompetanse og mangfold, og legge til rette for gode arbeidsvilkår	162
6.10	Øke kunnskapsgrunnet, evaluering og læring i brann- og redningsvesenene	164
6.11	Krise og krig	164
6.12	Levedyktige brann- og redningsvesen med deltidspersonell	165
6.13	Andre tiltak	165
7	ORD OG BEGREPER	168
8	KILDER	172
9	VEDLEGG	182
	Vedlegg 1 – Deltagere i delarbeidsgruppene og referansegruppen	183
	Vedlegg 2 – Ytterligere om nåsituasjonen	186
	Vedlegg 3 – Hvem samarbeider og samvirker brann- og redningsvesenene med?	197
	Vedlegg 4 – Omkomne i brann, om utviklingen	206
	Vedlegg 5 – Historisk tilbakeblikk på innsatsplikt ved andre akutte ulykker enn branner	211
	Vedlegg 6 – Definisjon av liten og større brann eller ulykke	217
	Vedlegg 7 – Tjenesteplikt i Forsvaret ved krise og krig	219
	Vedlegg 8 – Vurdering av virkninger av foreslåtte tiltak fra arbeidsgruppen	221



1



Sammendrag

Arbeidsgruppen for helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet anbefaler at det gjennomføres tiltak for å sikre at brann- og redningsvesenene vil være i stand til å håndtere framtidens utfordringer innen eget sektoransvar og i samarbeid med andre nødetater og samarbeidspartnere. Anbefalingene tar utgangspunkt i nåsituasjonen og i utviklingstrekkene som antas å påvirke brann- og redningsvesenene i tiden frem mot 2040. Drøftinger av problemer og utfordringer gir grunnlag for å anbefale tiltak som vil gi et mer effektivt og robust brann- og redningsvesen.

1.1 NÅSITUASJON

Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar. Krav til utrykningstid og minimumskrav til dimensjonering sikrer tilstedeværelse av beredskap og forebygging i hele landet. Netto driftsutgifter til brann- og redningsvesenene var 5,6 mrd. kroner i 2022.

Norge har 356 kommuner og 197 brann- og redningsvesen. Dette betyr at mange kommuner har etablert samarbeid gjennom sammenslåtte brann- og redningsvesen. Krav til risiko- og sårbarhetsanalyse, forebyggendeanalyse og beredskapsanalyse skal sikre at forebyggende tiltak og beredskap er tilpasset risikoen i kommunen.

Som følge av stor variasjon i geografi og befolkningsgrunnlag i landet vårt, er det store ulikheter i hvordan brann- og redningsvesenene er organisert og dimensjonert. Dette gir seg utslag i hvilken evne hvert enkelt brann- og redningsvesen har til å utføre oppgaver, og med hvilken kompetanse disse oppgavene løses. Forskjellene mellom brann- og redningsvesenene er så store at det er vanskelig å beskrive dem under ett. Norge har brann- og redningsvesen med bare heltidsansatte, som dekker flere hundre tusen innbyggere, brann- og redningsvesen med både heltids- og deltidsansatte og brann- og redningsvesen med kun deltidsansatte som dekker områder med under 1 000 innbyggere. Norge har 58 brann- og redningsvesen som dekker færre enn 3 000 innbyggere.

Deltidsansatte brannkonstabler i Norge har en annen hovedarbeidsgiver enn brann- og redningsvesenet, og rykker ut når de blir utalarmert. Nærmere 80 % av brannkonstablene er deltidsansatte, men ettersom disse har små stillingsandeler, omfatter deltidsstillingene kun 20 % av det totale antallet årsverk blant brannkonstablene.

De fleste hendelser håndteres av heltidskonstabler, ettersom det skjer flere hendelser i byer og tettsteder med mange innbyggere.

Brann- og redningsvesenene i Norge er organisert og dimensjonert for å håndtere lokale hendelser. Med unntak av interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensing (IUA), skogbrannhelikopter med lederstøtte og redningsinnsats til sjøs (RITS), finnes det ingen nasjonale eller regionale beredskapskapasiteter i Norge.

Norge skiller seg ut fra våre naboland både når det gjelder antallet brann- og redningsvesen, og fraværet av regionale støtteressurser og styringsnivåer over de kommunale brann- og redningsvesenene.

Brann- og redningsvesenenes lovregulerte oppgaver på det forebyggende området er å gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak, gjennomføre brannforebyggende tilsyn, og sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Brann- og redningsvesenene skal også gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane. Det brannforebyggende arbeidet skal være systematisk og risikobasert. Personell til brannforebyggende oppgaver sikres gjennom minimumskrav til antall årsverk. Måltrett og langvarig satsning på brannforebygging har gitt resultater over tid. Tar vi hensyn til befolkningsveksten, er antallet døde i brann per innbygger halvert siden begynnelsen av 2000-tallet.

Brann- og redningsvesenenes hovedoppgave innen beredskap er å være innsatsstyrke ved brann. Brann- og eksplosjonsvernloven med utfyllende forskrift har detaljerte krav om organisering, personell, utrustning og kompetanse for brann- og redningsvesen og 110-sentraler. Dette gir gode rammer for effektiv håndtering av branner. Brann- og redningsvesenene skal også være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.

Brann- og redningsvesenet rykket ut til nesten 96 000 oppdrag i 2022. Mer enn halvparten av disse var utrykninger som viste seg å ikke være reelle hendelser. Branner utgjør 35 % av de reelle hendelsene brann- og redningsvesenet rykket ut til, mens andre ulykker (hovedsakelig trafikkulykker og helseoppdrag) utgjør 38 %.

Dagens utdanning og opplæring av heltids- og deltidspersonell i brann- og redningsvesenene skjer etter ansettelse.

Undervisningen består av en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring på eget tjenestested, og ulike kurs på Brann- og redningskolen. Utdanningsmodellen er dermed en av de siste etatsutdanninger i Norge. Som et ledd i å styrke brannutdanningen, etableres det i skrivende stund en offentlig toårig fagskole for brann- og redningspersonell. Den nye fagskolen starter i 2024. Fagskolen er en generalistutdanning som vil gi basiskunnskaper til å arbeide med ulike oppgaver innenfor brann- og redningstjenesten.

110-sentralen er en del av den offentlige operative beredskapen som skal hjelpe nødstilte ved branner og andre ulykker. Det er i dag tolv 110-sentraler som dekker hver sin region, og som kommunene har ansvar for å etablere og drifte. Regjeringen har besluttet å samlokalisere 110- og 112-sentralene. Den overordnede målsetningen med dette arbeidet er å skape bedre nødmeldetjeneste for samfunnet, de nødstilte og de operative ressursene. Over halvparten av sentralene er til nå samlokalisert. I tre av regionene er 113-sentralene også med.

1.2 UTVIKLINGSTREKK

Arbeidsgruppen mener det er godt dokumentert at endringer innen demografi, klima, offentlig økonomi, teknologi og grønt skifte vil utfordre dagens oppgaver og organisering for brann- og redningsvesenet.

Alderssammensetningen i befolkningen vil endre seg betydelig i årene framover. Særlig vil antallet innbyggere i aldersgruppen over 80 år øke markant. Mange av disse skal bo hjemme lenge. Samtidig forventes sentraliseringen å fortsette, noe som betyr at mange kommuner i distriktene vil oppleve nedgang i innbyggertallet. Ofte er dette de samme kommunene som vil få størst økning i andelen eldre. Dette utfordrer det forebyggende brannsikringsarbeidet til kommunene for eldre hjemmeboende. Fraflytting og sentralisering vil gjøre det vanskeligere å rekruttere deltidsbrannkonstabler i mange distriktskommuner.

Klimaendringene vil særlig utfordre den kommunale beredskapen gjennom økt sannsynlighet for større og hyppigere skogbranner enn det vi har sett til nå i Norge.

I tillegg øker sannsynligheten for sammenfallende store naturhendelser, som vil kreve mer samarbeid og koordinering på tvers av kommuner og brann- og redningsvesen.

Det økonomiske handlingsrommet i offentlig sektor vil bli mindre i årene framover, noe som også får konsekvenser for ressursene i kommunene. Allerede i dag trekker både brann- og redningsvesenene og eierne fram økonomi som den største utfordringen for å løse oppgavene. Utviklingen framover vil stille enda større krav til effektivisering og prioritering mellom mange områder som er viktige for kommunenes innbyggere, også brann- og redningsvesenene.

Teknologi er, og vil være, en av de viktigste endringsdriverne i samfunnet. Ny teknologi gir betydelige muligheter for bedre forebygging og beredskap. Samtidig er det krevende, også kostnadmessig, å være teknologisk oppdatert, særlig for de mindre brann- og redningsvesenene med deltidsansatte. Det krever spisskompetanse knyttet til teknologien brann- og redningsvesenene skal benytte, og om risikoene brann- og redningsvesenene møter knyttet til nye kjemikalier, grønt industriøkt og elektrifisering.

1.3 UTFORDRINGSBILDET

Arbeidsgruppen mener at mye fungerer godt i dagens brann- og redningsvesen. Summen av dagens utfordringer og framtidige utviklingstrekk skaper imidlertid et mangesidig og komplisert utfordringsbilde. Mange av disse utfordringene vil være størst for de brann- og redningsvesenene som hovedsakelig har deltidsansatte og som i liten grad samarbeider med andre.

En uklar oppgaveportefølje og oppgaveglidning

Brann- og eksplosjonsvernloven er tydelig på at brann- og redningsvesenet skal forebygge og slokke branner, samt ha oppgaver tilknyttet farlig stoff og ved transport av farlig gods. Hvilke andre akutte ulykker brann- og redningsvesenet skal være innsatsstyrke for, fremkommer ikke av loven. Det er uklart hva som omfattes av brann- og redningsvesenenes sektoransvar, og det er vanskelig å vite hvor grensene for ansvaret går mot helse og politi. Det er ulikheter i tjenesteleveransen fra de ulike brann- og redningsvesenene og de utvikler seg i ulike retninger.

Arbeidsgruppen vil særlig trekke fram oppgaveglidningen mot helseoppdrag på vegne av spesialisthelsetjenesten, herunder ambulansetjenesten. Innføringen av brann- og redningsvesenet som akutthjelpere ser ut til å være drivende for denne utviklingen. Brann- og redningsvesenene rykket i 2022 ut på mer enn 7 000 helseoppdrag, sammenliknet med ca. 6 500 trafikkulykker og 3 000 branner i bygning. Fra 2017 til 2022 har det vært en økning i helseoppdrag på nesten 25 %. Økningen i helseoppdrag innebærer en utilsiktet forskyvning av utgifter fra staten til kommunene. Omfanget ser ut til å være størst i kommuner med deltidspersonell. Dette er ofte brann- og redningsvesen som har begrenset tid til kompetanseheving og øvelser, og hvor brannkonstabelen må forlate sin hovedarbeidsgiver for å utføre oppdrag på vegne av helsetjenesten dersom alarmer går i arbeidstiden.

Omfanget av brann- og redningsvesenenes oppdrag for politiet er mindre enn for helsetjenesten, men prinsipielt utfordrende. Samarbeidet mellom brann- og redningsvesen og politi om branner og andre ulykker innebærer en naturlig funksjonsfordeling. Brann- og redningsvesenet har tradisjonelt tatt seg av brannbekjempelse og redningsinnsats og politiet har tatt hånd om ordensspørsmål, trafikkavvikling og etterforskning. Arbeidsgruppen mener det tradisjonelle skillet ikke lengre praktiseres like sterkt, og at grensen mellom brann- og redningsvesenene og politiet i oppgavefordelingen er mer uklar nå enn tidligere. Dette gjelder oppgaver brann- og redningsvesenet utfører i påvente av politiet, oppgaver som utføres etter politiets ankomst, og når brann- og redningsvesenet bistår i rene politioppdrag.

Brann- og redningsvesenene rykket i 2022 ut til nærmere 33 000 automatiske brannalarmer som viste seg å ikke være reelle branner, men knyttet til feil bruk eller tekniske feil ved anleggene. Antallet unødige utrykninger ser ut til å ha vært stigende over tid. Det er en rekke ulemper ved unødvendige brannalarmer og utrykningene til disse. Den viktigste er knyttet til brannsikkerheten. Mange unødige alarmer kan påvirke folks tillit til alarmer, og brannalarmen vil da miste sin effekt. De mange unødvendige automatiske brannalarmene har også ulemper for brann- og redningsvesenene, blant annet i form av ressursbruk, beredskap og risiko i forbindelse med utrykningskjøring.

Utfordringer knyttet til manglende kapasitet og myndighet ved håndtering av store hendelser

Mange brann- og redningsvesen mangler kapasitet, kompetanse og utstyr til å håndtere hendelser som er store, komplekse, langvarige eller sjeldne. Slike hendelser blir det trolig flere av de neste årene. Det finnes ingen mekanismer ut over bistandsplikten som kan pålegge kommunene å avgi ressurser til hverandre hvis det blir behov for det, for eksempel ved flere samtidige store hendelser i landet. Bistandsplikten krever at det tas hensyn til beredskap i egen kommune først, før det skal ytes hjelpeinnsats i andre kommuner. Ulike evalueringer har vist at det har vært utfordringer knyttet til ledelse i store hendelser. Mange brann- og redningsvesen ledes av ledere i deltidsstillinger. Det er ingen på verken regionalt eller nasjonalt nivå som kan ta over myndighet dersom det blir behov for det.

Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar, hvor den lokale brann-ROS-analysen benyttes for å tilpasse forebyggende tiltak og beredskapen til risikoene i det enkelte brann- og redningsvesenets område. Kapasiteter og kompetanse blir dermed ikke nødvendigvis strategisk plassert i et regionalt eller nasjonalt perspektiv. Dette kan medføre at spesialkompetanse og kapasiteter blir akkumulert i enkelte områder, der ressursene med fordel kunne vært benyttet mellom kommunene. Andre områder kan ha lav eller ingen dekning.

Effektiv forebygging er avhengig av bidrag fra andre sektorer

Mye fungerer godt i det forebyggende arbeidet til brann- og redningsvesenene, men effektiv brannforebygging er avhengig av bidrag fra andre sektorer. Arbeidsgruppen har identifisert utfordringer knyttet til andre sektors ansvar. Dette gjelder for eksempel helse- og omsorgstjenestens rolle i å ivareta brannsikkerhet hos sårbare grupper, uklar grensegang mellom byggregelverket og brannregelverket, at brannforebyggende hjelpemidler, som vanntåkeanlegg, ikke er inkludert i hjelpemiddelregelverket i Folketrykdløven, og manglende brannsikring av boliger til pleie- og omsorgsformål.

I det forebyggende arbeidet til brann- og redningsvesenene er det en stor utfordring at det er mange og dels svært små fagmiljøer. Det er disse som skal ivareta den store bredden av oppgaver og kompetanse som må være på plass for å kunne ivareta det funksjonsbaserte regelverket. Dette innebærer at deltidsstillinger blant annet skal ivareta krav til analyse av risiko og sårbarhet, kommunikasjons- og formidlingstiltak, komplekse tilsyn

og samarbeid med andre aktører om ivaretagelsen av brannsikkerheten for hjemmeboende sårbare grupper.

Kompetanse, utdanning og mangfold

Forventede endringer i samfunnet skaper behov for ny og annen kompetanse enn det brann- og redningsvesenene har i dag. Innføring av ny teknologi og nytt utstyr vil også føre til at man jobber smartere og mer effektivt.

Det er store utfordringer knyttet til dagens kursportefølje og gjennomføring av kurs. Om lag en tredjedel av brannkonstabler i deltidsstillinger og utrykningsledere i deltidsstillinger oppfyller ikke kravene til utdanning gitt i brann- og redningsvesenforskriften. Den nye fagskoleutdanningen vil ikke løse utfordringene med kursporteføljen og kompetanse for deltidsansatte. Det samme gjelder behovet for kompetanseutvikling i ulike lederroller. Dagens og fremtidens utfordringer stiller store krav til ledelse i brann- og redningsvesenene. Kursene anses som utilstrekkelige med hensyn til behovet for kompetanse innenfor organisatorisk og administrativ ledelse (virksomhetsledelse), overordnet ledelse av innsatser og utrykningsledelse.

Flere brann- og redningsvesen som er organisert med deltidsansatte, opplever i dag utfordringer med å rekruttere og beholde personellet. Utfordringen vil trolig forsterkes i fremtiden, blant annet knyttet til den demografiske utviklingen og fraflyttingen fra små kommuner.

Dagens brann- og redningsvesen representerer ikke mangfoldet i samfunnet.

Manglende kunnskapsgrunnlag

Kunnskapsgrunnlaget på brannområdet, og særlig det som faller utenfor brannteknisk forskning, er ikke godt nok. Det er også behov for bedre statistikk om årsaker til branner. Det gjøres for lite evalueringer etter branner og andre hendelser. Mangel på data og et godt kunnskapsgrunnlag er barrierer for effektiv forebygging og målrettede politiske handlinger.

Kunnskapsgrunnlaget som finnes, anvendes ikke i stor nok grad. En viktig årsak er at det gjøres lite deling av evalueringer og erfaringer. Kunnskapsgrunnlaget er ikke samlet eller tilgjengeliggjort på en enkel måte, og mange brann- og redningsvesen mangler nødvendig analysekompetanse. Verdifulle erfaringer og kunnskap tilknyttet evalueringene går dermed tapt, slik at andre brann- og redningsvesen ikke får tatt dette i bruk for læring.

1.4 TILTAK

Arbeidsgruppen foreslår en rekke tiltak for å sikre at brann- og redningsvesenene er i stand til å håndtere fremtidens utfordringer i hele landet.

Arbeidsgruppen mener det er behov for mer ressurser til brann- og redningstjenesten dersom den skal være i stand til å møte framtidens utfordringer. Dette er i tråd med anbefalingene fra Forsvarskommissjonen om behovet for å styrke den sivile beredskapen innen rammen av Totalforsvaret.

Grunnportefølje og regionalt samarbeid om definerte oppgaver

Mange av landets brann- og redningsvesen er for små til å håndtere den store bredden av oppgaver og kompetanse som forventes å komme i årene framover. Det vil også være krevende å bygge nødvendig kompetanse. En videreføring av dagens strukturer alene, vil etter arbeidsgruppens vurdering ikke være tilstrekkelig for å møte fremtidens utfordringer. Arbeidsgruppen foreslår å kompensere for dette gjennom to hovedgrep:

1. Definere hvilke forebyggende- og beredskapsoppgaver som skal ligge i en grunnportefølje for alle brann- og redningsvesen.
2. Etablere regionale samarbeid om utvalgte oppgaver mellom brann- og redningsvesenene innenfor 110-sentralenes geografiske grenser.

Grunnporteføljen skal sikre et minste nivå for forebygging og beredskap i hele landet, samtidig som den kan bidra til å forventningsstyre hva innbyggerne og andre nødetater kan forvente av tjenester fra brann- og redningsvesenene. Arbeidsgruppen har foreslått hvilke oppgaver som skal inngå i grunnporteføljen.

Arbeidsgruppen mener at 110-sentralenes yttergrenser er de beste grensene for regionalt samarbeid. Disse grensene samsvarer med politiets regionsgrenser, noe som er viktig for operativ samhandling mellom nødetatene, og til det beste for den nødstilte. Dessuten har 110-sentralen etablerte verktøy for å holde oversikt over akutte hendelser til enhver tid, og over alle tilgjengelige ressurser i det aktuelle området.

Det regionale samarbeidet skal legge til rette for større fagmiljøer på områder der hvert enkelt brann- og redningsvesen hver for seg har begrensede ressurser og kompetanse. Deltakelse i et slikt samarbeid må etter arbeidsgruppens mening, med unntak av to medlemmer, være pålagt for kommunene i regionen for å sikre at effektene blir som ønsket.

Det skal samarbeides om oppgaver som det ikke vil være hensiktsmessig at hvert enkelt brann- og redningsvesen skal kunne håndtere alene. Arbeidsgruppen har foreslått hvilke oppgaver det kan samarbeides om. Kommunene innad i hvert enkelt 110-distrikt kan sammen velge hvordan samarbeidet skal organiseres og finansieres. Arbeidsgruppen vil understreke at et regionalt samarbeid ikke skal innebære sentralisering av arbeidsplasser bort fra de lokale brann- og redningsvesenene. Samarbeid kan ha stor effekt også med en desentralisert struktur mellom fagkompetanse som fysisk arbeider i hele regionen.

Arbeidsgruppen mener at innføring av en grunnportefølje og regionalt samarbeid om definerte oppgaver, blant annet vil gi større forebyggende fagmiljøer og bedre kvalitet på forebyggende arbeid, bedre håndtering av større hendelser, bedre og mer koordinerte ROS-analyser, etablering av regional brann-ROS og bedre støtte til deltidsledere i brann- og redningsvesenene. I tillegg er det et potensial for effektiviseringsgevinster i et slikt samarbeid, særlig tilknyttet administrative tjenester.

Arbeidsgruppen har også vurdert en modell der de lokale brann- og redningsvesenene erstattes av ett regionalt brann- og redningsvesen per 110-distrikt, eid av kommunene i regionen. En slik modell vil gi kvalitetsforbedring og har også et potensial for å utløse stordriftsfordeler, selv om det er usikkert hvor store. Imidlertid utfordrer den det kommunale selvstyre, gir trolig mindre lokal påvirkning og skaper geografisk distanse mellom brannsjef og ansatte i regionens distrikter. Samlet sett utfordrer dette rammene for arbeidsgruppens mandat og modellen anbefales derfor ikke.

Styrke myndighet og koordinering på nasjonalt nivå

Arbeidsgruppen mener det er behov for å styrke samarbeid og koordinering på nasjonalt nivå innenfor bestemte oppgaver. Arbeidsgruppen anbefaler å lovfeste en myndighet som kan prioritere ressurser og personell på tvers av brann- og redningsvesenene ved store nasjonale hendelser.

Myndigheten bør også inkludere muligheten til å definere hvilke ressurser som skal være nasjonale kapasiteter. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en strategisk ledelsesfunksjon i DSB. Myndigheten kan tre inn når regionale myndigheter ber overordnet myndighet om å overta, eller når overordnet myndighet tar ledelsen.

Det bør videre defineres nasjonale kapasiteter innen enkelte områder som krever betydelig spesialkompetanse og utstyr, som USAR (spesialredning), CBRNE, RITS og skogbrann. Vurderingen av hva som skal være nasjonale kapasiteter og plassering av dem, bør baseres på en nasjonal ROS-analyse og behovene som fremkommer der.

Tydeligere grensesnitt mot helse og politi

Det er behov for tydeligere rammer for brann- og redningsvesenenes bistand til helseoppgaver. Arbeidsgruppen mener at akutthjelperoppgaver ikke bør være en del av brann- og redningsvesenenes grunnportefølje. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres hjemmel i lov som grunnlag for at kommunene kan inngå avtaler med spesialisthelsetjenesten, for å styre omfanget av helseoppgaver brann- og redningsvesenene utfører for helsetjenesten. Avtalene må blant annet regulere økonomiske rammer, forsikring, kompetanse/opplæring, oppsigelse, samt sikre at tjenestene ikke går ut over de lovpålagte oppgavene til brann- og redningsvesenene.

Det er også behov for tydeligere rammer for brann- og redningsvesenenes bistand til politioppgaver. Arbeidsgruppen anbefaler blant annet at grensesnittet mellom brann- og redningsvesenene og politiet tydeliggjøres, og at det defineres hvilke politioppgaver brann- og redningsvesenene ikke skal gjøre. Det anbefales at rollen som skadestedsleder ved andre akutte ulykkessituasjoner etter brann- og eksplosjonsvernloven vurderes.

Redusere unødige alarmer og utrykninger

Arbeidsgruppen mener kvaliteten på alarmanleggene må heves, slik at antallet unødige alarmer går ned. Arbeidsgruppen anbefaler blant annet at det stilles krav i plan- og bygningsregelverket om kvalitet på alarmanleggene, slik at de automatiske brannalarmene er tilpasset bygningens bruksområde og ikke utløser unødige/falske alarmer ved normal bruk.

Kravene bør adressere både plassering og vedlikehold, samtidig som det stimulerer til å ta i bruk teknologi som gjør alarmene mer treffsikre.

110-sentralene

110-sentralene er en svært viktig del av brann- og redningsvesenenes tjenester. Arbeidsgruppen mener at 110-sentralene fortsatt skal være fagsentraler som håndterer bredden av oppgaver innenfor sitt distrikt, underlagt brann- og redningsvesenenes myndighet. Arbeidsgruppen anbefaler at det ved større hendelser innføres en indre lederstøtte i 110-sentralen som kan være en støtte til overordnet vakt.

Arbeidsgruppen foreslår at enkelte kompetanseområder kan samles i noen få sentraler. Dette kan for eksempel gjelde CBRNE, hydrogen og batterier. En slik fordeling bør baseres på en nasjonal brann-ROS-analyse og ses i sammenheng med hvor de regionale og nasjonale funksjonene plasseres.

Fortsette satsningen på kompetanseheving

Det foreslås en rekke tiltak for å sikre at brann- og redningsvesenene har tilstrekkelige kompetanse for å håndtere framtidens utfordringer. Arbeidsgruppen mener det er særlig viktig med en satsning på opplæring for deltidsansatte og lederutdanning. Arbeidsgruppen anbefaler at videreutviklingen av opplæring for deltidsansatte i brann- og redningsvesenene følges opp og igangsettes. Opplæringen må være fleksibel og imøtekomme behovet for mer oppmøtebaserte løsninger for de som ønsker det. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med utvikling av ny lederutdanning iverksettes, og at den sees i sammenheng med fagskoleutdanningen som er startet.

Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides etter- og videreutdanning for håndtering av oppgaver som ikke er ivarettatt i dagens utdanning og øving.

Forebygging

Arbeidsgruppen foreslår å igangsette flere utredninger og regelverksarbeid for på sikt å styrke brannforebygging i andre sektorer. Eksempler er grensegangen mellom plan- og bygningslovgivningen og brann- og eksplosjonsvernloven, endringer i folketrygdloven og hjelpemiddelsystemet, etablere måleparametere hos andre relevante aktører og stimulerings- og støtteordninger for å oppgradere boliger til pleie- og omsorgsformål. I tillegg anbefales en gjennomgang av

brannforebyggernes rolle og finansiering med målsetting om å vurdere om deres kompetanse benyttes godt nok.

Det regionale samarbeidet vil bli svært viktig for å etablere større fagmiljøer innen forebygging på tvers av det enkelte brann- og redningsvesen.

Øke kompetanse, mangfold og legge til rette for gode arbeidsvilkår

Arbeidsgruppen anbefaler tiltak for å øke mangfoldet i brann- og redningsvesenene. I tillegg har arbeidsgruppen diskutert og vurdert tiltak for å tette enkelte hull i de ansattes arbeidsvilkår og forsikringsordninger. Dette er dels kompliserte problemstillinger og flere av dem må utredes videre. Dette gjelder risikoen for yrkesrelatert kreftsykdom, yrkesskadeforsikring for brann- og redningspersonell og regelverk som ivaretar deltidspersonell bedre ved sykdom og permitteringer.

Kunnskapsbasert utvikling

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et langsiktig forskningsprogram der både tekniske, organisatoriske, operasjonelle og juridiske elementer inngår for å legge til rette for en kunnskapsbasert utvikling av brann- og redningsvesenene. Arbeidsgruppen foreslår at det bevilges 300 millioner kroner over 10 år til forskningsprosjekter.

Det er behov for en arena for digital læring og kompetanseutvikling spesielt tilpasset brann- og redningspersonell. Arbeidsgruppen anbefaler at DSB, sammen med Brann- og redningsskolen og brann- og redningsvesenene, utvikler og implementerer Branntavla parallelt med at det også jobbes med opplæringen for deltidspersonell og lederutdanningen.

Et levedyktig brann- og redningsvesenene i distriktene

Deltidsordningen er en kostnadseffektiv ordning, og bidrar til at det er mulig å ha brannberedskap som sikrer innsats i hele landet. Mange av tiltakene i denne rapporten vil bidra til dette, ikke minst regionalt samarbeid, innføring av en grunnportefølje for forebyggende og beredskapsoppgaver og videreutvikling av opplæringen for deltidsansatte.

Arbeidsgruppen har også diskutert andre aktuelle tiltak som det ikke har vært mulig å gjøre en grundig vurdering av innenfor rammene av dette arbeidet. Rapporten inneholder derfor en liste over tiltak som det anbefales å utrede videre.



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, billowing clouds, and a sliver of blue sky is visible in the upper right. The bush is dense with small, bright yellow leaves. The red building is partially visible on the left side. A white decorative border is at the top of the image.

Bakgrunn

2.1 SAMMENSETNINGEN AV ARBEIDSGRUPPEN

Justis- og beredskapsdepartementet oppnevnte 10. november 2022 en arbeidsgruppe for å bistå regjeringen i arbeidet med en helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet.

Arbeidsgruppen har bestått av:

Johan Marius Ly	Avdelingsdirektør brann og redning DSB, leder av arbeidsgruppen
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	Leder, Norsk Brann- og Redningsforum Nestleder, Fagforbundet Trøndelag
Torill Neset	Spesialrådgiver samfunnsikkerhet og beredskap, KS
Pia Farstad von Hall	Direktør samfunnskontakt, Samfunnsbedriftene brann og redning
Marit Svensgaard	Partner, Oslo Economics

Arbeidsgruppens sekretariat i Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) har bestått av Ingvild Birgit Ravn Fosheim (sekretariatets leder), Frode Sandvin Folkedal, Suzanne Hauge Norvang, Jesper Rådberg, Hilde Gjølstad og Heidi Mo Røen. Andre ansatte i DSB har bistått i arbeidet sammen med en rekke utvalgte representanter fra ulike brann- og redningsvesen.

2.2 MANDATET

Arbeidsgruppens mandat lyder som følger:

Norge har over tid bygget opp et desentralisert brann- og redningsvesen, hvor lokalkunnskap og kort responstid har vært sentrale hensyn. Dette har vært og er viktig for beredskapen i hele landet. En landsdekkende organisering skal ligge fast.

Norge må ha et brann- og redningsvesen som er rustet for fremtiden, blant annet for å kunne håndtere klimaendringer. Valg vi gjør i dag har betydning for hvordan vi vil være i stand til å møte og håndtere langsiktige utfordringer og fremtidige hendelser og kriser.

I møte med dagens og fremtidens utfordringer er det viktig å ta med de beste elementene i dagens ordninger og samtidig videreutvikle brann- og redningsarbeidet i Norge. Videreutviklingen av brann- og redningsvesenet skal ha et langsiktig perspektiv som er forankret i utfordringsbildet. Det er behov for mer kunnskap om utfordringsbildet, hva som er de fremtidige behovene i samfunnet og hvordan brann- og redningsvesenet kan møte disse behovene på best mulig måte. Brann- og redningsvesenet skal fortsatt være en kommunal oppgave, med en desentralisert struktur.

For å sikre et brann- og redningsvesen som er i stand til å håndtere fremtidens utfordringer innen eget sektoransvar og i samarbeid med andre nødetater og beredskapsaktører skal arbeidsgruppen:

1. Beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha betydning for brann- og redningsvesenets samfunnsoppdrag i årene fremover, som evnen til å være til stede i hele landet, klimaendringer, teknologiutvikling, sosio-økonomiske forhold og den sikkerhetspolitiske situasjonen mv.
2. Kartlegge og vurdere:
 - a. Hvilke oppgaver brann- og redningsvesen utfører i dag.
 - b. Dagens organisering, kapasiteter og kompetanse.
 - c. Styrker og svakheter ved dagens brann- og redningsvesen, herunder samarbeidet og samvirket med de andre nødetatene (politi og helse).

d. Utviklingen i antall oppdrag, herunder oppdrag utført på vegne av andre nødetater.

e. Utviklingen i kommunenes kostnader til brann- og redningsvesen.

3. Foreslå løsningsmodeller som skal sikre at de samlede ressursene som brukes på brann- og redningsvesenet, brukes best mulig og i samhandling med andre nødetater og beredskapsaktører, for å møte fremtidens utfordringer og samfunnets behov. Løsningsmodellene skal være forankret i utfordringsbildet, brann- og redningsvesenets samfunnsoppdrag og behov for en helhetlig forebygging og beredskap, samt bruk av kapasiteter lokalt, regionalt og nasjonalt. Løsningene skal baseres på at brann- og redningsvesenet fortsatt skal ha kort responstid og god lokalkunnskap i hele landet.
4. Gjøre rede for de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene til løsningsmodeller. Minst én av de alternative løsningsmodellene skal kunne gjennomføres innenfor en uendret budsjetttramme.
5. Ha dialog med berørte parter. Videre skal arbeidsgruppen holde seg orientert om avsluttet og pågående utredningsarbeid med betydning for oppdraget, som for eksempel totalberedskapskommisjonens arbeid.
6. Gjennomføre arbeidet i tråd med utredningsinstruksen av 19. februar 2016, jf. særskilt instruksen kapittel 2.
7. Levere sin rapport til Justis- og beredskapsdepartementet innen 1. juni 2023.

2.3 TILNÆRMINGEN TIL OPPDRAGET

2.3.1 TOLKNING AV MANDATET

På grunn av den begrensede tiden arbeidsgruppen har hatt til å løse oppdraget, har arbeidsgruppen fokusert på sentrale områder og problemstillinger.

Med «løsningsmodeller» forstår arbeidsgruppen de samlede tiltak som foreslås.

Arbeidsgruppens arbeid er gjennomført i tråd med prinsippene i utredningsinstruksen.¹

Gjennomgangen omhandler brann- og redningsvesenene i Fastlands-Norge. Svalbard har en annen brannregulering som for tiden er under revisjon. Brann- og redningsvesenet på Svalbard har derfor ikke vært en del av arbeidet.

2.3.2 ARBEIDSMETODE

I det følgende beskrives arbeidsgruppens metodiske tilnærming, inkludert hvordan kunnskapsgrunnlaget for rapporten har blitt innhentet.

Fremgangsmåte

Arbeidsgruppen holdt sitt første møte digitalt 17. november 2022. Det har til sammen vært gjennomført åtte fysiske samlinger for arbeidsgruppen, over totalt 16 møtedager. Arbeidsgruppen har i tillegg hatt digitale møter når det har vært behov for dette.

Delarbeidsgrupper

For å understøtte arbeidsgruppen har fire delarbeidsgrupper² sammensatt av representanter fra DSB, brann- og redningsvesenene, 110-sentralene og Brannvernforeningen bidratt med fagkompetanse innen beredskap, forebygging, kompetanse og mangfold, samt regelverk og styring.

Delarbeidsgruppene har produsert faglige innspill til arbeidsgruppen. De har blant annet kartlagt brann- og redningsvesenets oppgaveportefølje, organisering, kapasiteter og kompetanse, vurdert utfordringer ved nåsituasjonen og fremtidsbildet for brann- og redningsvesenet, samt foreslått ulike tiltak.

Delarbeidsgruppelederne har deltatt som observatører under arbeidsgruppens fem første samlinger, og presentert delarbeidsgruppene innspill for arbeidsgruppen.

¹ Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen)

² Se oversikt over delarbeidsgruppene og medlemmene i vedlegg 1.

Referansegruppe

For å sikre dialog med viktige interessenter og samarbeidspartnere for brann- og redningsområdet, utnevnte DSB, på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, en referansegruppe. Referansegruppen har gitt innspill til arbeidsgruppen basert på perspektivene fra etatene og organisasjonene de representerer.

Det er gjennomført to digitale møter med referansegruppen.

Deltagerne i referansegruppen ble oppfordret til å gi arbeidsgruppen skriftlige innspill om temaer de var opptatt av at skulle bli belyst i arbeidsgruppens arbeid.

Mot slutten av arbeidsperioden fikk referansegruppen mulighet til å gi innspill på et kortfattet ekstrakt av temaene arbeidsgruppen jobbet med. Ekstraktet beskrev punktvis utviklingstrekk som vil påvirke brann- og redningsvesenet fram mot år 2040, utfordringer brann- og redningsvesenet står ovenfor, samt en liste over utvalgte tiltak arbeidsgruppen vurderer.

Involvering av kommunene og brann- og redningsvesenene

Arbeidsgruppen har sendt ut tre spørreundersøkelser; én til landets brannsjefer, én anonym undersøkelse til ansatte i brann- og redningsvesen og 110-sentraler, og én til ordførere og kommunedirektører. Temaene i spørreundersøkelsene var knyttet til styrker og utfordringer i brann- og redningsvesenene, samt hvilke tiltak som bør gjøres for å møte fremtidige utfordringer. Spørsmålene i de tre undersøkelsene var tilnærmet like.

71 % av brannsjefene, 40 % av kommunedirektørene og 29 % av ordførerne besvarte undersøkelsen.

Den anonyme undersøkelsen ble markedsført både via e-post til ledere av brann- og redningsvesenene, via sosiale media og på konferanser.

Undersøkelsene har fungert som «temperaturmålinger» på hvordan målgruppene oppfatter styrker og utfordringer for brann- og redningsvesenet, og hvilke tiltak som bør settes inn for å håndtere fremtidens utfordringer.

Arbeidsgruppen har også gjennomgått innsikter fra Nasjonalt brannfaglig råd. Innsiktene var jobbet frem under en samling for Nasjonalt brannfaglig råd

høsten 2022 hvor temaene var; drivere for utviklingen, oppgaver og organisering i fremtiden for brann- og redningsvesenene. Nasjonalt brannfaglig råd består av tolv brannsjefer og deres stedfortredere, samt representanter fra DSB.

Brannvesenkonferansen 2023

Helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet var et hovedtema under DSBs årlige brannvesenkonferanse, som ble arrangert på Gardermoen 14.–15. mars 2023, med bred deltagelse fra brann- og redningsvesen fra hele landet. Flere av arbeidsgruppens medlemmer bidro med innlegg om arbeidet, samt i en panelsamtale. To eksterne brannsjefer var invitert til å holde innlegg om sine forventninger til arbeidsgruppens arbeid. Både arbeidsgruppen og sekretariatet var disponible for spørsmål og innspill under hele konferansen.

Vurdering av virkninger

På grunn av den korte tiden arbeidsgruppen har hatt til disposisjon, har gruppen prioritert diskusjon av utfordringer og tiltak. Det har vært mindre rom for detaljert vurdering av virkninger av hvert enkelt tiltak gjennom samfunnsøkonomisk analyse. Arbeidsgruppen har valgt en overordnet tilnærming for å synliggjøre viktige samfunnsmessige virkninger av utvalgte, foreslåtte tiltak. Virkingene er i hovedsak vurdert kvalitativt.

Menon Economics har bistått arbeidsgruppen med vurderinger av virkninger av et utvalg av tiltakene som foreslås i rapporten, se vedlegg 8.

Kunnskapsgrunnlaget

Arbeidet har i stor grad bestått av arbeidsgruppens og delarbeidsgruppens egen kartlegging, analyse og vurdering av dagens forhold og fremtidige utfordringsbilde.

Arbeidsgruppen har ønsket å innhente så mye relevant informasjon som mulig, innenfor den gitte tidsrammen. Kildene som er benyttet i arbeidet er listet i kapittel 8.

2.3.3 FORHOLD TIL ANDRE UTVALG OG UTREDNINGER

Totalberedskapskommisjonen

Parallelt med arbeidsgruppens gjennomgang har totalberedskapskommisjonen jobbet frem sin utredning av hvordan samlede beredskapsressurser kan benyttes best mulig. Kommisjonen skal levere sin NOU 5. juni 2023. Arbeidsgruppen har hatt et møte med totalberedskapskommisjonen med fokus på brann- og redningsvesenets rolle i totalberedskapen. Det er også utvekslet tekstmateriale.

Forsvarskommisjonen

Forsvarskommisjonens rapport (NOU 2023:14) ble levert i slutfasen av arbeidsgruppens arbeid. Forsvarskommisjonen anbefaler en lang rekke tiltak for en betydelig styrking av Forsvaret i årene fremover, og foreslår en umiddelbar økning av forsvarsbudsjettet på 30 milliarder kroner, pluss 40 milliarder årlig i ti år til sikkerhet, forsvar og beredskap. De påpeker også behovet for å styrke den sivile beredskapen innen rammen av Totalforsvaret. Kommisjonen skriver at hele samfunnet må involveres for å «styrke vår motstandskraft og øke vår beredskap og evne til å håndtere krise og krig».

Et lite land som Norge er avhengig av hele landets ressurser for å håndtere beredskapsutfordringer. En mer alvorlig sikkerhetssituasjon gjør at totalforsvaret må være bedre planlagt og koordinert når nasjonal sikkerhet er truet. Behovet for mest mulig lik organisering av beredskapen i Norge i fred, krise og krig vil bli ytterligere aktuelt i årene som kommer. Forsvarskommisjonen legger til grunn at en større vektlegging av sikkerhet og beredskap i alle sektorer vil ha betydelige kostnader, og understreker at Forsvaret og sivil side i større grad enn i dag må ha samme kriseforståelse.

Generalistkommuneutvalget

NOU 2023:9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger* ble levert underveis i arbeidsgruppens arbeid. Generalistkommuneutvalget mener dagens generalistkommunesystem, som er bygget på generalistkommuneprinsippet, er et godt system som bør opprettholdes. Utvalget mener at det bør føres en aktiv politikk for å få større kommuner. De mener også at det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid, og at det bør innføres en samarbeidsmodell eller organisasjonsform særlig tilpasset langsiktig samarbeid på flere oppgaveområder. Utvalget mener det bør være forutsigbare, tilgjengelige økonomiske virkemidler til å støtte utredning og oppstart av interkommunalt samarbeid, men også at pålagt interkommunalt samarbeid kan være en løsning innenfor særlige områder. Siden pålegg om samarbeid innebærer stram statlig styring, bør det være styring som er nødvendig og egnet til å nå formålet. Utvalget mener statlig detaljstyring bør reduseres ettersom det gir mindre handlingsrom for alle kommuner, og innskrenker muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker. Generalistkommuneutvalget mener det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord.





Nåsituasjon

3.1 DAGENS BRANN- OG REDNINGSVESEN

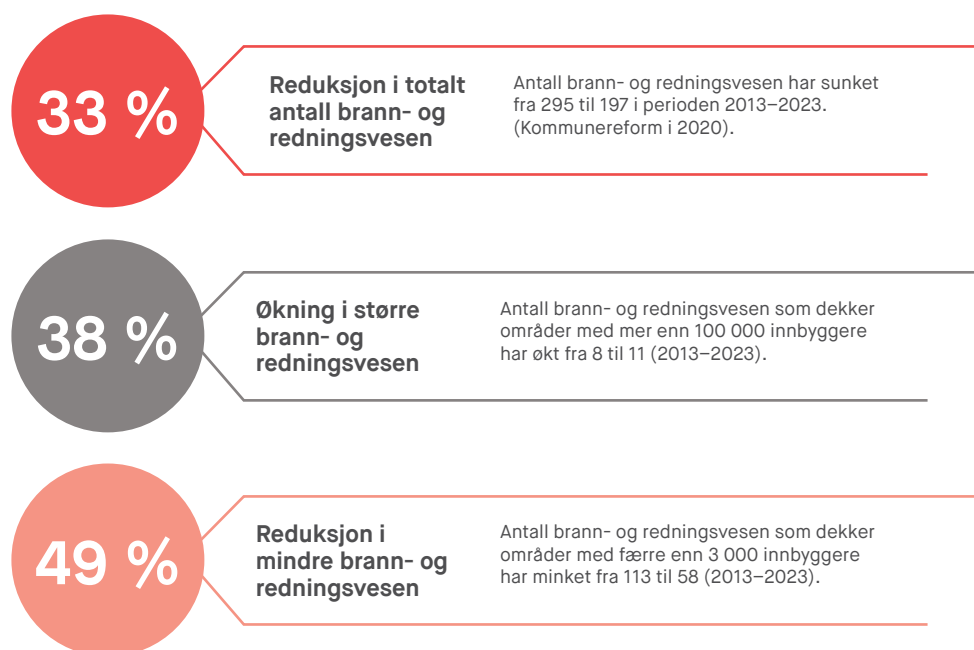
Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar, som hovedsakelig reguleres i brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter. Lovens formål er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, ulykker med farlig stoff og farlig gods, andre akutte ulykker, og uønskede tilsiktede hendelser.

I 2022 rykket brann- og redningsvesenene ut til ca. 100 000 hendelser, og 39 personer omkom i branner i Norge. De menneskelige og samfunnsmessige konsekvensene av dette er store. Ifølge tall fra Finans Norge ble det utbetalt forsikringserstatning på knapt 6,5 mrd. kroner i 2022.³

3.1.1 DIFFERENSIERTE OG LOKALT TILPASSEDE BRANN- OG REDNINGSVESEN

Norge skal ha brann- og redningsvesen som er rustet for fremtiden.⁴ Kommunenes brann- og redningsvesen har ulike forutsetninger for å nå et slikt mål. Dette kapitlet gir et innblikk i den store variasjonen blant brann- og redningsvesenene i organisering, vaktordninger, antall hendelser, antall innbyggere og areal de dekker. Variasjonen i brann- og redningstjenesten er viktig bakgrunnskunnskap når utfordringer beskrives og tiltak foreslås.

I Norge er det 356 kommuner og 197⁵ brann- og redningsvesen. Flere kommuner har felles brann- og redningsvesen eller samarbeider om deler av tjenesten.



FIGUR 1. Antall brann- og redningsvesen har sunket over tid, samtidig har antall brann- og redningsvesen som dekker mer enn 100 000 innbyggere økt.

³ Finans Norge. BRASK: Brannskadestatistikk.

⁴ Regjeringens mandat til arbeidsgruppen for oppdraget om helhetlig gjennomgang av brann- og redningsområdet.

⁵ Per 1. mars 2023.



FOTO | VARDØ BRANN- OG REDNINGSKORPS

I dag er det ansatt ca. 8 000 i deltidsstillinger og 4 000 i heltidsstillinger i brann- og redningsvesenene.⁶ De fleste i deltidsstillinger jobber i beredskap. Deltidspersonell i beredskap har en annen hovedarbeidsgiver enn brann- og redningsvesenet, og vaktlaget eller hele beredskapsstyrken⁷ kalles normalt ut til arbeid i brann- og redningsvesenet først når hendelser inntreffer.

Deltidspersonellet bor eller arbeider innenfor en gitt oppmøtetid til brannstasjonen, for at brann- og redningsvesenet skal ivareta kravene til utrykningstid til branner. Dersom alarmen går i arbeidstiden, forlater deltidspersonellet oppgavene hos sin hovedarbeidsgiver for å være innsatspersonell i brann- og redningsvesenet. Heltidsansatte innen brann og redning har arbeidssted på brannstasjonen. Heltidspersonellet er delt inn i vaktlag, slik at det er kontinuerlig vaktberedskap hele døgnet alle dager i året.

Dagens vaktberedskap med enten heltidspersonell, deltidspersonell, eller en kombinasjon av disse med dagkasernert personell og deltidspersonell på kveld og helg, har sin bakgrunn fra tidligere regelverk på brannområdet. Store avstander og spredt bebyggelse gjorde det vanskelig å bygge ut brann- og redningsvesen med slagkraft, når befolkningsgrunnlaget var svakt og kostnadene skulle holdes nede.⁸

Det er stor variasjon i hvordan ulike brann- og redningsvesen er organisert og dimensjonert. Dette gir seg utslag i hvilken evne hvert enkelt brann- og redningsvesen har til å utføre oppgavene sine, og med hvilken kompetanse disse oppgavene løses. Det er ulikt hvilke tjenester som ivaretas av hvert enkelt brann- og redningsvesen. Store brann- og redningsvesen har flere spesialtjenester for å kunne håndtere ulike oppgaver og hendelsestyper.

Forskjellene gjenspeiler både antall innbyggere og størrelsen på arealet de dekker, og det viser seg gjennom antall årsverk, antall oppdrag de rykker ut på og type oppdrag. Landets største brann- og redningsvesen, Oslo brann- og redningsetat, dekker eksempelvis rundt 700 000 innbyggere. I den andre enden av skalaen er Røst brann- og redningsvesen, som dekker mindre enn 500 innbyggere.

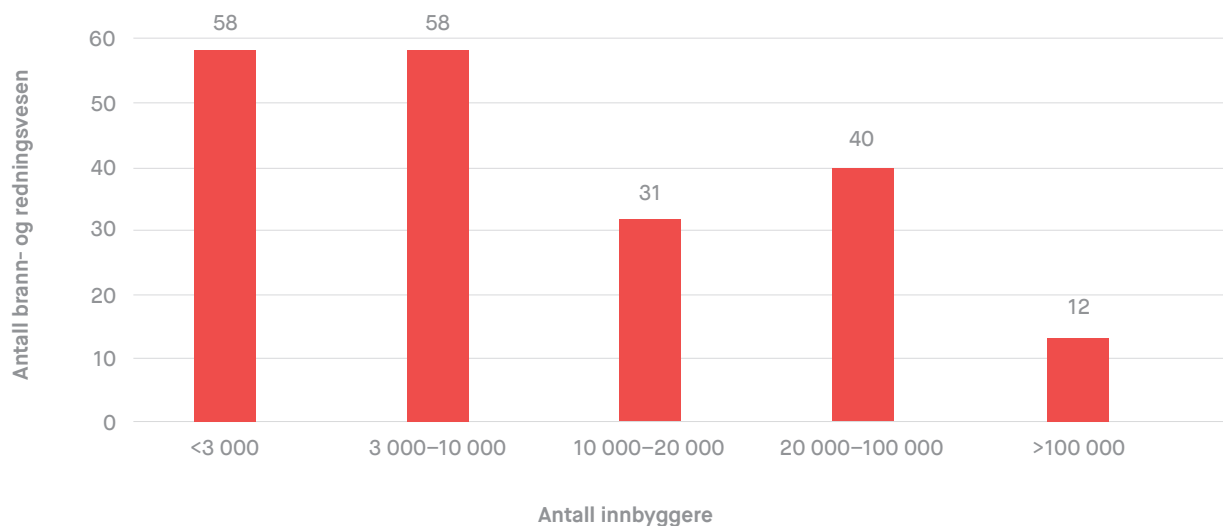
⁶ Tallene rapportert inn for 2021 viser 4 115 heltidsansatte og 7 956 deltidsansatte i landets brann- og redningsvesen, Melding om brannvernet (2021).

⁷ Beredskapsstyrke: Det totale antall personell som inngår i brann- og redningsvesenets beredskap, brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 2 bokstav b. I den laveste vaktordningen for deltid, kalles hele beredskapsstyrken ut. I den nest laveste vaktordningen for deltid, kalles vaktlaget ut, brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 17. Dette er beskrevet senere i rapporten.

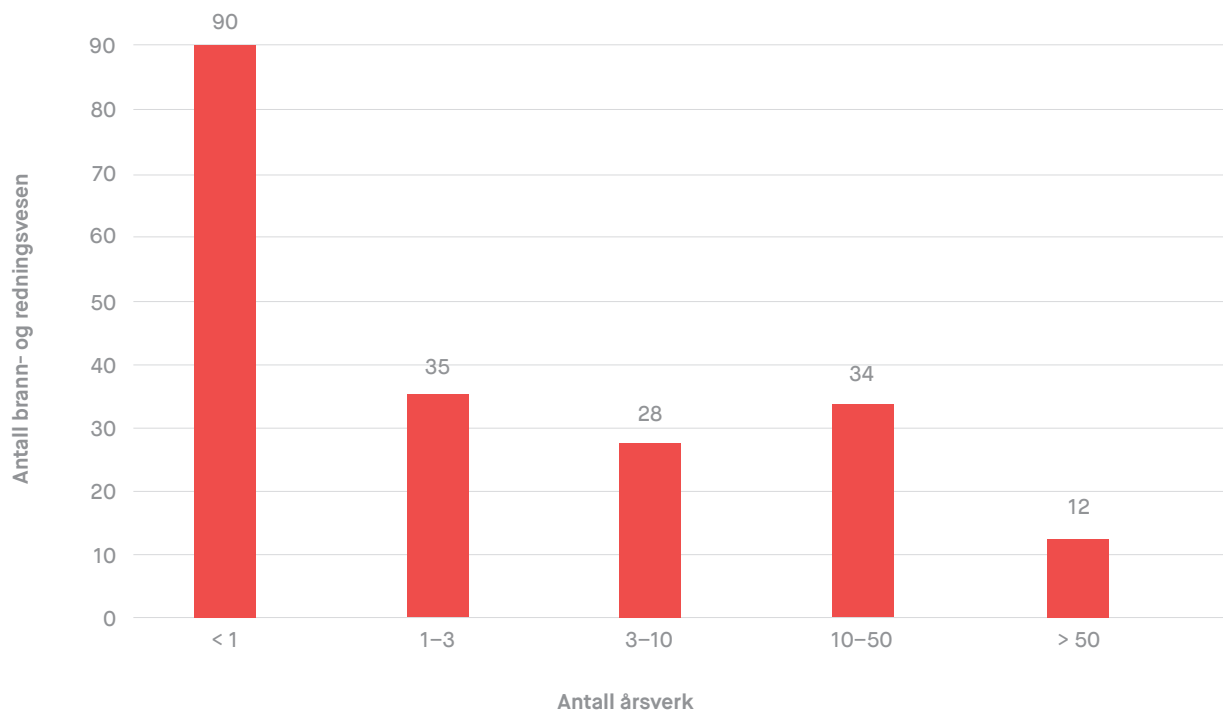
⁸ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, pkt. 7 Fremtidig og organisering av og arbeidsoppgaver for det kommunale brannvesen, s. 25.

I 2022 var det 635 brannstasjoner i Norge. Utviklingen i antall brannstasjoner viser en svak nedgang.⁹ Hovedbildet er likevel at antallet brannstasjoner i stor

grad opprettholdes som følge av krav om utrykningstid, selv om antallet brann- og redningsvesen er redusert betraktelig i samme periode.



FIGUR 2. Figuren viser antall brann- og redningsvesen etter antall innbyggere i ansvarsområdet.



FIGUR 3. Figuren viser antall brann- og redningsvesen ut fra hvor mange årsverk de har totalt innenfor beredskap. 90 brann- og redningsvesen har ansatt mindre enn ett årsverk totalt for å løse beredskapsoppgavene. I motsatt ende av skalaen har 12 brann- og redningsvesen mer enn 50 årsverk innen beredskap.

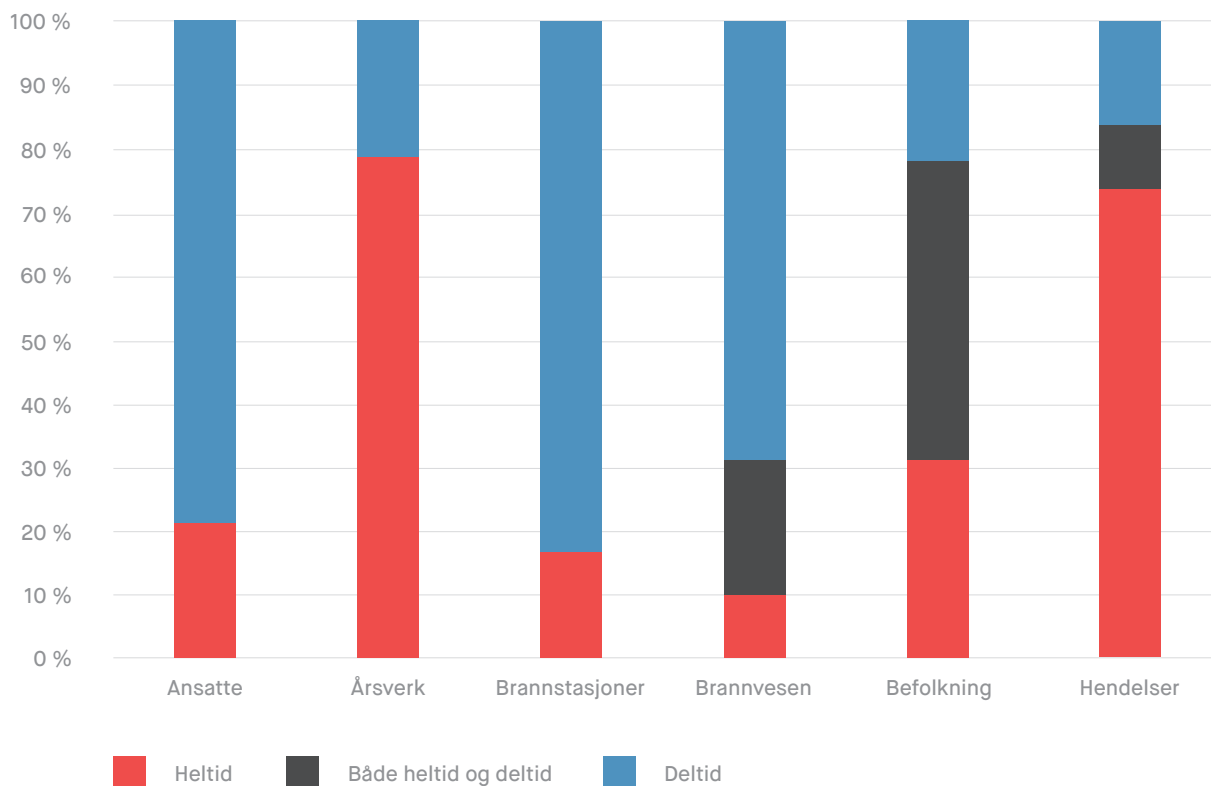
⁹ I St.meld. nr. 35 (2008-2009) Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver, er det oppgitt 656 brannstasjoner.

FAKTA

Det er store forskjeller i gjennomsnittlig oppdragsmengde for brann- og redningsvesenene. 20 brann- og redningsvesen hadde i gjennomsnitt mindre enn ett oppdrag per måned i perioden fra 2017 til 2022. Ytterligere 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 utrykninger inngår ikke i disse tallene.

Gjennomsnittlig antall oppdrag per måned i perioden 2017–2022, uten unødige utrykninger	Antall brann- og redningsvesen
Under 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
Over 100 oppdrag per måned	7

(Kilde: BRIS)



FIGUR 4. Fordelingen av brannkonstabler i heltidsstillinger (rødt) og brannkonstabler i deltidsstillinger (lys blå). Noen brann- og redningsvesen har både heltids- og deltidskonstabler (mørk blå). Søylen for hendelser viser brannhendelser, ikke automatiske brannalarmer. Kilde MOB, BRIS, SSB.

Nærmere 80 % av brannkonstablene i beredskap er deltidsansatte. Ettersom deltidskonstablene har svært små stillingsandeler (0,96–5,2 %) ¹⁰, omfatter deltidsstillingene kun 20 % av det totale antall årsverk blant brannkonstablene. De fleste brannstasjonene i landet bemannes av brannkonstabler i deltidsstillinger. Til tross for dette håndteres de fleste hendelsene av heltidskonstabler. Nærmere 80 % av befolkningen dekkes av brann- og redningsvesen som har heltidskonstabler eller en kombinasjon av heltid- og deltidskonstabler.

I brann- og redningsvesen med under 10 000 innbyggere i sitt ansvarsområde, utføres brannforebyggende arbeid normalt i mindre stillingsandeler.

Nødmeldesentralen for brann (110-sentralen) er en del av den offentlige operative beredskapen som skal hjelpe nødstilte ved branner og andre ulykker. Det er i dag tolv 110-sentraler som dekker hver sin region. Alle 110-sentralene er døgnbemannet av heltidspersonell.

3.1.2 LOVPÅLAGTE OPPGAVER

Brann- og redningsvesenets sektoransvar følger av brann- og eksplosjonsvernloven. ¹¹ Ansvaret består av både forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. Brann- og redningsvesenet skal:

- a. Gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker.
- b. Gjennomføre brannforebyggende tilsyn.
- c. Gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane.
- d. Utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner.
- e. Være innsatsstyrke ved brann.
- f. Være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.

g. Etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen.

h. Sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Kommunen kan legge tilleggsoppgaver til brann- og redningsvesenet, dersom de ikke svekker brann- og redningsvesenets lovpålagte oppgaver, listet opp i bokstav a til h over. ¹²

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

Kommunen har ansvaret for 110-sentralen.

Kommunen har en kommunal beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven. ¹³ De plikter å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og en overordnet beredskapsplan for kommunen. ¹⁴ Kravene er utdypet i forskrift om kommunal beredskapsplikt. ¹⁵ Brann- og redningsvesenet skal bidra i kommunens kriseledelse i tråd med kommunenes beredskapsplan. ¹⁶

Kommunen skal sørge for beredskap etter forurensningsloven. ¹⁷ Detaljerte bestemmelser følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning ¹⁸, og gjelder kommunens plikt til å ha beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning, som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen. Det er brann- og redningsvesenene som normalt ivaretar disse pliktene for kommunene.

De plikter å delta i interkommunale samarbeid om beredskap mot akutt forurensning (IUA), og det er i vedlegg til forskriften bestemt hvilke kommuner som inngår i hver av de 32 IUA-regionene.

¹⁰ DSB, Helsedirektoratet (2022). Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten, datert 15.juni 2022, fra Helsedirektoratet og DSB, vedlegg 13.2 Vedlegg A: Opplæring brann. Tabell: Øvingsomfang i brann- og redningsvesen. Deltidspersonell uten fast vaktordning 0,96 %–1,96 %. Deltidspersonell med dreiende vakt 1–5,2 %. I tabellen gis det også informasjon om antall øvelser og øvelsestimer.

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

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

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

¹⁴ Dette er ikke brann- og redningsvesenets ros-analyse, som beskrevet tidligere.

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

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

¹⁷ Lov 13 mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven), se § 43 flg.

¹⁸ Forskrift 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning.



FOTO | IVAR EIDE, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

3.1.3 STYRINGSNIVÅER

Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede myndighetsansvaret for brannvernet og redningstjenesten. Departementet skal blant annet fastlegge mål, prinsipper og retningslinjer for tiltak mot brann og andre hendelser.

DSB er på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndighet¹⁹, og ivaretar rollene som sentral fagmyndighet og tilsynsmyndighet med ansvar for tilsyn med brann- og redningsvesenets etterlevelse av brann- og eksplosjonsvernloven. DSB er også forvalter av brann- og eksplosjonsvernloven, på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, med fullmakt til fastsettelse av tilhørende forskrifter.²⁰

DSB behandler søknader om ettergivelse av tvangsmulkt²¹ og dispensasjoner fra brann- og redningsvesenets forskriften.²²

Eierskapet og oppfølgingen av Brann- og redningsskolen, med fagskoleutdanningen og kursvirksomheten, er delegert til DSB fra Justis- og beredskapsdepartementet. Brann- og redningsskolen er organisert i DSB med et eget styre, og inngår i DSBs virksomhet som en driftsenhet. Styret er øverste ansvarlige styringsorgan for fagskoleutdanningen.²³ Styrets arbeid reguleres gjennom vedtekter, instruksjoner og bevilgninger fra DSB. Styret har også ansvar for å tilby og legge til rette for kursvirksomheten ved skolen.

Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar og forvaltes som en del av den kommunale administrasjonen, med kommunestyret som øverste myndighet. Bystyret er navnet på kommunestyret i noen byer, blant annet Oslo og Bergen. I det videre omtales øverste myndighet som kommunestyret av praktiske hensyn.

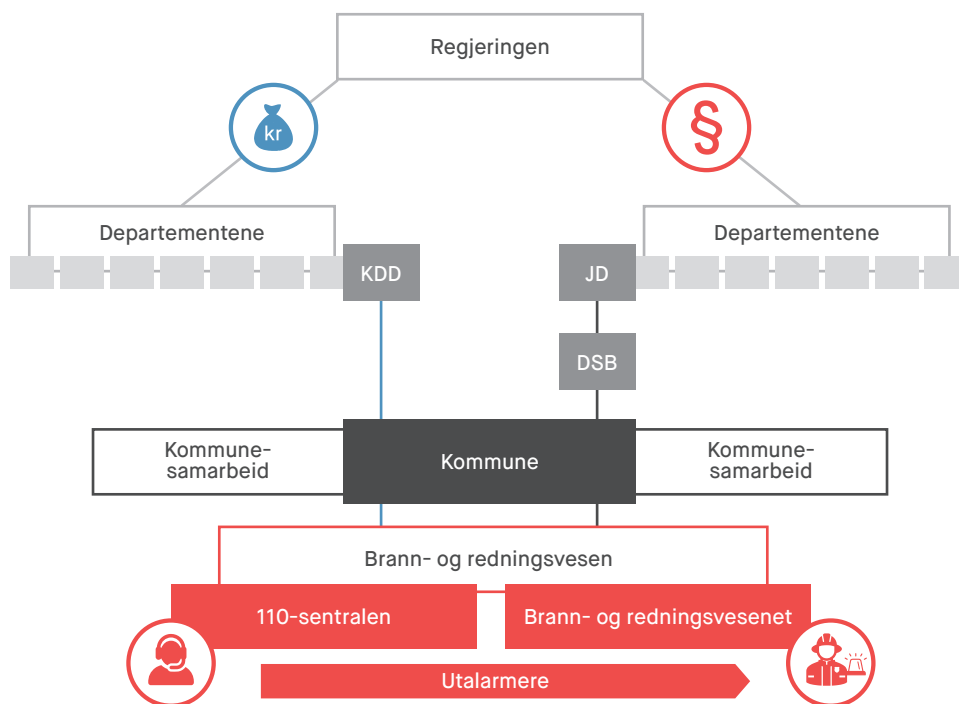
¹⁹ I Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet, er DSB beskrevet som nasjonal brannmyndighet, og dette er forklart på følgende måte: «Med utgangspunkt i lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) er DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndighet.»

²⁰ Forskrift 1. september 2003 nr. 1161 om delegering av myndighet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter produktkontrollloven, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, brann- og eksplosjonsvernloven og lov om sivilforsvaret (Deleg. til DSB etter produktkontrollloven m.m.), jf. FOR-2003-09-01-1161, FOR-2015-06-01-580, FOR-2003-09-12-1135.

²¹ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 39.

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

²³ Fagskoleloven (2018) § 9.



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

Samarbeid om brann- og redningstjenester mellom kommunene

Kommunene kan velge om de skal drifte brann- og redningstjenestene selv, samarbeide med andre, eller sette bort oppgavene helt eller delvis til andre kommuner eller til virksomheter. Slike virksomheter kan for eksempel være beredskap i industrien, forsvaret, flyplasser eller lignende. Kommunen må sikre at myndighetsutøvelsen skjer under kommunens formelle ansvar.²⁴

Mange kommuner har egne brann- og redningsvesen, mens andre brann- og redningsvesen driftes som interkommunale selskap, kommunalt oppgavefelleskap eller gjennom vertskommunesamarbeid. Det er også en utstrakt bruk av samarbeidsavtaler om ulike enkeltoppgaver, som felles forebyggende arbeid, ivaretagelse av rollen som brannsjef, overordnet vaktberedskap og innsatsstyrke i deler av kommunen. Dette er tjenester kommunene kjøper av hverandre.

²⁴ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 9 fjerde ledd siste punktum. Selv om kommunen kan sette bort deler av oppgavene til andre kommuner eller virksomheter, ligger myndighetsansvaret fortsatt hos kommunen.

FAKTA

Kommunene kan benytte ulike samarbeidsformer dersom de ønsker å samarbeide med andre kommuner:

Kommunalt oppgavefellesskap (kommuneloven § 19-1)

Kommunalt oppgavefellesskap betyr at flere kommuner inngår en samarbeidsavtale for å løse felles oppgaver. Kommunene i samarbeidet hefter økonomisk for sin andel av fellesoppgavene. Beslutningsmyndighet kan ikke delegeres til oppgavefellesskapet. Alle parter i samarbeidet er representert med minst ett medlem i representantskapet, som er oppgavefellesskapets øverste organ. Oppgavefellesskapet kan organiseres både som et eget rettssubjekt og som en del av en kommune.

Vertskommunesamarbeid (kommuneloven § 20-1)

Vertskommunesamarbeid er en samarbeidsform der en kommune tar på seg ansvaret for å levere tjenester til en eller flere av samarbeidskommunene. Beslutningsmyndighet blir delegert til vertskommunen med utgangspunkt i en samarbeidsavtale. Ansatte kan beholde sitt kommunale arbeidsforhold.

Interkommunalt selskap (IKS) (lov om interkommunale selskaper)

IKS er en samarbeidsform der flere kommuner går sammen om å opprette et selskap for å drive felles virksomhet eller levere felles tjenester. Representantskapet er selskapets øverste organ med delegert beslutningsmyndighet. Styret i selskapet har ansvar for å sikre en forsvarlig organisering og drift, og selskapet ledes av en daglig leder. Kommunene i samarbeidet er selskapets eiere og kommunestyrene vedtar selskaps-avtalen. Det enkelte kommune-styre har ikke instruksjonsrett over styret, men utøver eierstyring gjennom valg av representantskapet til selskapet.

Alle modellene for kommunalt samarbeid egner seg for samarbeid mellom ulike brann- og redningsvesen. Hvilken modell som egner seg best, tar kommunene selv stilling til ut ifra lokale forhold og ønsket styringsform.

Politisk og administrativ styring og kontroll, samt rammevilkår for ansatte er aktuelle vurderinger i valg av samarbeidsform. Arbeidsgiveransvar og tilrettelegging for de ansatte bør uansett være en del av samarbeidsavtalene.

Type brann- og redningsvesen	Antall innbyggere i brann- og redningsvesenets ansvarsområde					Total
	< 2 999	3 000–9 999	10 000–29 999	30 000–69 999	> 70 000	
Felles brann- og redningsvesen, interkommunalt foretak – IKS	0	1	7	5	15	28
Felles brann- og redningsvesen, andre samarbeidsformer enn IKS	0	5	10	6	1	22
Selvstendig samarbeidende brann- og redningsvesen	29	13	2	0	0	44
Selvstendige ²⁵ brann- og redningsvesen	29	39	26	8	3	105

TABELL 1. Fordelingen av ulike typer brann- og redningsvesen.

Omfanget av samarbeid mellom kommunene på brann- og redningsområdet

Samarbeid mellom kommuner har vært anbefalt i en årrekke. Dette for å sikre god kvalitet på brannvernarbeidet, god ressursutnyttelse gjennom

stordriftsfordeler og bedre tilgang til nødvendig kompetanse. Det kan også bidra til å sikre mer likeverdige tjenester i ulike kommuner.

²⁵ «Selvstendig» betyr brann- og redningsvesen som har en kommune som sitt ansvarsområde.

Kommunalt samarbeid reiser imidlertid noen problemstillinger, blant annet utfordringer med å koordinere tjenestene som blir produsert i samarbeidet med andre kommunale tjenester. To av de største interkommunale samarbeidene i form av sammenslåtte brann- og redningsvesen, er Rogaland brann og redning IKS og Salten Brann IKS, som består av henholdsvis 9 og 10 kommuner.

Nivå av samarbeid mellom kommuner varierer og avhenger av mange faktorer. For eksempel beliggenhet, samarbeid innenfor andre sektorer, personlige relasjoner og forankring i organisasjonen. Erfaring viser at dersom samarbeid om brann- og redningstjenester skal lykkes over tid, er det viktig at kommunene som velger å inngå i samarbeidet blir hørt, har innflytelse og blir involvert i styringen av brann- og redningsvesenet.

I Bergensregionen er Vest brann- og redningsregion (VBR) etablert som et langsiktig faglig samarbeid mellom selvstendige brann- og redningsvesen i 18 kommuner. Gjennom samarbeidet er det etablert faglige nettverk, regional innsats- og lederstøtte, felles overordnet plandokument og felles kvalitetsstandarder. Hovedhensikten med samarbeidet er å skape en tryggere hverdag for innbyggerne gjennom et formelt og strukturert nettverk for deling av kunnskap og erfaring. Det er også inngått avtale om lederbistand ved store hendelser.

Andre steder i landet er det opprettet en lederstøtteordning med oversikt over ressurspersoner med deres kompetanse og erfaring. Øvelser i håndtering av store hendelser og bruk av lederstøtteordningen er begrenset. I andre områder har 110-sentralen fått myndighet til å kalle ut ressurser på tvers av kommunegrensene for et begrenset tidsrom, og det er gjort avtale om å benytte ledelsessystemet for akutt forurensning (IUA) til styrking av ledelse under hendelser. Dersom hendelsen strekker ut i tid, vil ansvarlig brannsjef foreta videre ressursdisponering.

Samarbeidsplikt

Kommunene har en plikt til å samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser.²⁶

Departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller flere kommuner for gjennomføring av krav fastsatt i, eller i medhold til loven. I forarbeidene²⁷ til brann- og eksplosjonsvernloven ble det forutsatt at kommunene selv skal finne frem til de beste måtene å samarbeide på, og at eventuelle pålegg skal være motivert ut fra sikkerhetsstyring i tråd med formålet med loven. Departementet har til nå ikke benyttet seg av denne påleggshjemmelen.

De aller fleste brann- og redningsvesen har bistandsavtaler om beredskap med nabobrannvesen. Dette er avtaler som kun regulerer at det gis bistand til andre dersom brann- og redningsvesenet har mulighet og ikke har egne samtidige behov.

Brann- og redningsvesenene skal søke samarbeid med samvirkeaktører, med sikte på en best mulig tjeneste for innbyggerne for å ivareta sine oppgaver i tråd med brann- og eksplosjonsvernlovens formål.

Samarbeid med aktører i og utenfor kommunen i det forebyggende arbeidet

Innenfor området forebygging samarbeider brann- og redningsvesenet med mange ulike aktører. Både eksterne aktører, andre kommunale tjenester og frivillige organisasjoner er aktuelle samarbeidspartnere, avhengig av sak, problemstilling eller satsningsområde.²⁸

Helse- og omsorgstjenesten i kommunen er en viktig samarbeidsaktør når det gjelder oppfølging av brannsikkerhet hos sårbare grupper. Det er flere eksempler på at det er dannet lokale tverrfaglige samarbeidsgrupper og nettverk i kommuner for å styrke det forebyggende arbeidet på dette området. Byggesak er en annen kommunal tjeneste som brann- og redningsvesenet samarbeider med. Samarbeidet omfatter blant annet tilrettelegging for innsatspersonell i byggeprosjekter og håndtering av bekymringsmeldinger som omhandler brudd på plan- og bygningsloven. Boligtildelingstjenesten og flyktningetjenesten er andre eksempler på kommunale tjenester, der flere brann- og redningsvesen samarbeider med på det forebyggende området.

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

²⁸ Plikten til å samarbeide følger av § 15 og § 19 i forskrift om brannforebygging (2015).

²⁶ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 15.

Aktører utenfor kommunen, som har sammenfallende målsetting om å redusere risikoen for brann, er for eksempel Det lokale elektrisitetsilsyn (DLE) og Riksantikvaren. DLE og brann- og redningsvesenet samarbeider blant annet i den nasjonale informasjonskampanjen Aksjon boligbrann. Riksantikvaren er en viktig samarbeidsaktør når det gjelder brannsikring av kulturminner og kulturmiljøer.

Samarbeid med aktører i og utenfor kommunen er svært sentralt i det forebyggende arbeidet, og listen over mulige samarbeidsparter er lang. Opplysninger fra Melding om brannvernet viser at det er en sammenheng mellom størrelsen på brann- og redningsvesenet og antall aktører de samarbeider med. De aller minste har færrest samarbeidsaktører.²⁹

FAKTA

Prinsipper for arbeid med samfunnssikkerhet og nasjonal beredskap

Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er basert på prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke.³⁰

- **Ansvarsprinsippet** betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Dette ansvaret omfatter også å planlegge hvordan funksjoner innenfor eget ansvarsområde skal kunne opprettholdes og videreføres dersom det inntreffer en ekstraordinær hendelse.
- **Likhetsprinsippet** betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Likhetsprinsippet er en utdyping av ansvarsprinsippet, nemlig en understreking av at ansvarsforholdene internt i virksomheter/organisasjoner og mellom virksomheter/organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.
- **Nærhetsprinsippet** innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå. Den som har størst nærhet til krisen, vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den. Nærhetsprinsippet må også sees i sammenheng med ansvarsprinsippet. En krise innenfor en kommunes- eller virksomhets ansvarsområde er i utgangspunktet kommunens- eller virksomhetens ansvar å håndtere. Nærhetsprinsippet gjelder ikke ved sikkerhetspolitiske kriser.
- **Samvirkeprinsippet** stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Innføringen av samvirkeprinsippet innebar ingen endringer i de grunnleggende ansvarsforholdene. Ansvarsprinsippet ble videreført som det bærende prinsipp for ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Likhets- og nærhetsprinsippet krevde fortsatt at alle virksomheter og organisasjonsledd skulle være forberedt på å håndtere vanskelige situasjoner som kunne oppstå innenfor eget 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 noen spesielle områder er det på bakgrunn av erfaringer etablert formelt samarbeid om forebygging, beredskapsplanlegging og krisehåndtering mellom relevante aktører. Eksempler på dette er atomulykker og akutt forurensning. Dette reduserer imidlertid ikke den enkelte etats ansvar for å sikre god beredskap på eget forvaltningsområde. Som en oppfølging av St.meld. nr. 22 (2007–2008), er det i tillegg etablert samvirkeområdene Natur og Farlige stoffer, der relevante myndigheter møtes jevnlig under ledelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hensikten med dette er å styrke samordningen på tvers av departementene på utvalgte fagområder.

3.1.4 FOREBYGGENDE OPPGAVER

Brann- og redningsvesenenes lovregulerte forebyggende oppgaver er å gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak, gjennomføre brannforebyggende tilsyn, og sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.³² Brann- og redningsvesenet skal også gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane.³³

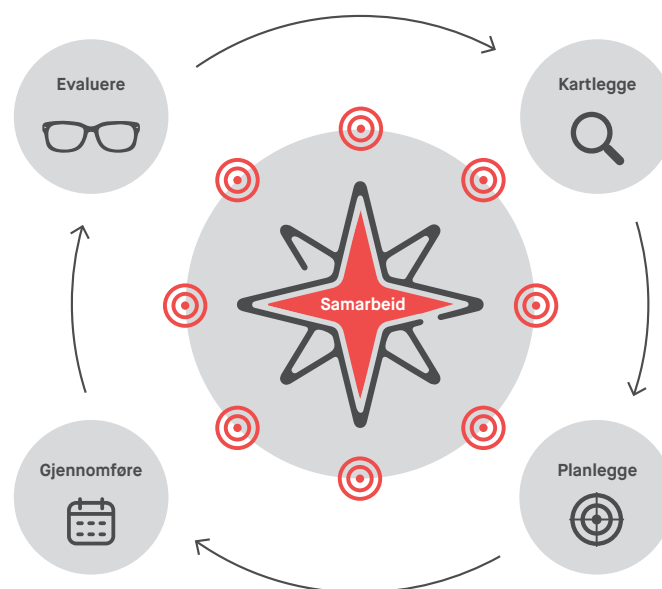
Det brannforebyggende arbeidet skal være systematisk og risikobasert. Forskrift om brannforebygging inneholder krav til hvordan det brannforebyggende arbeidet skal gjennomføres. Kommunene, i praksis det kommunale brann- og redningsvesenet, skal kartlegge risikoen for brann, og kommunene er gitt en spesiell plikt til å kartlegge grupper som har en særlig risiko for å omkomme i eller bli skadet i brann. Plikten rekker ikke så langt som at kommunene må kartlegge enkeltpersoner.

Kommunene skal planlegge det forebyggende arbeidet, gjennomføre egnede tiltak som samsvarer med planen for det forebyggende arbeidet, og evaluere om tiltakene generelt og i enkelttilfeller har vært hensiktsmessige.

Disse pliktene er virkemidler for å redusere sannsynligheten for, og konsekvensene av brann og andre ulykker.

I Melding om brannvernet blir brann- og redningsvesenet bedt om å angi de fem viktigste satsingsområdene som er høyest prioritert i henhold til kartlagt risiko. Området «Persongrupper» utgjør 45 % av satsningsområdene. Dette satsningsområdet omfatter i stor grad ulike former for informasjons- og motivasjonstiltak. Hjemmeboende eldre, skoleelever på grunnskolen og barnehagebarn er gruppene som har fått mest oppmerksomhet. I tillegg er informasjon til befolkningen generelt høyt prioritert.³⁴

Andre persongrupper, som brann- og redningsvesenet har oppmerksomhet rettet mot i det forebyggende arbeidet, er personer med ruslidelser, personer med kognitiv svikt, studenter og arbeidsinnvandrere.



FIGUR 6. Elementene i systematisk risikobasert forebyggende arbeid Temaveileder til kapittel 4 i forskrift om brannforebygging.

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

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

³⁴ Melding om brannvernet 2022.

Feiertjenesten

Kommunen skal sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.³⁵ Kommunen har hjemmel til å fastsette forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Gebyret skal følge selvkostprinsippet, og kan dermed ikke overstige kostnadene til gjennomføring av tjenestene.

Brannforebyggerens rolle har utviklet seg i tråd med utfordringene i samfunnet. Tidligere var det den konkrete feiingen av skorsteinen som var fokus. Før 1998 var det årlig feiing av alle skorsteiner. Fra 1998 var det feiing minimum hvert fjerde år, mens det nå har dreid seg mot en mer risikobasert tilnærming (feiing ved behov) ved hjelp av tilsyn og veiledning.

Etter forskrift om brannforebygging skal det også utføres behovsprøvd feiing og tilsyn med fyringsanlegget i fritidsboliger, på lik linje med bolighus. En kartlegging av behovet er derfor et viktig verktøy i det forebyggende arbeidet.

Farlige stoffer og transport av farlig gods

Brann- og redningsvesenene fører tilsyn med at bestemmelsene i forskrift om håndtering av farlig stoff³⁶ blir overholdt.

DSB er tilsynsmyndighet, og fører tilsyn alene, eller i samarbeid med brann- og redningsvesenene, med virksomheter som representerer en betydelig risiko, eller der DSB anser det som nødvendig for å ha oversikt over risikoen.

Brann- og redningsvesenene inviteres hvert år til å delta på tilsynsaksjoner med håndtering av farlig stoff i regi av DSB. Disse tilsynsaksjonene blir iverksatt for å sikre at brann- og redningsvesenene gjennomfører tilsyn på farlig stoff-området, få oversikt over tilstanden på utvalgte anleggsenheter i utvalgte fylker, og for å gjennomføre tilsyn på en mest mulig ressurseffektiv måte for brann- og redningsvesenene.



Det er brann- og redningsvesenene som gir tillatelse til handel med fyrverkeri.³⁷ De er også tilsynsmyndighet for handel med fyrverkeri, og gir tillatelse til oppbevaring og lagring av pyrotekniske varer i visse mengder.

Håndtering av eksplosiver er strengt regulert gjennom krav om tillatelser for enhver håndtering fra produksjon til destruksjon.³⁸ Det er i hovedsak DSB som gir disse tillatelsene og er tilsynsmyndighet, men kommunen gir tillatelse til oppbevaring av inntil 50 kilo røyksvakt krutt. Kommunen fører også tilsyn med denne oppbevaringen og av eksplosiver som kan oppbevares uten tillatelse.

Landtransportforskriften³⁹ stiller generelle sikkerhetskrav som må ivaretas for enhver transport av farlig gods på veg eller jernbane. Brann- og redningsvesenet er ikke tilsynsmyndighet for transport av farlig gods, men er tillagt noen ulykkesforebyggende oppgaver ved at de blant annet har rett til å henvise kjøretøy med farlig gods til bestemte områder for opphold under transporten.

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

³⁶ Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen.

³⁷ I henhold til forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff om fyrverkeri og pyroteknisk vare.

³⁸ Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer.

³⁹ Forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods. Landtransportforskriften regulerer hele kjeden av aktiviteter fra forberedelse til transport og til det farlige godset er losset hos mottaker.

3.1.5 PERSONELL TIL BRANNFØREBYGGENDE ARBEID

Forebyggendeanalysen⁴⁰ skal identifisere hvilket personell og hvilken kompetanse som er nødvendig for å utføre et tilfredsstillende forebyggende arbeid. For å sikre at alle kommuner gjennomfører et minimum av brannforebyggende arbeid, er det fastsatt et minimumskrav til antall årsverk. Brann- og redningsvesenet skal ha personell til brannforebyggende arbeid og dette skal utføres med minst 0,1 årsverk per 1 000 innbyggere.⁴¹

Bakgrunnen for årsverkskravet var at kommunene ikke avsatte nok personell til tilsyn med særskilte brannobjekter. Da forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen kom i 1995, ble det gjort beregninger av hvor mange tilsyn ett årsverk ville kunne gjennomføre sett opp mot antall særskilte brannobjekter. Ett årsverk per 10 000 innbyggere ble fastsatt som gjennomsnittstall i forskriftskravet. Det forebyggende arbeidet består i dag av langt flere oppgaver enn bare å gå tilsyn. Detaljeringen med 0,1 årsverk per 1 000 innbyggere i brann- og redningsvesenforskriften⁴², tydeliggjør at det også skal utføres forebyggende arbeid for kommuner med innbyggertall under 10 000.

Årsverkskravet er et minimumskrav. Det kan være forhold som kommer frem av forebyggendeanalysen, som tilsier at kommunen må tilføre det forebyggende arbeidet ytterligere ressurser dersom oppgavene ikke kan ivaretas innenfor minimumskravet. Andre oppgaver som brann- og redningsvesenene påtar seg, krever også ytterligere ressurser.

I tillegg til personell til brannforebyggende arbeid, gjelder krav til årsverk til leder for forebyggendearbeid⁴³ og krav til personell i feiertjenesten.⁴⁴

I 2022 er det rapportert 520 forebyggende årsverk i brann- og redningsvesenene utenom brannforebyggere/feiere. I tillegg kommer om lag 115 årsverk til ledere av forebyggende arbeid.

I 2022 var det ansatt 765 årsverk med brannforebyggere i kommunene som utfører feieroppgaver, i tillegg ble om lag 20 årsverk kjøpt fra private aktører.

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

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

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

⁴³ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 11.

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

3.1.6 BEREDSKAPSOPPGAVER

Innsatsstyrke ved brann

Brann- og redningsvesenenes hovedoppgave er å være innsatsstyrke ved brann.⁴⁵

For at brann- og redningspersonellet skal lykkes med slokking av branner, er det nødvendig at de kommer raskt til stedet med tilstrekkelig innsatsledelse, nok personell, rett kompetanse og riktig utstyr.

Brann- og eksplosjonsvernloven utfylles med en rekke detaljerte krav i brann- og redningsvesenforskriften⁴⁶ der det er gitt bestemmelser om organisering, bemanning, utrustning og kompetanse for brann- og redningsvesenene og 110-sentralene. Kravene gir gode rammer for effektiv håndtering av branner.

Andre akutte ulykker (enn brann)

Brann- og redningsvesenene skal være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der dette er bestemt med grunnlag i kommunens ROS-analyse.⁴⁷ Dette er en sektor-ROS under kommunenes helhetlige ROS-analyse.

Lovutvidelsen fra kun å «bistå» med innsats ved andre akutte ulykker, til å være en fullverdig innsatsstyrke, ble gjort i forbindelse med gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov. Mange kommuner hadde allerede tillagt brann- og redningsvesenet slike utvidede beredskapsoppgaver, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet mente da at lovutvidelsen ikke ville medføre store endringer i praksis, i alle fall ikke for de store kommunene.⁴⁸

Konkrete ulykkesituasjoner er ikke listet opp som et lovkrav, men lovgiver hadde noen forventninger til håndteringen. «Typiske ulykkesituasjoner hvor brannvesenet må forventes å kunne gjøre en innsats er trafikkulykker, ras- og sammenstyrtningsulykker, andre naturulykker, kjemikalieulykker og lignende.»⁴⁹ I brann- og redningsvesenforskriften er kun trafikkulykker og overflateredning ved ulykker i vann konkret nevnt, i tillegg til slokke- og redningsinnsats ved branner.⁵⁰

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

⁴⁶ Brann- og redningsvesenforskriften (2021).

⁴⁷ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 11 første ledd bokstav f. (Ikke kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse etter sivilbeskyttelsesloven.)

⁴⁸ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002). *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven pkt. 13.3.1 Nye oppgaver for brannvesenene.*

⁴⁹ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Pkt. 16.3 Til § 11 Brannvesenets oppgaver.

⁵⁰ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 19.

Brann- og redningsvesenene forutsettes å være innsatsstyrke i ulykker der deres kompetanse og utrustning er relevant. Hvilke ulykker dette omfatter skal defineres av kommunen og gå frem av brannordningen og risiko- og sårbarhetsanalysen som denne er basert på.⁵¹

Beredskapen forutsettes ifølge lovforarbeidene, å være innrettet mot de risikosituasjonene som vil være mest aktuelle i den enkelte kommune, region eller enkeltstående virksomhet.⁵²

Brann og ulykker i sjøområder

Brann- og redningsvesenet skal etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen.⁵³

Plikten virker mer omfattende etter lovens ordlyd enn den er ifølge lovforarbeidene. Lovens forarbeider presiserer at: «Når det gjelder brannvesenets plikt til å bistå ved brann eller andre ulykkessituasjoner i sjøområder, er dette en generell plikt for brannvesenet. Plikten er ikke ment å innebære at hver kommune må etablere egne ordninger for redning til sjøs. Kystkommunene vil, når de foretar risiko- og sårbarhetsanalysen, få inn dette som et element, men det er ikke tenkt at kommunen skal ha en plikt til å dimensjonere særskilt for dette.»⁵⁴

For å yte bistand til skip ved ulykker i rom sjø har staten, ved DSB, inngått avtale med syv brann- og redningsvesen med særlig kompetanse og trening for bistand til skip. Se mer om redningsinnsats til sjøs (RITS) i delkapittel 3.1.9 Nasjonale og regionale kapasiteter.

Brann- og redningsvesenenes oppgaver i krise og krig

Det følger av lovens forarbeider⁵⁵ at brann- og redningsvesenene har de samme oppgavene i krig- eller krisesituasjon som i fredstid. Brann- og redningsvesenene skal utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner.⁵⁶

De nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgavene i krigs- og krisesituasjoner forutsettes regulert i forskrift.⁵⁷ Per i dag er ingen slike oppgaver regulert i forskrift.

3.1.7 DIMENSJONERING AV BEREDSKAP OG MYNDIGHET

Brannsjefens myndighet

Lederen av brann- og redningsvesenet har ledelsen av brannbekjempelsen.⁵⁸ Ved andre ulykkessituasjoner enn brann, har brannsjefen skadestedsledelsen inntil ledelsen overtas av politiet.

Brann- og redningsvesenets oppgaver og brannsjefens myndighet henger sammen. Fullmaktene ved brann og andre ulykkessituasjoner etter brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 12 knytter seg til oppgavene brann- og redningsvesenet har etter § 11.

Brannsjefen har også ordensmyndighet inntil politiet kommer til stedet. Dette er ikke politimyndighet etter politiloven. Ordensmyndigheten er svært avgrenset. I senere tid har Justis- og beredskapsdepartementet, i forarbeidene til sivilbeskyttelsesloven, beskrevet ordensmyndighet slik: «Med ordensmyndighet menes bistand for å gjenopprette og opprettholde orden i skaderammede områder, og trafikkavvikling som er nødvendig for å sikre skadestedet. Dette vil blant annet innebære myndighet til å bortvise publikum fra stedet, avsperring av område, trafikkdirigering mv».⁵⁹

Fullmaktene til lederen av brann- og redningsvesenet, gjelder for den som i lederens sted, har innsatsledelsen på brann- eller ulykkesstedet. Dette er nærmere regulert i brann- og redningsvesenloven.

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

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

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

⁵⁴ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Pkt. 13.3.1 Nye oppgaver for brannvesenene.

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

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

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

⁵⁸ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 12.

⁵⁹ Ordensmyndighet er ikke definert i brann- og eksplosjonsvernloven (2002), tilhørende forskrifter eller i lovens forarbeider. Bestemmelsen videreførte i stor grad tidligere bestemmelser om brannsjefens fullmakter. Opphevet lov om brannvern fra 1987 § 19 omhandler ordensmyndighet og avsperring på brannstedet. Ordensmyndighet har fotnote til opphevet straffelov fra 1902 § 329. Innholdsmessig tilsvarer dette Justis- og beredskapsdepartementets beskrivelse av ordensmyndighet i forarbeidene til sivilbeskyttelsesloven.

Personell til beredkapsoppgaver

Kommunen skal organisere, bemanne og utruste brann- og redningsvesenet på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse, en forebyggendeanalyse og en beredkapsanalyse. Analysene skal vise hvilke uønskede hendelser brann- og redningsvesenet skal være organisert, bemannet og utrustet for å håndtere, og hvilke hendelser de ikke kan håndtere.

Beredkapsanalysen skal blant annet danne beslutningsgrunnlag for:

- Plassering av brannstasjon ut fra krav om utrykningstider.
- Bemanning – herunder antall personell, vaktlag, reservestyrke, ledelse og vaktordning.
- Kompetanse for personell tilknyttet brannstasjon(er).
- Planverk for å sikre god håndtering av bestemte typer hendelser og viktige risikoobjekter.
- Øvelsesplanen slik at personellet får nødvendig kompetanse.
- Behov for kjøretøy, utstyr og materiell på brannstasjoner.

Minimumskrav til beredkapsstyrken

Brann- og redningsvesenforskriften har en rekke minimumskrav som kommunene må oppfylle, og som må ligge som et grunnnivå i analysene. Større kommuner, eller kommuner som samarbeider om brann- og redningstjenester, har en fleksibilitet der risiko og ressurser kan ses i en helhet.⁶⁰

Minimumskravene i brann- og redningsvesenforskriften utfyller den lovpålagte oppgaven om at brann- og redningsvesenet skal være innsatsstyrke ved brann.⁶¹ Lov og forskrift legger rammene for at brann- og redningsvesenene skal lykkes i håndteringen av branner. Dette er gode rammer (antall personell, tidskrav etc.), men dersom de ikke er tilstrekkelig til å håndtere andre akutte ulykker eller andre oppgaver, skal det komme frem av analysene med nødvendig forankring i kommunen.

Brann- og redningsvesenets samlede beredkapsstyrke skal bemannes med minst 16 personer, der minst fire skal være kvalifiserte som utrykningsledere. Antall personer i beredkapsstyrken kan økes med grunnlag i beredkapsanalysen.

Analysen må hensynta kravet til at alle tettsteder skal være dekket av hele eller deler av beredkapsstyrken innenfor visse tidskrav. Beredkapsstyrken kan dekke flere tettsteder. De store brann- og redningsvesenene har flere personer i beredkapsstyrken ettersom det også er krav til flere vaktlag i vaktberedskap når innbyggertallet i tettsteder overstiger gitte grenseverdier.

Krav til årsverk til ledelse

Det er detaljerte krav til årsverk til ledelse i brann- og redningsvesenforskriften.⁶² Brann- og redningsvesenet skal som et minimum ledes av tre kvalifiserte personer i hele stillinger der brann- og redningsvesenets ansvarsområde dekker mer enn 20 000 innbyggere. Det skal være én leder av brann- og redningsvesenet, én leder av det forebyggende arbeidet og én leder av beredkapsarbeidet.

I brann- og redningsvesenets ansvarsområde med færre enn 20 000 innbyggere kan det være ledelse i deltidstillinger dersom ledelsen ivaretar systematisk styring av brann- og redningsvesenet.

I mindre brann- og redningsvesen vil eksempelvis alle lederfunksjonene kunne ivaretas av én person, mens større brann- og redningsvesen vil kunne ha behov for flere ledere enn de tre som er nevnt i forskriftskravet.

Overordnet vaktberedskap

Alle brann- og redningsvesen skal være omfattet av en overordnet vaktberedskap. Overordnet vaktberedskap innebærer særskilt kvalifisert personell i egen vaktordning som har brannsjefens myndighet.

Reservestyrker

Dersom brann- og redningsvesenets egne beredkapsstyrker ikke har tilstrekkelige personellressurser til å håndtere innsatssituasjoner som kan inntreffe, for eksempel i områder hvor det er betydelig fare for skogbrann, skal brann- og redningsvesenet alene eller i samarbeid med andre brann- og redningsvesen, sørge for å ha tilstrekkelige reservestyrker for skogbrann og andre hendelser.

⁶⁰ Brann- og redningsvesenforskriften § 17.

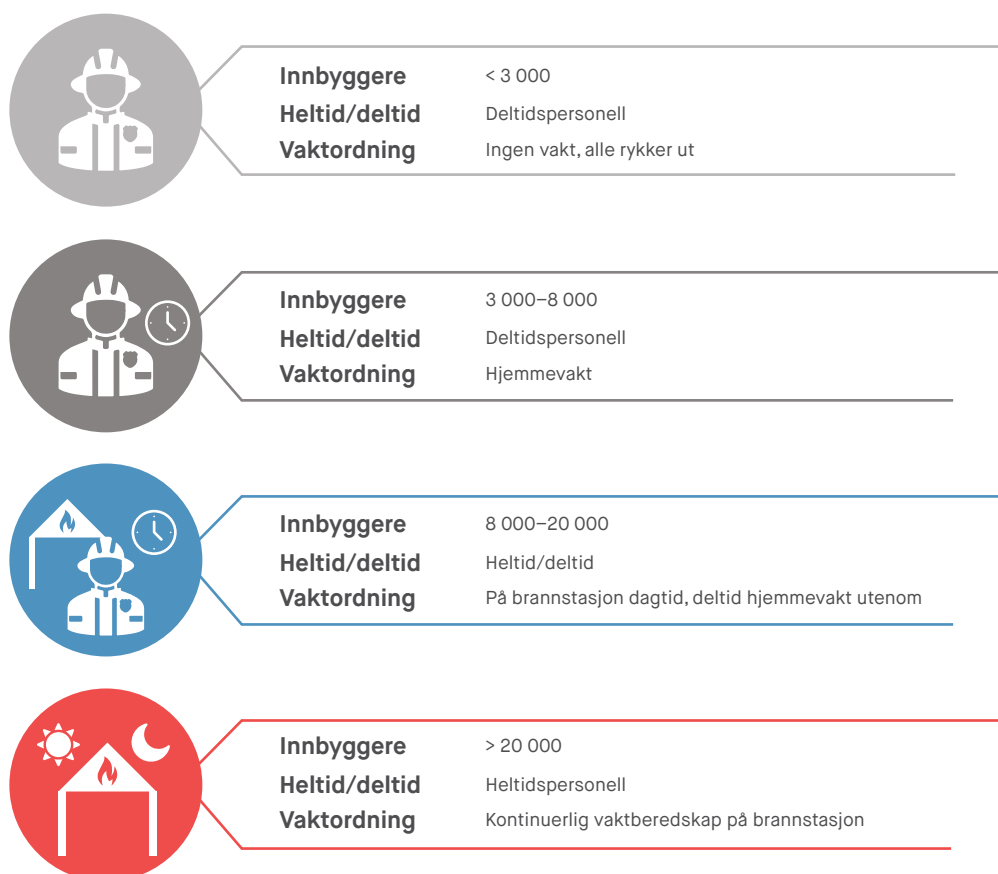
⁶¹ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 11 første ledd bokstav e.

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

Beredskapsstyrken

Brann- og redningsvesenenes beredskapsstyrke skal være organisert i en vaktberedskap ut fra antall innbyggere i det største tettstedet i ansvarsområdet. I tillegg skal brann- og redningsvesenene sikre innsats i hele ansvarsområdet, og ha tilstrekkelig beredskap etter risiko- og sårbarhetsanalysen, beredskapsanalysen og kravet til utrykningstid.⁶³

Innsats ivaretas av brann- og redningsvesen med personell i deltidsstillinger, personell i heltidsstillinger eller en kombinasjon av de to stillingstypene. Den kommunale brannberedskapen er ifølge brann- og redningsvesenforskriften delt inn i følgende fire nivåer:⁶⁴



FIGUR 7. Den kommunale brannberedskapen er delt inn i fire nivåer ut fra antall innbyggere i det største tettstedet i ansvarsområdet.

⁶³ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 17.

⁶⁴ Bakgrunn for nivå delingen i vaktberedskapskravene: «Forholdene i Norge med store avstander og spredt bebyggelse gjør det vanskelig å opprettholde en effektiv brannberedskap i alle deler av landet. Det ville innebære urimelige kostnader å bygge ut beredskapskorps i områder med lite befolkningsgrunnlag. (...) Den kommunale brannberedskapen ligger på tre ulike nivåer avhengig av kommunenes størrelse.» Jf. I St.meld. nr. 15 (1991–1992) Tiltak mot brann. (I dag er det fire nivåer, ikke tre.)

Flere kommuner har ordninger som ligger mellom nivåene for vaktberedskap, altså slik at de får en bedre ordning enn minimumskravet. Det har ofte sammenheng med behovet for å sikre oppmøte av nok personell, eller at det møter personell med rett kompetanse som utrykningsleder og sjåfør.

Kravene til vaktberedskap har sin opprinnelse i slokking av branner. Dersom kommunen tillegger brann- og redningsvesenet flere oppgaver, kan det også være behov for å øke vaktberedskapen til et høyere nivå. Dette gjelder særlig brann- og redningsvesen som har de laveste kravene til vaktberedskapsordning, fordi brann- og redningspersonellet kan få utfordringer med å forlate hovedarbeidsgiver hvis alarmen går for ofte i arbeidstiden.

Tidskrav – responstid

110-sentralene og brann- og redningsvesenene skal samarbeide om å gjøre responstiden til branner og andre ulykker så kort som mulig.⁶⁵ Responstiden er tiden det tar fra nødanropet kommer inn, eller nødmeldingen på annen måte mottas på nødmeldesentralen, til innsatsstyrken er på hendelsesstedet.⁶⁶ Responstiden består av alarmbehandlingstid og utrykningstid.

Alarmbehandlingstiden i 110-sentralen skal normalt ikke overstige 90 sekunder.

Utrykningstiden er tidsbruken for brann- og redningsvesenets innsatsstyrke. Utrykningstiden til branner er delt inn i 10, 20 og 30 minutter. Utrykningstiden til 10- og 20-minutters objekter er formulert som «skal-krav», mens 30-minutters objekter ligger inne med en «bør»-formulering.

Brann- og redningsvesenets utrykningstid skal ikke overstige 10 minutter ved brann i:

- Tettbebyggelse med særlig fare for rask og omfattende brannspredning.
- Sykehus, sykehjem og lignende institusjoner som krever assistert rømning.
- Områder med konsentrert og omfattende næringsdrift eller lignende.

Utrykningstiden til objekter og områder som nevnt over, kan i særskilte tilfeller være lengre dersom det er gjennomført tiltak som kompenserer for den økte risikoen⁶⁷. Utrykningstiden skal likevel aldri overstige 20 minutter.

Utrykningstiden skal ikke overstige 20 minutter ved brann i tettsteder.⁶⁸

Utrykningstiden bør ikke overstige 30 minutter ved brann utenfor tettsteder.

Figur 8 viser kjøretid fra brannstasjoner. Utrykningstid inkluderer også tiden det tar for personellet å komme til brannstasjonen eller kjøretøyet.



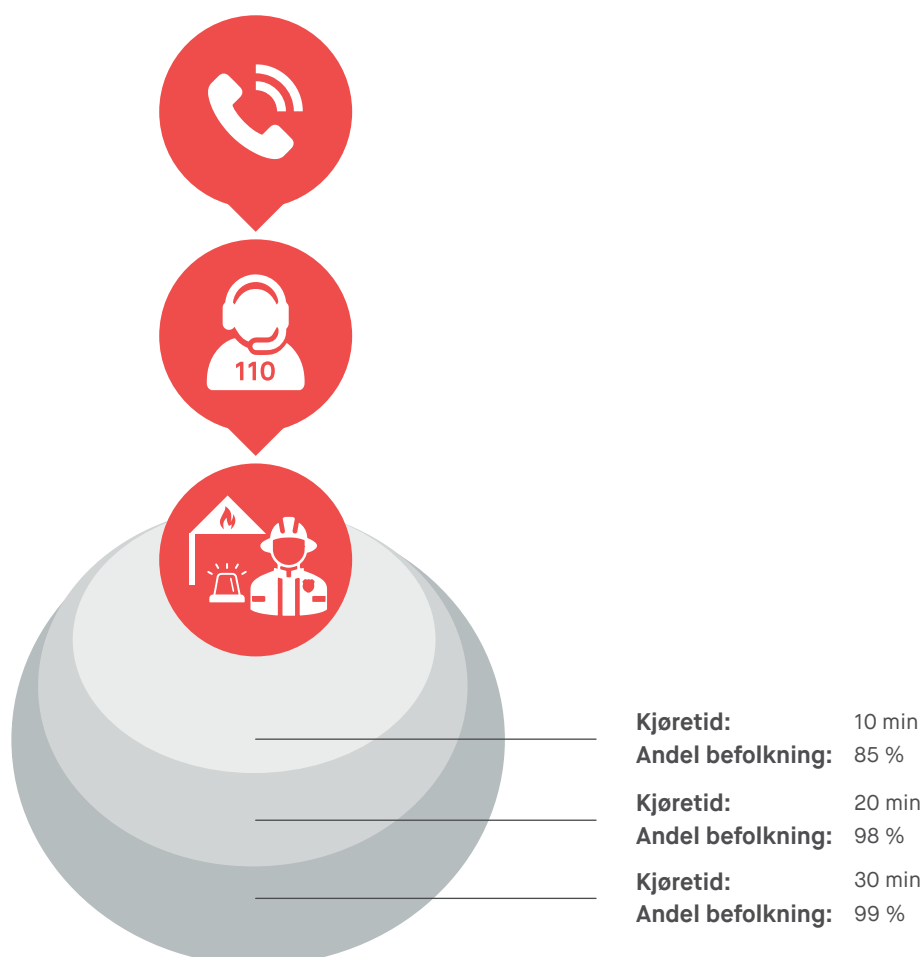
FOTO | BJORN NÆS, BERGEN BRANNVESEN

⁶⁵ Alle tidskravene er regulert i brann- og redningsvesenforskriften (2021) kap. 4, §§ 20-24.

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

⁶⁷ Hvis brann- og redningsvesenets utrykningstid er lengre enn 10 minutters utrykningstid til sykehus og sykehjem, og bygningene ikke er bygget etter TEK-17 eller oppgradert tilsvarende kravene i TEK-10, eller fullsprinklet, er det nødvendig å gjennomføre kompenserende tiltak, se veiledning til brann- og redningsvesenforskriften (2022) på DSBs hjemmeside DSB.

⁶⁸ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 2 bokstav h gir definisjon på «tettsted», og det henvises der til Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon og Statistisk sentralbyrås tabell over tettsteder.



FIGUR 8. Utrykningstiden til branner er delt inn i 10-, 20- og 30 minutter. 84,7 % av befolkningen bor innenfor 10 minutters kjøretid fra nærmeste brannstasjon. 98 % av befolkningen bor innenfor 20 minutters kjøretid, og over 99 % av befolkningen bor innenfor 30 minutters kjøretid fra nærmeste brannstasjon.

Øvelser

Det stilles detaljerte øvelseskrav slik at brann- og redningsvesenet skal være forberedt på å håndtere branner og andre akutte ulykker, ofte i samvirke med andre beredskapsaktører. Det skal utarbeides en årlig øvelsesplan, basert på risiko- og sårbarhetsanalysen og beredskapsanalysen. Øvelsene skal variere i type og omfang slik at hendelsene som er bestemmende for brann- og redningsvesenets organisering, utrustning og bemanning blir øvd på over tid. Det skal også øves sammen med 110-sentralen.

Øvelseskravet er likt for heltidspersonell og deltidspersonell i brann- og redningsvesenet, men det er flere oppgaver som må øves på i de større brann- og redningsvesenene. Deltidspersonellet har vesentlig færre øvelsestimer enn heltidspersonellet.⁶⁹

⁶⁹ DSBs tilsyn og mottatt branndokumentasjon fra brann- og redningsvesen i henhold til brann- og redningsvesenforskriften § 4.

Vaktberedskap	Stillingsprosent	Antall øvelsestimer
1. Deltidspersonell uten fast vaktordning.	0,96 %–3 %	Typisk 6–10 øvelser á 2–3 timer, eller omkring 18–22 øvelsestimer i året, med tillegg for røykdykking eller annen særskilt beredskap.
2. Deltidspersonell med dreierende vakt.	1 %–5,2 % Avhengig av oppgaver og risiko- og sårbarhetsanalyse.	Typisk 10–12 øvelser á 2–3 timer, eller omkring 40 øvelsestimer i året, med tillegg for røykdykking eller annen særskilt beredskap.
3. Heltidspersonell med kasernert vakt i ordinær arbeidstid. Utenfor ordinær arbeidstid vaktlag bestående av deltidspersonell med dreierende vakt.	100 % 1 %–5,2 %	Øvingsomfang varierer mellom brann- og redningsvesen. Minimum antall vil være omkring 45 øvelser i året.
4. Heltidspersonell med døgnkasernert vakt.	100 %	Øvingsomfang varierer mellom brann- og redningsvesen. Minimum antall vil være omkring 45 øvelser i året. Kan ikke være deltidspersonell i tillegg.

TABELL 2. Øvingsomfang i brann- og redningsvesen.

3.1.8 110-SENTRALENES OPPGAVER, ORGANISERING OG BEMANNING

Kommunene skal sørge for at 110-sentralene bemannes, utrustes og opereres slik at de til enhver tid fyller behovet for mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av personell og kommunikasjon med innsatsstyrkene og den som melder ulykken.⁷⁰

Organisering og bemanning av 110-sentralen skal besluttes på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse og en beredskapsanalyse. Bemanningen i operatørrommet på 110-sentralen skal være minst to operatører, hvorav én skal utøve vaktledelse.⁷¹ Operatørene skal ha utdanning og erfaring som beskrevet i brann- og redningsvesenforskriften.

DSB fatter vedtak om hvilke kommuner som har ansvar for å etablere en 110-sentral. Alle kommunene i regionen plikter å knytte seg til sentralen og betale sin andel av kostnadene til etablering og drift.⁷²

110-distriktene har tilnærmet sammenfallende geografiske yttergrenser med politidistriktene.

Det er noen få unntak som følge av beredskapssamarbeid mellom brann- og redningsvesen i ulike kommuner. Se vedlegg 2 for oversikt over eierstrukturen for 110-distriktene.

Regjeringen besluttet gjennom Politireformen, å samlokalisere 110- og 112-sentralene, som er operasjonssentralene for politiet. Den overordnede målsetningen med samlokaliseringen er å skape en bedre nødmeldetjeneste for samfunnet, de nødstilte og de operative ressursene. Over halvparten av sentralene er til nå samlokalisert. Det er tatt lokale hensyn i region Vest. I tre av regionene er 113-sentralene, som er helsetjenestens akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK), også med.⁷³ Beslutning om AMKs deltagelse i samlokaliseringen er tatt av de regionale helseforetakene. Bakgrunnen er blant annet behov for bedre fasiliteter for sentralen, som større areal og tekniske fasiliteter, økonomisk besparelse gjennom stordriftsfordeler og forbedret samhandling gjennom tettere fysisk lokalisering med de andre nødetatenes nødmeldesentraler.

⁷⁰ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 16.

⁷¹ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 28.

⁷² Brann og eksplosjonsvernloven (2002) § 16.

⁷³ Nødmeldesentralene for brann (nødnummer 110), operasjonssentralene for politiet (nødnummer 112) og helsetjenestens akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK) (nødnummer 113).



FOTO | SIV KRISTIN HOVLAND, BERGEN BRANNVESEN

Samlokalisert	110-distrikter
Nødnummer 110, 112, 113	Finnmark, Nordland, Agder*
Nødnummer 110, 112	Møre og Romsdal, Sør-Øst, Øst, Innlandet
Ingen samlokalisering pr. 1.juni 2023	Troms, Trøndelag, Vest, Oslo, Sør-Vest

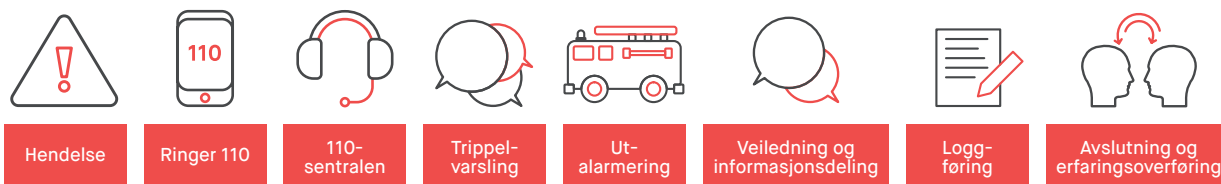
* Fra og med samlok juni 2023

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

Etablering og drift skal samordnes med nødmelde-sentralene for helse og politi. Nødetatene har en felles prosedyre for trippelvarsling.

110-sentralene er fagsentraler og utfører tjenester for sine tilknyttede brann- og redningsvesen. Tjenesteutførelsen reguleres gjennom avtaler som sentralene etablerer med brann- og redningsvesen i regionen.

110-sentralen er ikke en ledelses- og koordinerings-sentral slik operasjonssentralen er for politiet. Politiets operasjonssentral skal lede og koordinere den samlede politiinnsatsen i politidistriktet. Slik myndighet har ikke 110-sentralene på brannområdet. Det er brannsjefen som er gitt denne myndigheten i brann- og eksplosjonsvernloven.



FIGUR 9. Figuren illustrerer på en forenklet måte 110-sentralens oppgaver i håndtering av en hendelse, trippelvarsling og samvirke.

110-region	Innbyggertall	Areal (km ²)	Antall kommuner	Antall 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-Øst 110-region	695 000	32 454	42	18
Oslo 110-region	925 000	1 024	3	2
Øst 110-region	780 000	8 815	29	10
Innlandet 110-region	375 000	51 363	46	21

TABELL 4. Antall innbyggere, areal, antall kommuner, antall brann- og redningsvesen pr 110-distrikt, 2022.

Det er ulikt hvor mange kommuner som er tilknyttet de ulike 110-sentralene, hvor mange innbyggere det er i hver region, og hvilket geografisk areal som dekkes innenfor regionene. Ytterpunktene er Finnmark 110-distrikt og Oslo 110-distrikt når det kommer til areal i regionen og innbyggertall. Finnmark 110-distrikt er nest størst i areal, men har færrest innbyggere i regionen. Oslo 110-distrikt dekker minst areal, men har flest innbyggere.

110-sentralene utfører også andre oppgaver knyttet til kommunenes beredskap.⁷⁴ Eksempler på tilleggsoppgaver kan være mottak av trygghetsalarmer, alarmer fra tekniske tjenester, heisalarmer og overvåking av oppdrettsanlegg. I tillegg tar flere sentraler imot innbrudds- og brannalarmer fra private boliger og virksomheter. Flere av disse oppgavene gir sentralene og kommunene inntekter. Regelverket setter ingen

begrensninger for hvilke tilleggsoppgaver dette kan være, så lenge de ikke går utover de lovpålagte oppgavene. For flere av sentralene utgjør tilleggsoppgavene en relativt stor del av oppgaveporteføljen. Det er forskjellige modeller for fordeling av inntekter og utgifter 110-sentralene og brann- og redningsvesenene imellom.

Nytt oppdragshåndteringsverktøy og kommunikasjonsløsning

Etter planen vil alle 110-sentralene i løpet av 2023 få et nytt oppdragshåndteringsverktøy. Det er stiftet et interkommunalt selskap, NKS 110 IKS, for å ivareta kommunenes behov for en felles anskaffelse av systemet. Alle landets kommuner har gitt fullmakter til NKS 110 IKS. Innen utløpet av 2026 skal også kommunikasjonsløsningen (telefoni- og sambandsløsningen) skiftes ut med en ny løsning som er forberedt for neste generasjon nødnett (NGN).

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

3.1.9 NASJONALE OG REGIONALE KAPASITETER

Brann- og redningsvesenene er organisert og dimensjonert for å håndtere lokale hendelser. Eventuell spesialistkompetanse som kan benyttes utenfor eget brann- og redningsvesens område, etableres på bakgrunn av brann- og redningsvesenets risiko- og sårbarhetsanalyse (brann-ROS) lokalt, og dersom kommunen beslutter det. Det er kun etablert regionale eller nasjonale kapasiteter i Norge knyttet til interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning, skogbrannhelikopter med lederstøtte og redningsinnsats til sjøs. Det finnes ingen nasjonale kapasiteter knyttet til forebyggende arbeid eller 110.

Nasjonale kapasiteter

Skogbrannhelikopter med lederstøtte

Skogbrannhelikopter og lederstøtte er en nasjonal forsterkningsressurs. Gjennom avtale mellom DSB og Helitrans AS er ett skogbrannhelikopter i fast beredskap, i utgangspunktet på Sandefjord lufthavn Torp, i perioden 15. april til 15. august. Ved behov beslutter DSB styrking av denne beredskapen ved å sette flere skogbrannhelikopter i beredskap på ulike steder i Norge. Styrkingen gjøres med bakgrunn i brannrisiko.

Hovedredningssentralen Sør-Norge (HRS) gir skogbrannhelikoptre innsatsordre på bakgrunn av anmodning om bistand fra lokal brannsjef, formidlet gjennom en 110-sentral. Obligatorisk lederstøtte utløses når en brannsjef blir tildelt bistand av skogbrannhelikopter. Lederstøtten er etablert som en fast vaktordning med erfarent brannbefal på landsbasis. Dette innebærer at ledende brannbefal med høy kompetanse bistår brannsjefer ved krevende skogbranner.

Redningsinnsats til sjøs (RITS)

For å yte bistand til skip ved ulykker i rom sjø, har staten inngått avtale med syv brann- og redningsvesen med særlig kompetanse og trening for bistand til skip. Brannsikkerheten på et skip er primært avhengig av at det er gjennomført forebyggende tiltak om bord, og at skipets egen beredskap fungerer som første innsats ved en brann. Bistand fra et RITS-brann- og redningsvesen vil kun være en sekundær innsats. Det er hovedredningssentralene som anviser RITS-innsats.

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

RITS ivaretar også beredskap for Kystverket relatert til kjemikalieberedskap gjennom egen avtale med Oslo brann- og redningsetat og Bergen brannvesen. I denne sammenheng omtales disse to gruppene som RITS-kjem. På tilsvarende måte som RITS, er det hovedredningssentralene som anviser innsats, i tillegg til at også Kystverket kan kalle ut styrkene til innsats. RITS-kjem beredskapen er også tilgjengelig ved ulykker på land.

Regionale kapasiteter

Interkommunalt samarbeid mot akutt forurensning (IUA)

Gjennom forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning er alle kommuner forpliktet til å delta i interkommunalt samarbeid om beredskap mot akutt forurensning (IUA). Forpliktelsen etterleves ved at alle kommuner deltar i et av landets 32 interkommunale samarbeid mot akutt forurensning. Ved mindre hendelser skal kommunen sette i verk tiltak på egenhånd, men de benytter seg ofte av IUA for å ivareta kommunenes beredskap. Det er Kystverket som fastsetter regionsgrensene, peker ut vertskommuner og gir en nærmere forklaring av hva forurensningslovens krav til beredskap betyr for hver enkelt region. Hver IUA-region har en vertskommune med mer kompetanse og utstyr, mens de andre kommunene i regionen har kompetanse og ressurser ut fra hva man har blitt enige om.

Dette er årsaken til at over 60 % av landets brann- og redningsvesen oppgir spesialkompetanse på IUA, se tabell 5.

Brann- og redningsvesen med spesialkompetanse

I Melding om brannvernet blir brann- og redningsvesenet bedt om å oppgi på hvilke områder innen beredskap og forebygging de har spesialkompetanse, som gjør at de anser seg som en regional ressurs. Det understrekes at dette er lokale ressurser eller kompetanse som finansieres av den enkelte kommune (ev. samarbeid mellom kommuner), og som ikke har formell status som regionale ressurser.

Generelt viser rapporteringen at det er mange brann- og redningsvesen som har etablert en form for spesialistkompetanse på ulike områder. Samtidig finnes det ingen strategisk overordnet plan for hvilke brann- og redningsvesen som har hvilken kompetanse, som sikrer at alle deler av landet er dekket like godt.

Det finnes heller ikke noe koordinering mellom brann- og redningsvesen med samme spesialkompetanse.

Fordeling av beredskapsressurser mellom 110-distriktene

Ifølge Melding om brannvern, har de fleste 110-distrikter på flere av beredskapsområdene, ett eller flere brann- og redningsvesen som oppgir å være en regional ressurs. selv om det er noen hull (se tabell 6). Likevel ser fordelingen av slike beredskapsressurser ut til å være varierende mellom regionene, dersom man tar hensyn til innbyggertall og areal. Slike variasjoner kan være basert på høyere risiko i noen regioner enn andre, men det kan også være andre årsaker.

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

Selv om spesialtjenestene i dag er organisert og finansiert lokalt i en kommune, dekker de i realiteten større områder enn eget ansvarsområde. Eksempler på dette er USAR (spesialredning) og redningsdykking. Dette er tjenester som krever mye ressurser. Redningsdykking er også en dyr tjeneste som stadig flere kommuner sliter med å opprettholde. Tromsø har for eksempel nylig lagt ned sin tjeneste, noe som medfører at ikke hele landet er dekket av en redningsdykkertjeneste. Redningsdykkere har den beredskapen, kompetansen og utdannelsen som kreves for å drive tjenesten forsvarlig. Redningsdykkertjenesten dekker i dag også elver og ferskvann. Alle brann- og redningsvesen har allerede forskriftskrav til å ha egnet utstyr til overflateredning ved ulykker i vann. I tillegg har en del brannvesen egne båter som er egnet til enten redningsdykking eller overflateredning.

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

TABELL 5. Antall brann- og redningsvesenet som selv oppgir å være en regional/nasjonal ressurs på noen områder innen beredskap.



FOTO | ALDUN BRAASTAD, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

110-område	Antall brannvesen	Innbyggertall	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-Øst	18	695 000	32 454	1	3	9	8	1	14
Oslo	2	925 000	1 024	1	1	2	2	1	2
Øst	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. Antall brann- og redningsvesenet som selv oppgir å være en regional ressurs på noen utvalgte beredskapsområder per 110-distrikt.

Fordeling av forebyggende ressurser mellom 110-distriktene

Innen forebygging oppgir flest brann- og redningsvesen at de anser seg for å være en regional ressurs innen risikogrupper og tett verneverdig trehusbebyggelse.

Bildet innen forebygging ser ut til å være noe av det samme som for beredskap når det gjelder geografisk fordeling av regionale ressurser, se tabell 8.

De fleste 110-distriktene er dekket av en eller flere ressurser, men de ser ut til å være varierende fordelt mellom regionene.

Type ressurs/kompetanse	Antall brann- og redningsvesen
Risikogrupper	59
Tett verneverdig trehusbebyggelse	42
Brannetterforskning	40
Informasjon og kommunikasjon	40
Farlig stoff	32
Evaluering av branner	31
Kulturhistoriske verdier	22
Undersjøiske tunneller	11

TABELL 7. Antall brann- og redningsvesenet som selv oppgir å være en regional ressurs på noen områder innen forebygging.

110-område	Antall brannvesen	Innbyggertall	Areal (km ²)	Brannetterforskningsgruppe	Farlig stoff	Kulturhistoriske verdier	Informasjon og kommunikasjon	Evaluering av branner
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-Øst	18	695 000	32 454	6	5	4	6	4
Oslo	2	925 000	1 024	1	2	1	2	1
Øst	10	780 000	8 815	4	1	2	3	2
Innlandet	21	375 000	51 363	6	2	1	4	3

TABELL 8. Antall brann- og redningsvesenet som selv oppgir å være en regional ressurs på noen utvalgte forebyggingsområder per 110-distrikt.

3.1.10 UTDANNING OG ANNEN KOMPETANSE I BRANN- OG REDNINGSVESENET

Dagens utdanningsmodell

Dagens utdanning og opplæring av personell i brann- og redningsvesenet skjer etter ansettelse. Undervisningen består av en kombinasjon av praktisk og teoretisk opplæring på eget tjenestested, og ulike kurs på Brann- og redningsskolen.

Utdanningsmodellen er dermed en av de siste etatsutdanningene i Norge. I utdanningen skiller det mellom:

- Grunnopplæring (eksempelvis yrkesutdanning for brannkonstabel).
- Lederutdanning (eksempelvis kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse, og yrkesutdanning for utrykningsleder).
- Spesialistutdanning (eksempelvis yrkesutdanning i forebyggende brannvern, yrkesutdanning for operatør på nødmeldesentral, lærlingskolen for brannforebyggere⁷⁵, kurs i enhetlig ledelse, skogbrann, oljeforurensning og flybrann).

Ny fagskoleutdanning ved Brann- og redningsskolen fra 2024

Som et ledd i å styrke brannutdanningen, etableres det i skrivende stund en offentlig toårig høyere yrkesfaglig utdanning for brann- og redningspersonell. Den nye fagskolen er planlagt å åpne i 2024.

Fagskoleutdanningen er en generalistutdanning⁷⁶ som vil gi basiskunnskaper for å arbeide med ulike oppgaver innenfor brann- og redningstjenesten, både beredskap, forebygging og på 110-sentraler.

Brann- og redningsskolen, som skal tilby fagskoleutdanningen, er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet og DSB. Fagskolen ligger på Fjelldal i Tjeldsund kommune. De delene av fagskoleutdanningen som er rettet mot 110-sentralene, vil bli gjennomført ved Justissektorens kurs- og øvingscenter i Stavern.

⁷⁵ Tidligere fagutdanning for personell med oppgaver innenfor feiring og tilsyn med fyringsanlegg.

⁷⁶ Utvalget i NOU 2012:8 la en toårig fagskoleutdanning til grunn for grunnutdanningen for heltidspersonell, hvor bare det første året skulle være en fellesmodul i brann, redning og sikkerhet. Andre året ble foreslått delt inn i tre spesialiseringer: beredskap, forebygging og nødalarmring. Denne tredelingen ble forlatt til fordel for et helhetlig felles toårig utdanningsløp for alle.



FOTO | INGER JOHANNE FJELLANGER, DSB

Den nye fagskoleutdanningen innebærer at utdanningen av heltids brann- og redningspersonell, i likhet med andre etatsutdanninger i Norge, blir en del av det ordinære skolesystemet. Det blir en åpen utdanning med studentopptak via Samordna opptak, i motsetning til dagens utdanningsmodell, som forutsetter at man er ansatt i et brann- og redningsvesen før kurs og opplæring kan påbegynnes.

Det vil ikke være krav om fagskoleutdanning for deltidspersonell. Opplæringen av deltidspersonellet vil videreføres etter dagens desentraliserte modell, med opplæring og kursing i kommunene og distriktene.

Kommunens ansvar for opplæring av deltidspersonell videreføres dermed, men med økt støtte fra Brann- og redningsskolen. Det er planlagt å styrke opplæringen for deltidspersonell med utvidet omfang og utdanning av regionale instruktører, etablering av et regionalt læringsnettverk, samt at det skal etableres en ny digital læringsarena (Branntavla).

Slik støtte skal sikre nødvendig kompetanse for både heltids- og deltidspersonell, på tvers av kommunegrensene. Brann- og redningsskolen skal utvikle og legge til rette for fremtidsrettet opplæring for hel- og deltidspersonell.

Brann- og redningsskolen skal utvikle og legge til rette for fremtidsrettet opplæring for hel- og deltidspersonell.

3.1.11 UTVIKLINGEN I ANTALL OPPDRAG

For å beskrive brann- og redningsvesenets oppdragsportefølje, er det hentet ut statistikk for 2022 fra BRIS.⁷⁷ BRIS er brann- og redningsvesenets rapporteringsløsning inn til DSB. Statistikken viser alle oppdragene hvor brann- og redningsvesenet har rykket ut. Oppdrag som blir løst av 110-sentralene uten utrykning for brann- og redningsvesenet, er ikke med i oversikten.

⁷⁷ Se vedlegg 2 for nærmere om BRIS og datagrunnlaget.

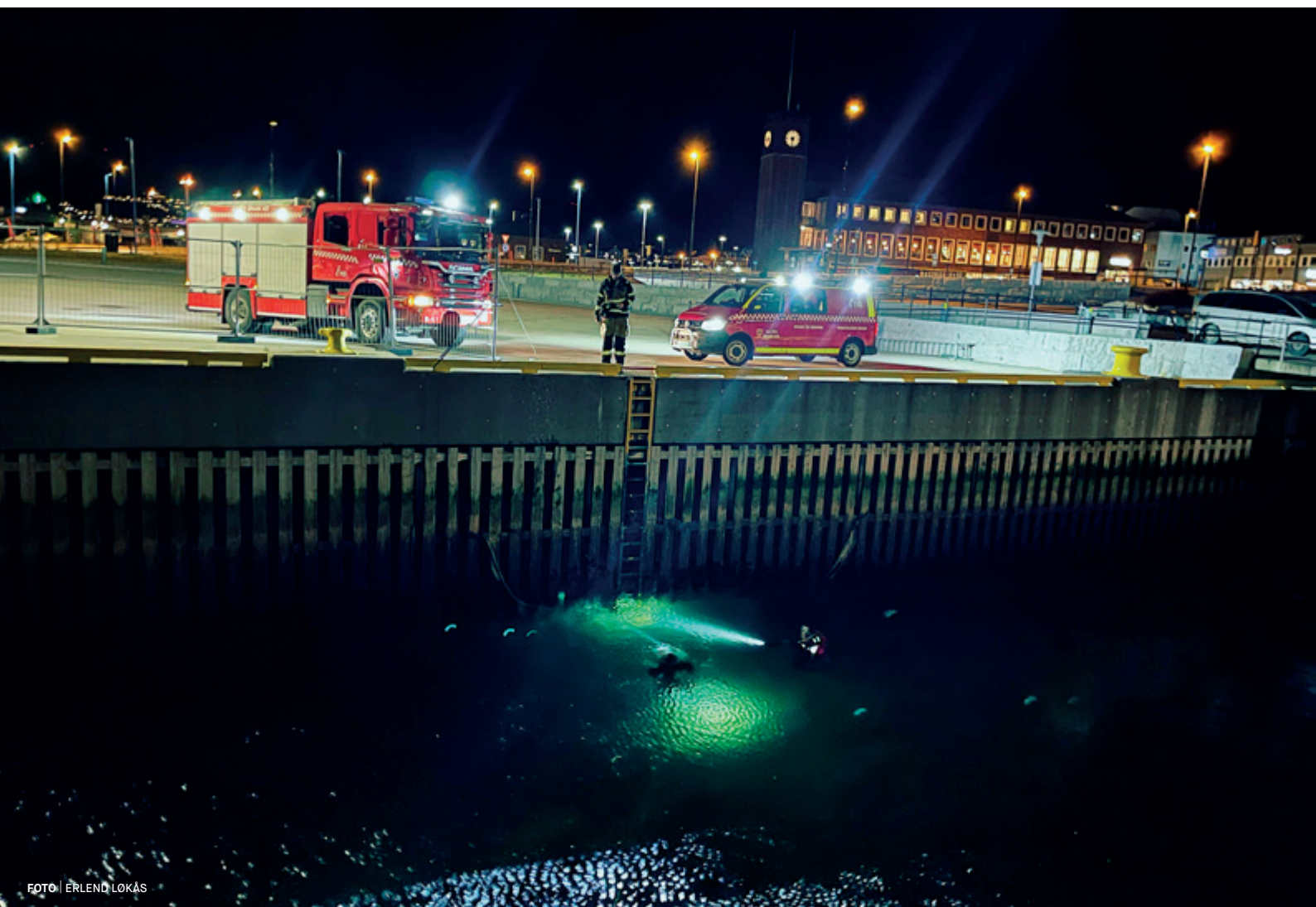


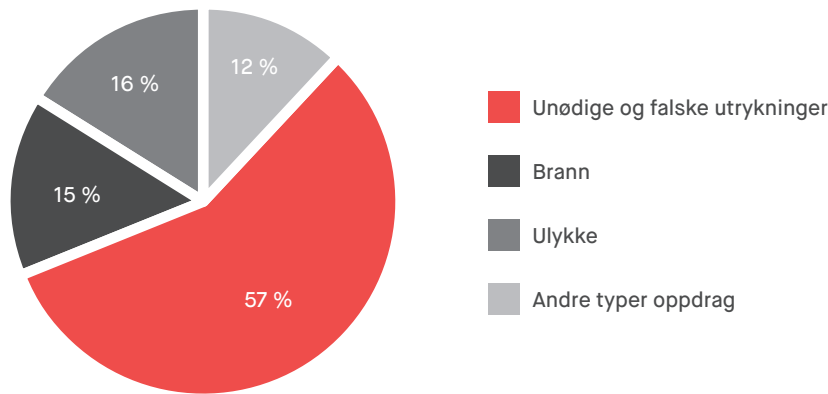
FOTO | ERLEND LOKÅS

Oppdragene kan deles i fire kategorier:

- **Unødige og falske utrykninger**
Automatiske brannalarmer, andre alarmer og meldinger hvor brann- og redningsvesenet har rykket ut, og hvor det viser seg i ettertid at det ikke var en reell hendelse.
- **Branner**
Alle branner og branntilløp hvor det har vært en uønsket eller ukontrollert forbrenningsprosess.
- **Ulykker**
Andre ulykker enn brann med hendelser som forårsaker skade, samt akutte og planlagte helseoppdrag.

- **Andre typer oppdrag**
Oppdrag som ikke er branner eller ulykker, som for eksempel berging av verdier, bistand til andre, hjelpe-tjenester i kommunen og diverse andre oppdrag.

Brann- og redningsvesenet rykket ut til totalt 95 713 hendelser i 2022. Fordelingen av oppdrag mellom de fire kategoriene er vist i figur 10. «Unødige og falske utrykninger» utgjorde over halvparten av alle oppdrag, mens «brann» og «ulykke» utgjorde omtrent lik andel av oppdrag, med hhv. 15 % og 16 %. «Andre typer oppdrag» utgjorde 12 %.



FIGUR 10. Antall oppdrag fordelt på overordnet oppgavetype i 2022.

Hvis vi ser bort fra de unødige utrykningene, håndterte brann- og redningsvesenet 41 089 reelle oppdrag i 2022. Dette utgjør i gjennomsnitt 112 per dag. Av de reelle oppdragene utgjør ulykker 38 % og branner 35 %.

Figur 11 viser antall reelle oppdrag til 110-sentralene i 2022 fordelt på hver enkelt sentral og sammenhengen mellom antall innbyggere og antall oppdrag. Det er 110-sentralene i Oslo, Sør-Øst⁷⁸ og Øst som har registrert flest hendelser. Sentralene i Troms, Nordland og Finnmark har færrest hendelser.

Figur 11 viser at det er en sammenheng mellom antall innbyggere og antall reelle hendelser brann- og redningsvesenet håndterer. Sammenhengen er imidlertid ikke entydig. Når det gjelder antall oppdrag per innbygger, er det imidlertid mye mindre variasjon mellom 110-sentralene. I Innlandet og Sør-Øst var det i 2022 henholdsvis 16 % og 13 % flere oppdrag per innbygger enn for landsgjennomsnittet. I Sør-Vest og Midt-Norge var det 16 % og 12 % færre oppdrag sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Finnmark skiller seg tydelig ut med at det er 71 % flere oppdrag per innbygger sammenlignet med landsgjennomsnittet.

Brann

Brannhendelser tilknyttet bygg utgjør over halvparten av branner som brann- og redningsvesenet håndterer. Kategorien inkluderer også komfyrbranner, branntilløp i bygg og brann i skorstein. Det er flest hendelser i boliger, og det er også boligbranner som har de største menneskelige konsekvensene. 9 av 10 som omkommer i brann dør i boligbranner, og målt i antall skader meldt til skadeforsikringsselskapene⁷⁹ utgjør boligbranner den største posten. Det er hovedsakelig personer i sårbare grupper som omkommer i brann, herunder eldre med hjelpebehov, mennesker med ruslidelser og mennesker med psykisk helseproblematikk.

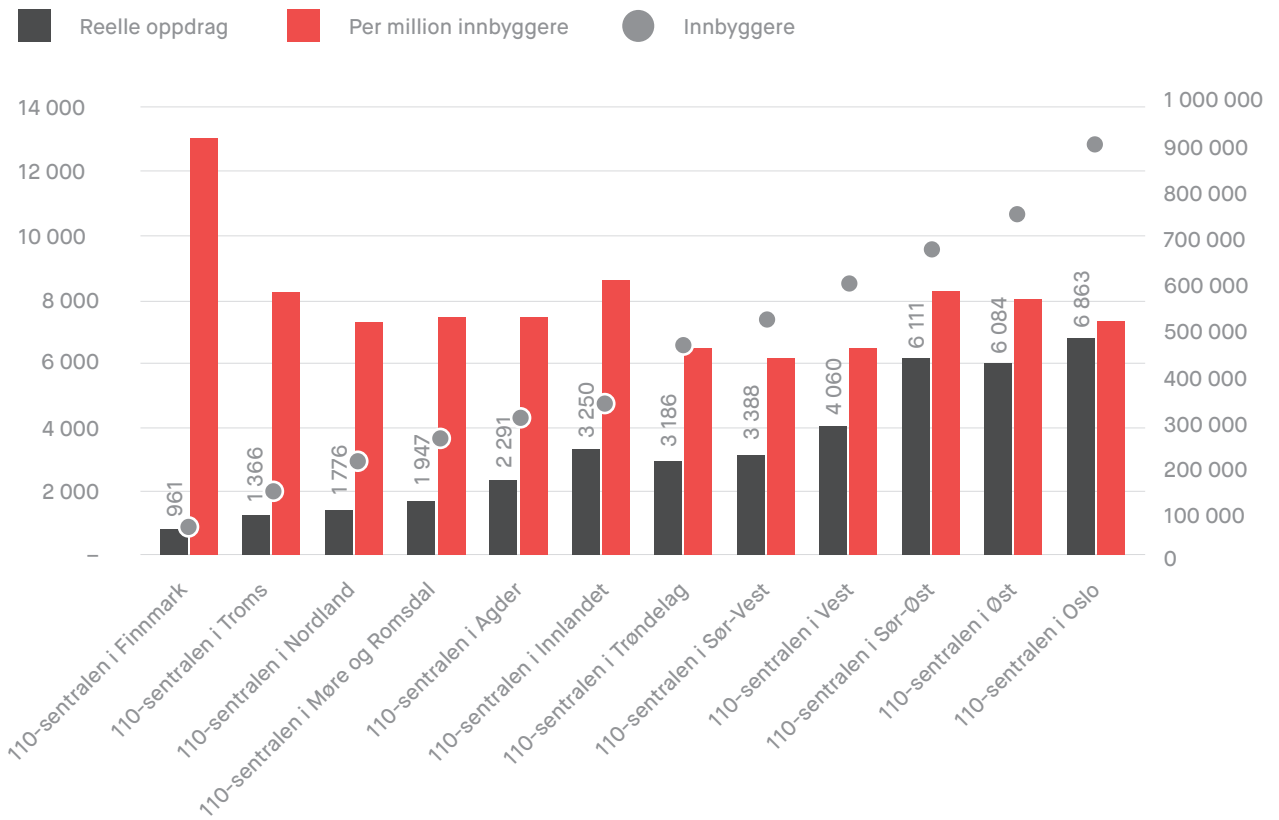
Utbetalinger fra forsikringsselskapene til brannskader i Norge utgjorde knapt 6,5 mrd. kroner i 2022, ca. halvparten av dette gjaldt branner i næringsbygg.⁸⁰ I tillegg kommer utbetalinger til brannskader i produktiv skog, som imidlertid er lave. Det ble utbetalt forsikring etter 32 skogbranner i 2022, og dette utgjorde 753 000 kroner.⁸¹

⁷⁸ Navnene på 110-distriktene er sammenfallende med politidistriktene.

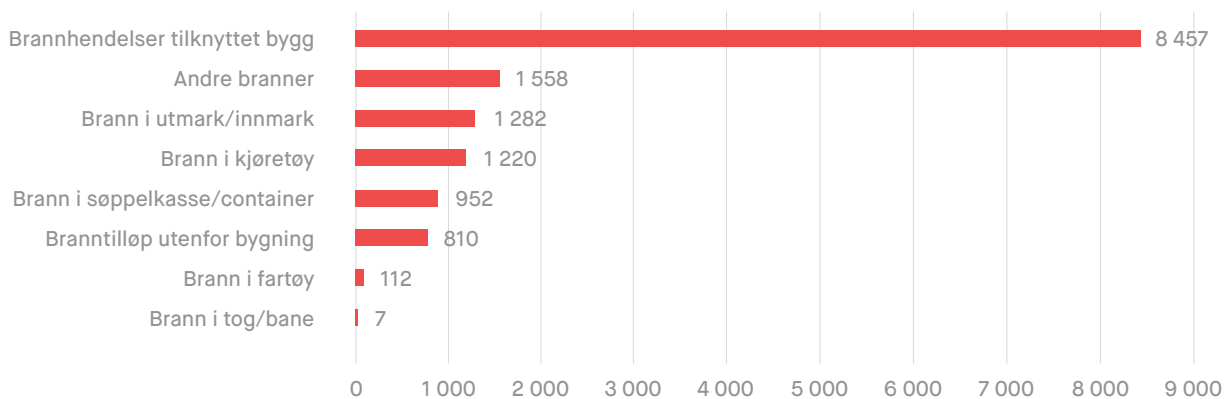
⁷⁹ Finans Norge. BRASK: Brannskadestatistikk.

⁸⁰ Finans Norge. BRASK: Brannskadestatistikk.

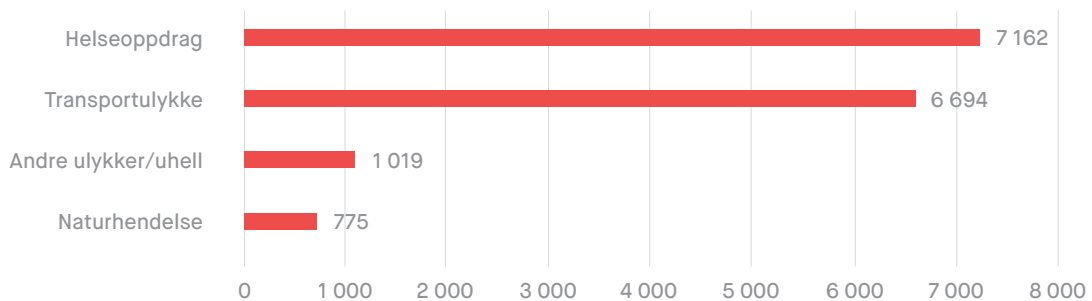
⁸¹ Skogbrand (2022). Skogbrands Årsrapport.



FIGUR 11. Antall reelle oppdrag pr 110-distrikt, antall innbyggere og antall oppdrag per million innbyggere, 2022.



FIGUR 12. Brannoppdrag er fordelt på ulike kategorier i BRIS. Diagrammet viser antall hendelser per oppdragstype i 2022.



FIGUR 13. Antall oppdrag innenfor ulike kategorier for ulykker i 2022.

Branner som andel av totale oppdrag varierer mellom 11 % og 21 % for de ulike 110-distriktene. På brannvesen-nivå er forskjellene langt større. Enkelte brann- og redningsvesen hadde ingen utrykninger til brannhendelser i 2022, mens andre hadde opp mot 75 % av sine hendelser som brannhendelser. Felles for de fleste med en høy eller lav andel, er at de totalt sett har få hendelser. Fordi det er få hendelser, varierer også fordelingen av typer hendelser stort fra år til år for det enkelte brann- og redningsvesen.

Ulykker

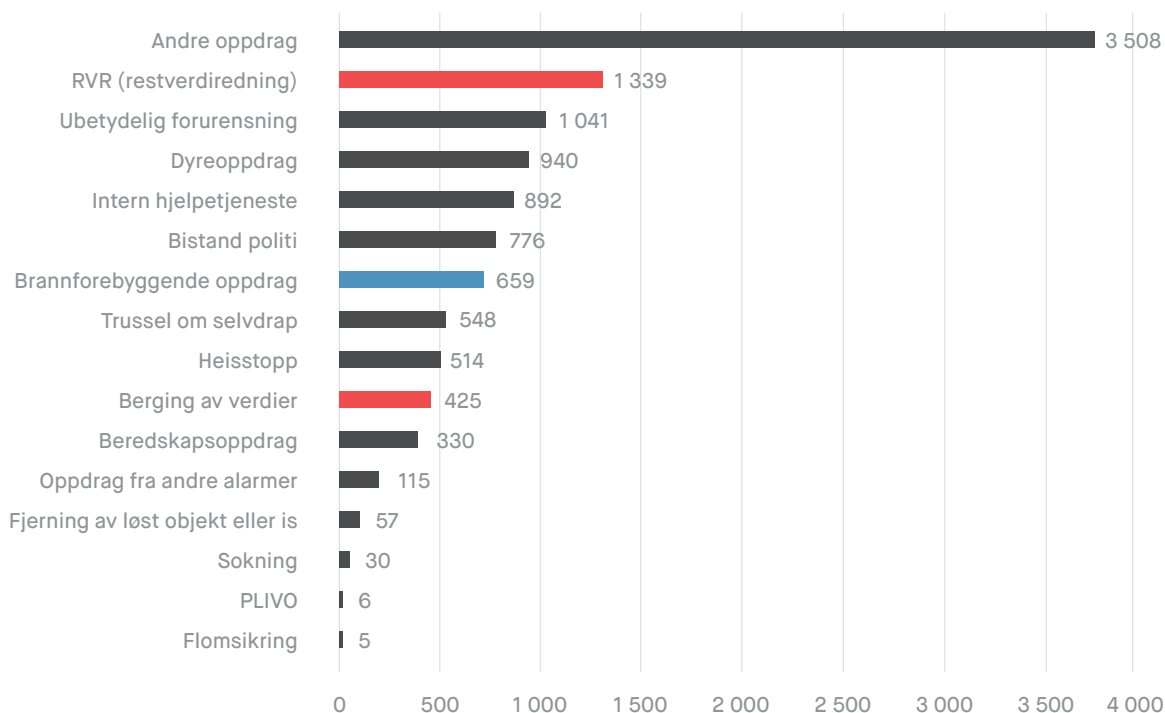
«Ulykker» omfatter helseoppdrag, transportulykker (hovedsakelig trafikkuulykker), naturhendelser og andre ulykker eller uhell. Helseoppdrag og transportulykker utgjør omtrent 90 % av hendelsene i denne kategorien på nasjonalt nivå. Figur 13 viser de ulike oppdragstypene, og antallet hendelser i 2022. Se vedlegg 2 for mer detaljer.

Mellom de ulike 110-distriktene er det betydelig variasjon i hvor stor andel ulykker utgjør av den totale oppdragsmengden. I Oslo var 8 % av alle oppdrag i 2022 ulykker, mens det i Nordland utgjorde 26 %. Mellom brann- og redningsvesenene er variasjonen langt større. Enkelte brann- og redningsvesen hadde ingen eller kun noen få oppdrag i 2022. Andre hadde over 80 % av sine oppdrag i kategorien ulykker. Generelt er det slik at brann- og redningsvesen som håndterer et høyt antall hendelser totalt, har en lavere andel ulykker blant hendelsene de rykker ut til.

Andre typer oppdrag

«Andre typer oppdrag» består av «brannforebyggende oppdrag», «berging av verdier», og «annet oppdrag», som igjen deles i mer spesifikke oppdragstyper. Av den totale oppdragsmengden på nasjonalt nivå utgjør andre oppdrag nær 10 % av alle reelle oppdrag. For enkelte brann- og redningsvesen er andelen betydelig høyere, og utgjør dermed en stor del av tiden personellet bruker på utrykninger. Figur 14 viser fordelingen av hendelser, hvor fargene viser hvilken kategori de tilhører. Disse oppdragstypene viser noe av bredden av oppgaver brann- og redningsvesenet utfører.

De fleste av oppdragene hører til i samleposten «andre oppdrag». Brann- og redningsvesenet rapporterer ikke ytterligere om detaljer ved eller innsatsen i disse oppdragene. Se vedlegg 2 for mer detaljer.



FIGUR 14. Antall oppdrag innenfor kategorien andre typer oppdrag, 2022.

Unødige og falske utrykninger

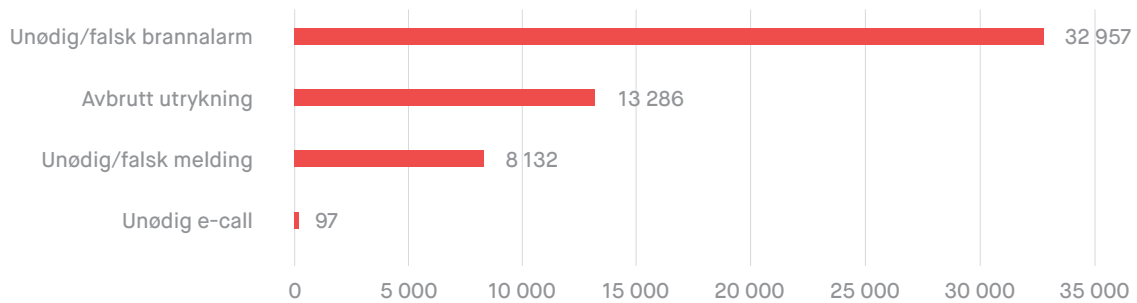
Den overordnede oppdragstypen med flest oppdrag er «unødige og falske utrykninger». Fordelingen av oppdrag på de ulike underkategoriene vises i figur 15. Se vedlegg 2 for mer detaljer.

Automatiske brannalarmanlegg (ABA) er i hovedsak direktekoblet til en 110-sentral. 60 % av oppdragene i kategorien, mer enn 30 000 oppdrag i 2022, var varianter av ABA-varslede oppdrag. Det tilsvarer nesten 100 oppdrag hver dag på landsbasis. Den andre store gruppen er «unødige/falske meldinger». Dette er meldinger der brann- og redningsvesenet rykker ut, hvor de er varslet på annen måte enn via ABA. Den største oppdragstypen innenfor denne typen er «unødig kontroll av melding». Dette kan for eksempel være røykvarslere som er utløst uten grunn, eller røyk fra bål som er under kontroll.

Den siste store gruppen er «avbrutte utrykninger». Da har brann- og redningsvesenet rykket ut, men blitt kalt tilbake før de kommer frem til hendelsesstedet. Fra januar 2023 er det gjort endringer i oppdragstypene for ABA, slik at det blir mer tydelig hva som sannsynligvis utløste alarmer.

Selv om kategorien heter «unødige og falske utrykninger», er det først i ettertid det viste seg at hendelsen ikke var reell. På utrykningstidspunktet er det ikke sikkert hva som vil møte brann- og redningsvesenet. I 2022 ble ca. 20 % av reelle brannhendelser tilknyttet bygninger varslet gjennom automatiske brannalarmanlegg.

Det foreligger ikke tall på hvor mange ABA-installasjoner det finnes totalt, noe som har stor betydning for hvor mange oppdrag som varsles på bakgrunn av automatiske alarmer.

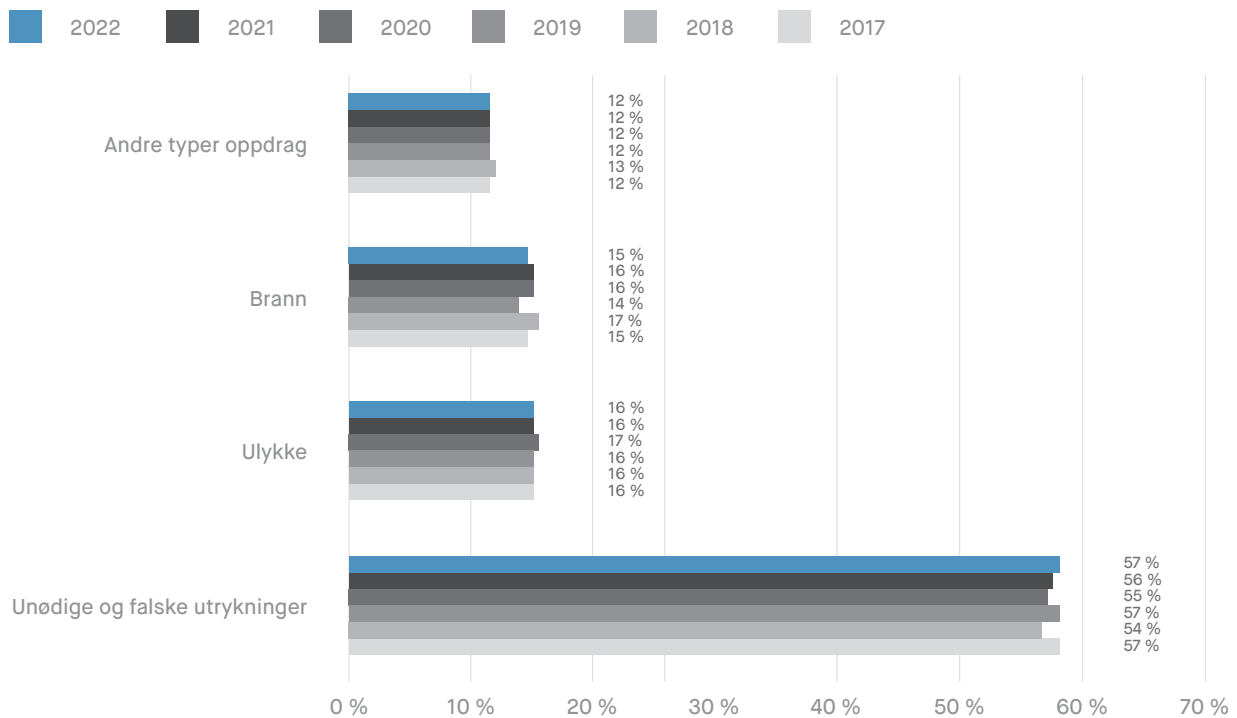


FIGUR 15. Antall oppdrag innenfor ulike kategorier unødige og falske utrykninger i 2022.

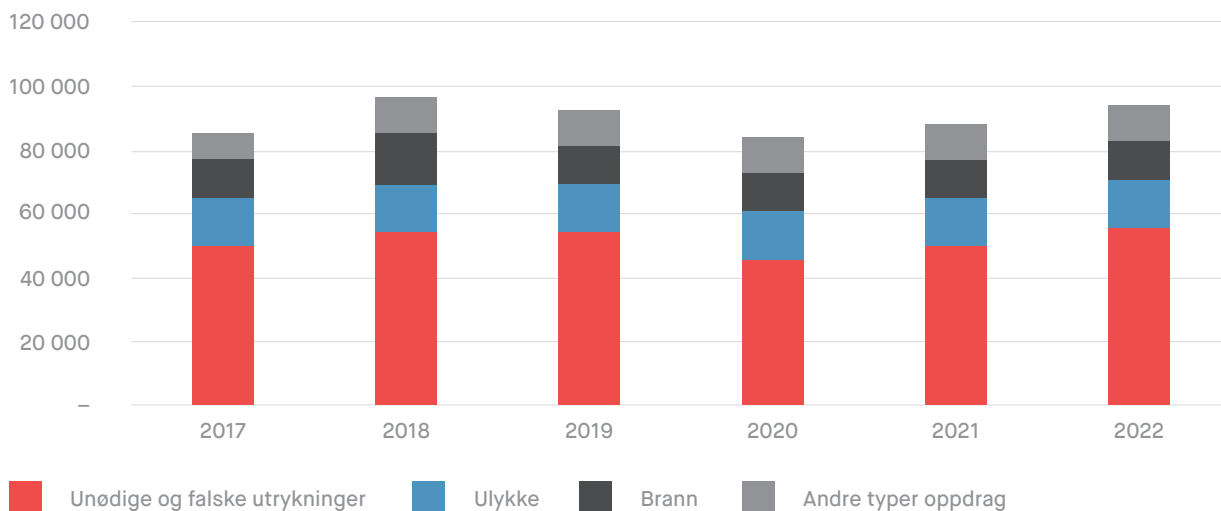
Utvikling i oppdragsmengde og oppdragstype i perioden 2017–2022

Den totale oppdragsmengden i 2022 var 5 % høyere enn i 2021, og 11 % høyere enn i 2020. Samtidig var den 2 % lavere enn i 2018. Det er altså ikke en jevn og konstant vekst i oppdragsmengden.

Det er heller ingen tydelig dreining i en bestemt retning. Restriksjonene under covid-19-pandemien påvirket oppdragsmengden og oppdragstypene i deler av 2020–2022, men forklarer ikke alene endringene i oppdragsstatistikken.



FIGUR 16. Fordeling av oppdrag på overordnede oppdragstyper i perioden 2017–2022.



FIGUR 17. Andel oppdrag fordelt på overordnet oppdragstype i perioden 2017–2022.

Fordelingen på overordnet oppdragstype varierer med noen prosentpoeng fra år til år, men viser ingen tydelige trender. Oppdragstypene ser ut til å øke eller minske proporsjonalt med oppdragsmengden. Det innebærer for eksempel at det i 2017 og i 2020 var færre oppdrag totalt sett, også for den enkelte kategorien. Tilsvarende var det flere oppdrag av alle kategorier i 2018 og 2022. Det er sannsynlig at covid-19-pandemien og lange perioder med nedstengning av samfunnet kan ha ført til en nedgang i antall hendelser i 2020 og deler av 2021, men det er vanskelig å sette tall på hvor mye det betyr.

Det er vanskelig å svare entydig på om det brenner mer eller mindre enn før. Rapporteringsform og definisjoner endrer seg over tid, så lange tidslinjer inneholder tall som ikke er direkte sammenlignbare. Fra 2016 blir alle brann- og redningsvesenets utrykninger direkte innrapportert via 110-sentralenes oppdragshåndteringsverktøy. Vi legger derfor til grunn at tallene etter 2016 er mer pålitelige enn tallene fra tidligere rapportering på papir og webskjemaer. Det er mulig at det tidligere var en viss grad av underrapportering. Antallet hendelser tyder ikke på at det brenner mindre enn før. Samtidig har befolkningen økt med omtrent en halv million de siste 10 årene, og med en million de siste 20 årene. Antallet bygg har økt med 300 000 de siste 10 årene, og med 800 000 de siste 20 årene. Det kan derfor være færre branner per innbygger eller per bygning, selv om antallet branner er stabilt eller går opp.

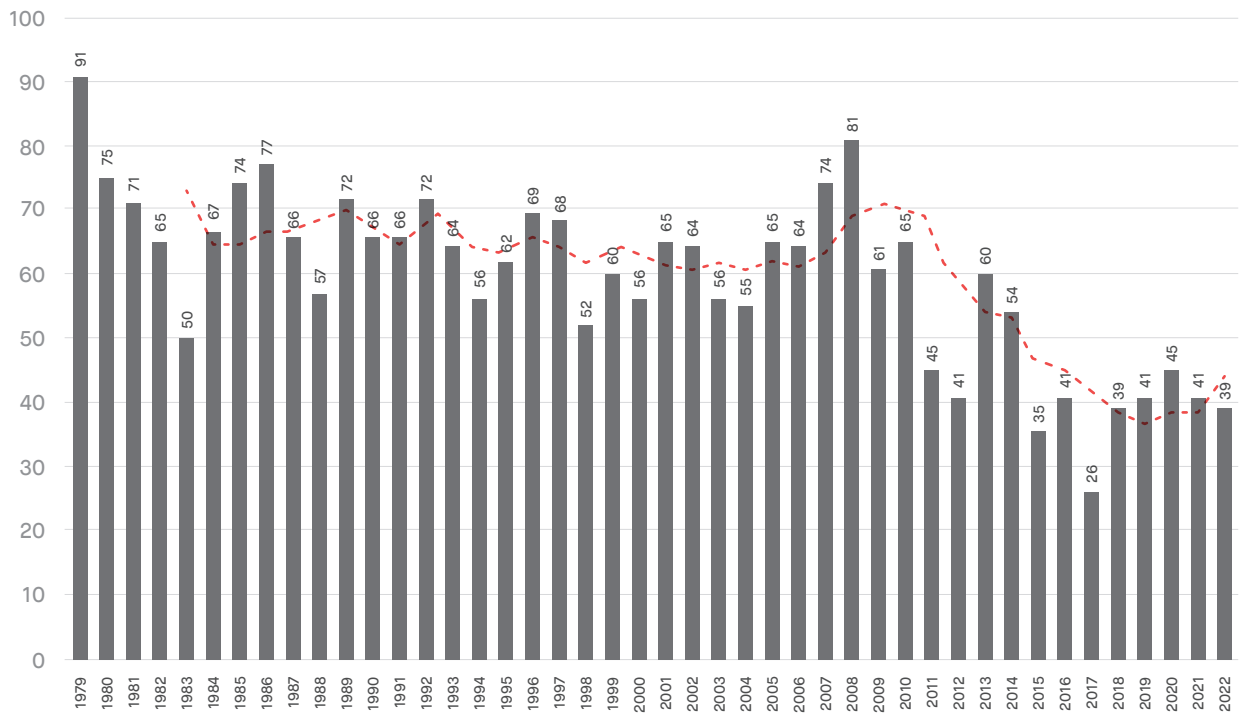
BRIS er i stadig utvikling for å sikre så god som mulig datakvalitet.

3.1.12 UTVIKLINGEN I ANTALL OMKOMNE I BRANN

Statistikken for antall omkomne i brann er sammenliknbar helt tilbake til 1979. Statistikken viser at de fleste som omkommer i brann omkommer i bolig, og ikke i de særskilte brannobjektene som tidligere ble fulgt opp med tilsyn i faste intervaller. Eldre med hjelpebehov, mennesker med ruslidelser og mennesker med psykiske helseproblemer er blant de som har høyest risiko for å omkomme i brann. Det har vært en tydelig dreining i retning av at brann- og redningsvesenet bruker mer ressurser på forebyggende arbeid overfor ulike persongrupper. Det er blant annet etablert tverrfaglige samarbeid i mange kommuner for å kunne nå felles mål om et tryggere lokalsamfunn.

Brann- og redningsvesenet driver informasjons- og motivasjonsarbeid i utstrakt omfang i lokalsamfunnet og kommer i kontakt med mange målgrupper.

Utviklingen i antallet og omfanget av dødsbranner de siste tiårene viser at den forebyggende innsatsen gir resultater. Langt færre omkommer i brann i Norge i dag, sammenlignet med tidligere.



FIGUR 18. Utviklingen av antallet omkomne i brann fra 1979 til 2022.

Tar man hensyn til befolkningsveksten, er antallet omkomne i brann per 100 000 innbyggere halvert siden starten av 2000-tallet. Over flere tiår sank gjennomsnittet langsomt fra 70 til 60 omkomne per år. 2007 og 2008 utmerket seg med et høyt antall omkomne i brann. Etter dette har gjennomsnittet sunket markant til det som har vært et stabilt nivå på om lag 40 omkomne i året.

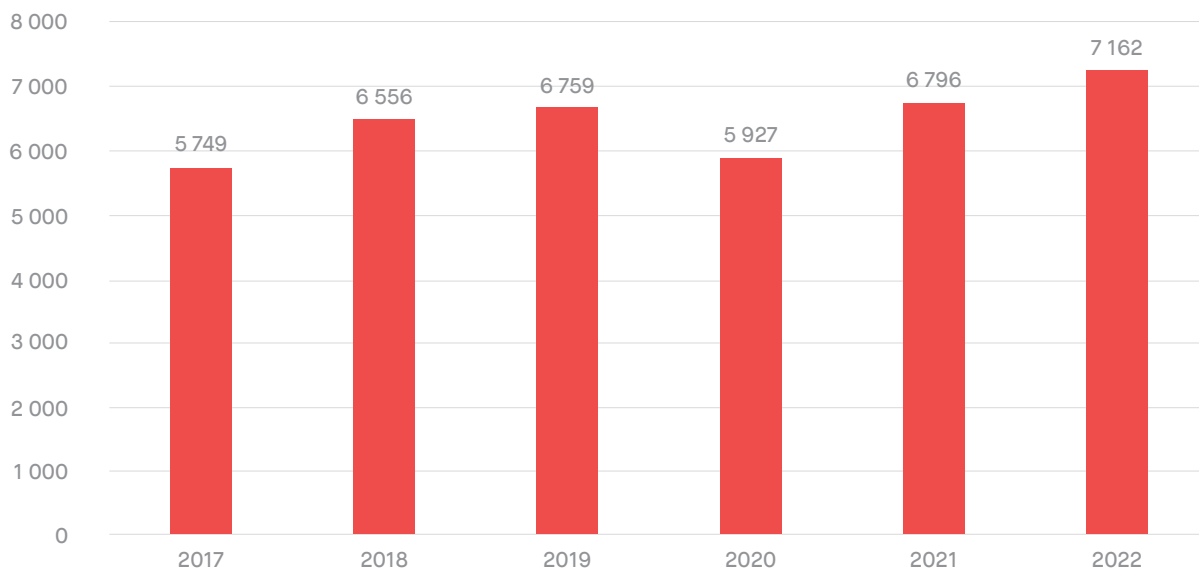
Figur 18 viser antall personer som har omkommet i brann hvert år siden 1979. Den stiplede linjen viser det løpende femårs-gjennomsnittet.

Figur 19 viser antall bistandsoppdrag til helsetjenesten som brann- og redningsvesenet rykket ut til i perioden 2017–2022. Ser vi bort fra 2020, har det totalt i perioden vært en jevn økning i denne typen oppdrag. I 2020 var det en nedgang for alle typer oppdrag, noe som sannsynligvis kan tilskrives covid-19-pandemien. Det er store forskjeller i omfang av helseoppdrag mellom brann- og redningsvesenene rundt om i landet. Det finnes brann- og redningsvesen som har opp mot 50 % av sine hendelser innenfor helseoppdrag, og det finnes brann- og redningsvesen som ikke har slike oppdrag annet enn sporadisk.

3.1.13 NÆRMERE OM OPPDRAG SOM UTFØRES PÅ VEGNE AV HELSETJENESTEN OG POLITIET

Oppdrag for helsetjenesten

I 2022 håndterte brann- og redningsvesenet 7 162 helseoppdrag, tilsvarende 17 % av alle reelle oppdrag. 39 % av helseoppdragene er bære/løfte-oppdrag, mens resten er andre helseoppdrag.



FIGUR 19. Antall bistandsoppdrag til helsetjenesten som brann- og redningsvesenet rykket ut på i perioden 2017–2022.

I en DSB-rapport fra 2019 om utvikling i brann- og redningsvesenets oppdrag som gjelder bistand til helse og politi, ble forskjellene mellom ulike typer brann- og redningsvesen analysert.⁸² Et hovedfunn var at det er store forskjeller mellom de mest og de minst sentrale kommunene i Norge når det gjelder bistand til helse.⁸³ Antall helseoppdrag per innbygger var fire ganger høyere i de 20 minst sentrale kommunene, sammenlignet med de 20 mest sentrale i perioden 2016–2019. Veksten i antall helseoppdrag var betydelig høyere i de minst sentrale kommunene. Bildet var likevel ikke entydig, og det var stor variasjon mellom kommuner. Det fantes både sentrale kommuner med mye helseoppdrag og lite sentrale kommuner med svært få helseoppdrag.

Samme rapport analyserte utviklingen i helseoppdrag i de vel 170 kommunene som på dette tidspunktet hadde inngått avtale om utdanning av akutthjelpere med Stiftelsen Norsk Luftambulans. Analysen viste at antallet helseoppdrag i brann- og redningsvesen med akutthjelpere økte med 41 %, mot 26 % for alle landets kommuner fra 2016 til 2019.

Helseoppdragene utgjorde også en betydelig større andel av brann- og redningsvesenets portefølje i disse kommunene, sammenliknet med alle kommuner. Disse forholdene er ikke blitt analysert i etterkant.

Politioppgaver og bistand til politi

I BRIS registreres brann- og redningsvesenets bistand til politi som en egen oppdragstype. Det registreres også når brann- redningsvesenet oppgir at de har gjort politioppgaver som en del av andre oppdrag, for eksempel innsatsledelse, trafikkdirigering og orden.

I 2022 ble det registrert 768 bistand til politi-oppdrag, og 2 164 andre type oppdrag der brann- og redningsvesenet oppgir å utføre politioppgaver. Dette utgjør om lag 7 % av brann- og redningsvesenenes reelle oppdrag (uten unødige alarmer). De rene bistandsoppdragene, der brann- og redningsvesenet ikke har oppgaver i egen sektor, utgjør ca. 1,9 % av oppdragene. Av oppdragene der brann- og redningsvesenet rapporterer at de utfører politioppgaver, utgjør trafikkulykker nesten 90 %.

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

⁸³ Etter SSBs sentralitetsindeks.



FOTO | DAN TORE JØRGENSEN

Politidirektoratet mener at politioppgaver som skadestedsledelse og trafikkdirigering i påvente av politiet, ligger til brann- og redningsvesenet å utføre etter brann- og eksplosjonsvernloven. I disse vurderingene hensyntar de ikke ventetid før politiet kommer på stedet.⁸⁴ DSB mener at loven er skrevet med det utgangspunkt at det er naturlig at brann- og redningsvesen er først på stedet og gjør skadestedsoppgaver⁸⁵, men det var ikke intensjonen at ventetiden skulle være uforholdsmessig lang, eller at brann- og redningsvesenet skulle overta disse oppgavene.

3.1.14 FINANSIERING OG KOSTNADER FOR BRANN- OG REDNINGSVESENET

Siden brann- og redningstjenesten er en kommunal oppgave, er finansieringen av oppgavene tillagt kommunene. Kommunens inntekter består i hovedsak av ramme-tilskudd fra staten og skatteinntekter. I 2020 utgjorde rammetilskuddet til kommunene om lag 142 mrd. kroner, mens skatteinntektene var anslått til om lag 188 mrd. kroner.⁸⁶

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

Brann- og redningsvesenet kan ha inntekter i form av feie- og tilsynsgebyr, eller salg av alarmtjenester, kurs o.l. Feieavgiften legges på et nivå slik at kommunene får dekket sine kostnader til tjenesten etter selvkostprinsippet, inkludert kostnader til for eksempel administrasjon og kontorfasiliteter. Salg av kommersielle, direktekoblede alarmtjenester utgjør en betydelig andel av inntektene for mange av landets brann- og redningsvesen og 110-sentraler. Det er store forskjeller mellom de ulike brann- og redningsvesenene.

Kommunene hadde om lag 2,45 mrd. kroner i brutto driftsinntekter knyttet til de inntektsbringende tjenestene i 2022, sammenlignet med 980 mill. kroner i 2012. Tabell 9 viser fordeling av utgifter og inntekter på beredskap og forebygging.

Kommunene hadde om lag 5,58 mrd. kroner i netto driftsutgifter (brutto driftsutgifter minus brutto driftsinntekter) til brann- og redningsvesenet i 2022 sammenlignet, med 3,23 mrd. kroner i 2012.

Beredskap			Forebygging			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

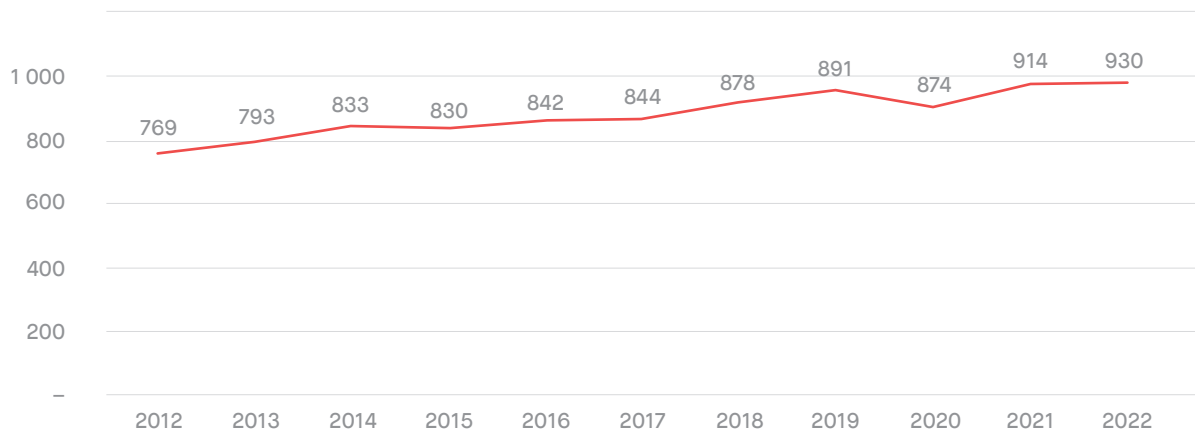
TABELL 9. Driftsutgifter og driftsinntekter i milliarder kroner for henholdsvis beredskap og forebygging for hele landet i 2022.

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

⁸⁵ Skadestedsledelse innebærer avsperring av skadested, bortvisning av publikum, trafikkdirigering m.v, jf. brann- og eksplosjonsvernloven (2002) med forarbeider.

⁸⁶ NOU 2022:10 Inntektssystemet for kommunene kapittel 1.3.

⁸⁷ Tall fra Statistisk sentralbyrå (2022). *Statistikkbanken: KOSTRA*.



FIGUR 20. Netto driftsutgifter per innbygger per år. Målt i faste priser, etter konsumprisindeksen (2020=100). Kilde MOB.

Utviklingen i netto driftsutgifter per innbygger, målt i faste priser etter konsumprisindeksen (2020=100) vises i figur 20.⁸⁸

Sett opp mot andre kommunale tjenester utgjør brann- og ulykkesvernet⁸⁹ en liten andel av det totale budsjettet til kommunene. Netto driftsutgifter knyttet til områdene beredskap og forebygging utgjør 1,4 % av de totale utgiftene, og denne andelen har vært stabil siden 2015. Dette indikerer at utgiftsutviklingen for brann- og redningsvesenet i store trekk følger utviklingen til andre kommunale tjenester.

Kommunens kostnader til nødnett

Driftskostnadene til Nødnett dekkes i hovedsak av Nødnett-brukerne gjennom en abonnementsordning. Brann- og redningsvesenene er den største brukergruppen i Nødnett, målt i antall abonnemeter. For alle brann- og redningsvesen utgjør Nødnett-abonnementet en ikke ubetydelig kostnad i budsjettet.

Abonnementsmodellen fører til at alle deltidspersonell trenger sin egen Nødnett-radio, i motsetning til personell i kasernerte brann- og redningsvesen, hvor de samme radioterminalene brukes på hvert skift.

Selv om kasernerte brann- og redningsvesen betaler mer per abonnement, vil totalkostnaden relativt sett bli høyere for brann- og redningsvesen med mange deltidsansatte.

Den samlede årlige kostnaden for Nødnett-abonnement til brann og redningsvesenet utgjør ca. 1,3 % av den totale årlige kostnaden for brann- og redningsvesenet i Norge (tall fra 2021). For mange brann- og redningsvesen utgjør imidlertid Nødnett-kostnaden en større andel av kostnadsbudsjettet. Dette gjelder særlig i kommuner med få innbyggere.

Eksempler på brann- og redningsvesen	Antall innbyggere i slukkeområdet	Antall Nødnett-abonnement, januar 2022	Abonnementsavgift Nødnett, januar 2022	Antall oppdrag 2022 (BRIS)	Abonnementskostnad per innbygger	Abonnementskostnad per oppdrag
Oslo	699 827	370	2 180 760 kr	15 010	3 kr	145 kr
Larvik	48 024	36	299 424 kr	901	6 kr	332 kr
Lebesby	1 341	37	168 972 kr	26	126 kr	6 499 kr

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

⁸⁸ Tall fra Melding om brannvernet fra 2012 til 2022, DSB.

⁸⁹ Tall fra Melding om brannvernet fra 2012 til 2022, DSB.

⁹⁰ Brann- og ulykkesvern er begrepet som benyttes i KOSTRA.

3.2 STYRKER VED DAGENS BRANN- OG REDNINGSVESEN

Brann- og redningsvesenene håndterer en bred oppgaveportefølje – alt fra hverdagshendelser og små hendelser til store hendelser. Arbeidsgruppen mener mye fungerer bra i dagens brann- og redningsvesen, og ønsker å løfte frem sentrale styrker som er viktige å ivareta og bygge videre på. Samtidig er det knyttet utfordringer til styrkene i dagens brann- og redningsvesen, dette kommer vi tilbake til i kapittel 4.

Tilgjengelig brann- og redningsvesen i alle landets kommuner

Brann- og redningsvesenene er kommunenes viktigste og største lokale beredskapsressurs, og en av aktørene i grunnberedskapen i Norge, noe som også understøttes av Totalberedskapskommisjonen. Minimumskravene i regelverket knyttet til blant annet årsverk, utrykningstid og innbyggertall, sikrer at brann- og redningstjenesten er til stede i alle landets kommuner.

Lokal tilstedeværelse gir nærhet til kommunens forebyggende- og beredskapsoppgaver gjennom god oversikt over risikoene i eget ansvarsområdet og kunnskap om lokale forhold.

Både det forebyggende arbeidet og den kommunale brannberedskapen bygges ut fra det lokale risikobildet og kommunens ambisjoner. Kommunalt eierskap sikrer at den som «eier» risikoen og sårbarheten, også har ansvaret for å gjøre gode tiltak for å redusere disse.

I tillegg til de lovpålagte oppgavene kan kommunen legge tilleggsoppgaver til brann- og redningsvesenet, og slik tilpasse bruken av ressursene i kommunene i tråd med behovet.

Det kommunale eierskapet til brann- og redningsvesenet gir en organisatorisk nærhet til andre kommunale tjenester, som legger til rette for tett involvering og samarbeid med andre deler av kommunen for å løse oppgaver knyttet til forebygging og beredskap.

Den desentraliserte beredskapen gjennom selvstendige kommunale brann- og redningsvesen bidrar også til å redusere sårbarhet i samfunnet, gjennom at det finnes redundans, selv om deler av beredskapen skulle feile eller bli slått ut.

Samarbeid mellom kommunene og bruk av ressurser på tvers

Det er mange kommuner som samarbeider om brann- og redningstjenestene. Samarbeidet legger til rette for å bruke ressurser mer fleksibelt på tvers av kommunene, for å kunne gjøre prioriteringer når hendelsene inntreffer. Samarbeidet kan gi gevinster i form av mer kostnadseffektive tjenester, økt tjenestekvalitet og bredere tjenestetilbud, i tillegg til at det kan være enklere å få til store investeringer i de samarbeidende brann- og redningsvesen.

Kostnadseffektive brann- og redningsvesen på mindre steder

Organiseringen med deltidsansatte på mindre steder er kostnadseffektivt for kommunen, ettersom det benyttes små stillingsandeler knyttet til øvingsaktivitet, og utrykninger til hendelser lønnes når de skjer. Ressursene har en annen hovedarbeidsgiver, og rykker kun ut for sin biarbeidsgiver i brann- og redningsvesenet når alarmen går.

Brann- og redningsvesenene har høy tillit i befolkningen

Lokal tilstedeværelse hele døgnet, hele året, gir trygghet og høy tillit hos befolkningen. En befolkningsundersøkelse som Ipsos gjennomførte for DSB, viste at befolkningen har stor tillit til brann- og redningsvesenet, helsevesenet, politiet og Sivilforsvaret.⁹¹ Hele 82 % av befolkningen oppga at de hadde høyest tillit til brann- og redningsvesenet. Tilsvarende undersøkelse ble gjennomført i 2013 og 2016. Disse viste på tilsvarende måte at befolkningen over tid har hatt høy tillit til brann- og redningsvesenet.

Tillit er en grunnleggende forutsetning for at en offentlig etat med så bred befolkningskontakt som brann- og redningsvesenet, skal kunne håndtere sine forebyggende- og beredskapsoppgaver. Tilliten påvirker blant annet brann- og redningsvesenets evne til å nå fram til befolkningen med råd og veiledning om brannsikkerhet.

En positiv etat med sterk kultur

Kulturen i brann- og redningsvesenene er preget av fleksibilitet, samarbeid og engasjement hos de ansatte, noe som er en styrke for brann- og redningsvesenene i håndtering av hendelser generelt.

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

Målrettet og langvarig satsning på brannforebygging gir resultater

Brannforebygging har siden 1990-tallet vært satt høyt på dagsorden etter flere store og alvorlige branner på 1970- og 80-tallet. Den forebyggende innsatsen var lenge rettet mot de særskilte brannobjektene som hoteller, sykehus og forsamlingslokaler. Med tiden har stadig flere kommuner innrettet mer av den forebyggende innsatsen mot boliger og sårbare grupper. Tallet på omkomne i brann er kraftig redusert med årene.

Forskrift om brannforebygging (2016) har vært viktig for å legge til rette for en organisering av det forebyggende arbeidet som er tilpasset dagens risikobilde. Kommunene kan i større grad bruke ressursene der behovet er størst, basert på lokal risikovurdering, og har større fleksibilitet i valg av virkemidler.

Samvirke mellom nødetatene gir god beredskap

Brann- og redningsvesenet samvirker med flere aktører på ulike områder for å gi nødstilte best mulig bistand, ved at de ivaretar hvert sitt sektoransvar med nødvendig utstyr og kompetanse.

Samlokalisering av 110-sentraler, politiets operasjonssentraler og enkelte av helses AMK-sentraler bidrar til forbedring og utvikling av tverretattlig samvirke. Nødnett har styrket samvirket mellom alle beredskapsaktørene.

God samhandling mellom brann- og redningspersonell og 110-sentralene

110-sentralene har oversikt over ressursene i brann- og redningsvesenene i sine respektive regioner. Sentralene har god kommunikasjon med nødstilte, og brannfaglig kompetanse i 110-sentralene gir grunnlag for god samhandling med brann- og redningspersonellet over Nødnett.

Profesjonalisering av utdanning til heltidsansatte

Grunnutdanning for heltidsansatte vil fra 2024 gjennomføres som en to-årig fagskole. De første studentene uteksamineres i 2026. Brann- og redningsskolen får nye, moderne øvingsfasiliteter og dette vil legge til rette for et kompetanseløft på brann- og redningsområdet. Praksis i brann- og redningsvesen vil bidra til at studentene får egne erfaringer og forståelse for det yrket vil møte etter endt utdanning.

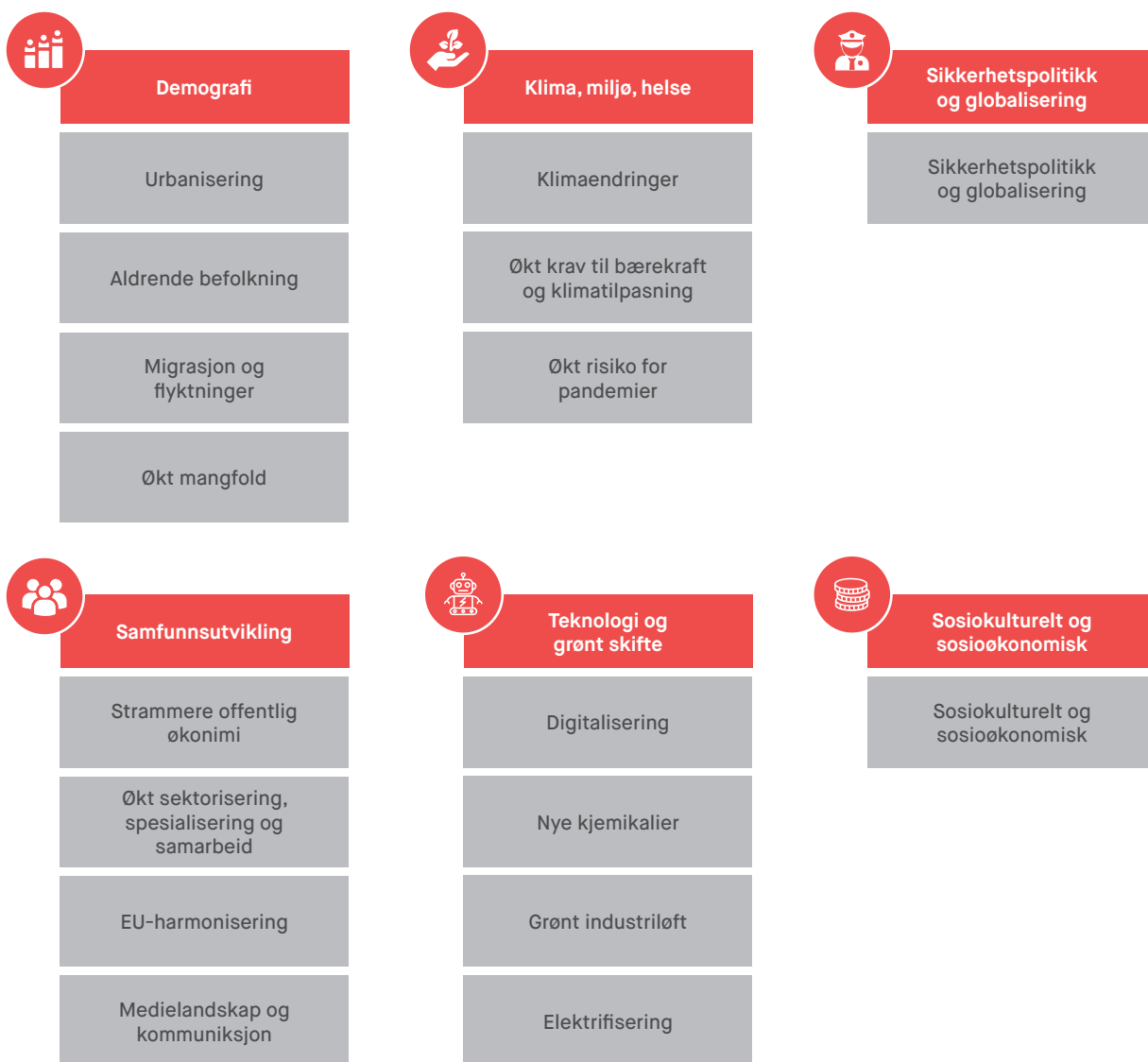


FOTO | LARS MAGNE HOVTUN, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

3.3 FREMTIDIGE UTVIKLINGS- TREKK SOM VIL PÅVIRKE BRANN- OG REDNINGSVESENENE

Arbeidsgruppen har valgt 2040 som tidshorison for å drøfte fremtidige utviklingstrekk som kan påvirke brann- og redningsvesenet. Ved å se på denne tidsperioden kan vi unngå å bli altfor påvirket av dagens situasjon, samtidig som vi har en tidsramme som

ikke er så langt frem i tid at det blir umulig å forutsi hvordan omverdenen vil se ut. 2040 er også tidsperioden Kommunal- og moderniseringsdepartementet lagt til grunn for *Scenarier for offentlig sektor i 2040*.⁹² I prosessen med å beskrive fremtidsbildet har vi brukt enkelte kilder som har en kortere tidshorison enn 2040. Arbeidsgruppen vurderer imidlertid disse beskrivelsene som relevant også i et 2040-perspektiv.



FIGUR 21. Forventede utviklingstrekk i samfunnet frem mot 2040 som vil påvirke brann- og redningsvesenet.

⁹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Scenarier for offentlig sektor i 2040. En rapport utarbeidet i forbindelse med stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor.

3.3.1 DEMOGRAFI

SSBs befolkningsframskrivninger viser at befolkningen i Norge vil øke med 8,5 % fram mot 2040. Alderssammensetningen i befolkningen kommer til å endre seg betydelig i årene fremover. Antall og andelen eldre over 65 år har over tid økt betraktelig. Antall personer over 80 år vil ifølge prognosen særlig øke fra 2025, da de store fødselskullene født etter 1945 når 80-års alder. Andelen eldre enn 80 år forventes å øke fra 4,5 % i 2022, til 8 % i 2040 og videre til 12 % i 2060.⁹³

Eldre har i dag bedre funksjon enn tidligere, men mange lever med kroniske sykdommer og nedsatt funksjonsevne.⁹⁴ Antallet med demens, øker fordi det blir mange flere eldre.⁹⁵ Det er en helsepolitisk målsetting at eldre skal kunne bo hjemme så lenge som mulig.

Utviklingen med sentralisering og urbanisering forventes å fortsette. 211 av landets kommuner vil få økt folketall fram mot 2050. Dette gjelder særlig kommuner i folkerike strøk på Østlandet, samt i og rundt de store byene. 145 kommuner i distriktene vil derimot få lavere eller uendret folketall, dette gjelder i stor grad innlandskommuner, kommuner langs svenskegrensen og kommuner i Trøndelag og Nord-Norge.

Allerede i dag er andelen eldre høyest i distriktskommuner med relativt lavt antall innbyggere. Denne utviklingen vil forsterkes. I 2018 var andelen eldre over 67 år høyere enn 25 % i 14 av landets kommuner. I 2035 vil dette gjelde 196 kommuner.⁹⁶

Klimaendringer, væpnede konflikter, matmangel og fattigdom påvirker antall innvandrere og flykninger som kommer til Europa og Norge. Flykningestrømmen til Europa i 2015 og fra Ukraina i 2022 er nyere eksempler på dette. En mer ustabil sikkerhetspolitisk situasjon internasjonalt øker sannsynligheten for nye, store innvandrings- og flykningestrømmer til Norge.

Mangfold er en betegnelse som brukes for å beskrive menneskelige forskjeller. Dette kan være kjønn, alder, nasjonalitet, funksjonsnedsettelse, personlighet,

verdier, utdanning, seksuell legning, kjønnsidentitet eller livserfaring.⁹⁷ Mangfoldet i befolkningen forventes å øke fremover mot 2040, blant annet som et resultat av økt innvandring og større aksept for forskjeller. I 2040 forventes det at vel 18 % av befolkningen er innvandrere, mot knapt 16 % i dag.⁹⁸

Hvorfor treffer dette brann- og redningsvesenet

En utvikling hvor det blir flere eldre, som skal kunne bo hjemme så lenge som mulig, kan føre til at flere vil trenge hjelp til å ivareta brannsikkerheten sin. Med økende alder følger det redusert kognitiv funksjon og ulike fysiske utfordringer, som kan øke sannsynligheten for å forårsake brann, og påvirke evnen til å evakuere selv hvis en brann oppstår.

Utviklingen med flere hjemmeboende eldre treffer brann- og redningsvesenet på ulike måter. Det må planlegges for tett forebyggende oppfølging av særlig sårbare grupper. Da er det viktig at brann- og redningsvesenet samarbeider med andre relevante aktører. Særlig sentralt er samarbeid mellom brann- og redningsvesenet og helse- og omsorgstjenesten. Samtidig kan utvikling av nye hjelpemidler gi nye muligheter til å forebygge brann, også i hjemmet. Det er stor satsning på velferdsteknologi i mange kommuner, blant annet teknologi som skal bidra til økt trygghet og sikkerhet i bolig. I tillegg kan økningen i antall hjemmeboende eldre føre til flere helseoppdrag for brann- og redningsvesenet, dersom det ikke skjer en endring i forholdet mellom brann og helse.

Sentraliseringen vil treffe brann- og redningsvesenet ulikt. Noen områder vil oppleve fraflytting, mens andre vil få befolkningsvekst. Nær 80 % av brannkonstablene i Norge er deltidspersonell.⁹⁹ De dekker de minst befolkede områdene. I mindre kommuner i distriktene kan utviklingen med fraflytting og en eldre befolkning føre til mindre rekrutteringsgrunnlag for deltidskonstabler. Dette vil forsterke en utfordring med rekruttering som allerede er til stede i dag noen steder.

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: Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. Hentet fra Statistisk sentralbyrå, Nasjonale befolkningsframskrivninger (2022). Hentet fra Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken: Nasjonale befolkningsframskrivninger (2022). Hentet fra Statistisk sentralbyrå.

⁹⁹ Melding om brannvernet (2022).

I storbykommuner kan urbanisering og befolkningsvekst føre til trafikkvekst og fortetning av bygningsmasse, som igjen kan føre til at brann- og redningsvesenet får større problemer med å ta seg fram. Økt fortetning i byene kan videre gi større fare for brannsmitte. Mer virksomhet og flere folk på mindre områder gir også større skadepotensial ved branner og andre ulykker. Videre gjør en utvikling mot større grad av flerbruk i nye bygg, for eksempel bolig og næring, det krevende å slokke branner.

Befolkningsvekst i bykommuner og tettsteder vil, etter dagens regelverk kunne medføre krav om endret og økt bemanning av heltidsansatte konstabler. Brann- og redningsvesenets forskrift krever for eksempel endring i antall vaktlag når tettstedet passerer 50 000 eller 100 000 innbyggere, og overgang til heltidspersonell når et tettsted passerer 20 000 innbyggere.¹⁰⁰

En ny situasjon med økt tilstrømming av innvandrere og flyktninger kan skape flere utfordringer for brann- og redningsvesenet. Det kan for eksempel være:

- Flere branner i mottak med flyktninger, som ikke alltid kjenner norsk brannlovgivning tilstrekkelig.
- Utfordringer knyttet til kommunikasjon med mennesker som ikke kan verken engelsk eller norsk, og som har en annen risikoforståelse og kultur. Tilliten til myndighetspersoner i uniform er ikke nødvendigvis like høy i andre land som i Norge. Økte krav til tekniske løsninger for språktolkning på 110-sentralene samt kommunikasjonsferdigheter hos operatørene.

Samtidig kan økt innvandring gi muligheter til befolkningsvekst i fraflyttingsområder og til å øke muligheten for mangfold i brann- og redningsvesenet.

Økt mangfold vil få ulike konsekvenser for brann- og redningsvesenet, ikke minst knyttet til å sikre rekruttering som i større grad enn i dag gjenspeiler befolkningen. En situasjon hvor man ikke lykkes med å øke mangfoldet i brann- og redningstjenesten vil kunne redusere evnen til å kommunisere med og ha tillit i hele befolkningen.

3.3.2 KLIMA, MILJØ OG HELSE

Verden og Norge opplever allerede konsekvenser av klimaendringer, og disse forventes å øke de neste tiårene. Konsekvensene som påvirker brann- og redningsvesenet, er først og fremst effektene av høyere temperaturer, lengre tørkeperioder og mer nedbør, med følgende utfordringer:¹⁰¹

- Økende risiko for flere og større skogbranner. Ifølge en rapport fra Meteorologisk institutt kan antall dager med skogbrannfare bli nær fordoblet fra 2017 til 2100. Antall dager med svært stor skogbrannfare kan bli mange-doblet.¹⁰² Tørke om høsten og vinteren kan føre til flere skog- og lyngbranner også i disse årstidene.
- Tørke, som kan føre til mangel på vann i perioder både for husholdninger, næringsliv, landbruket og slokkevann for brann- og redningsvesenet.
- Lange tørkeperioder og sterk vind øker faren for brann med rask og omfattende spredning i områder med eldre tett trehusbebyggelse.
- Mer uvær i form av kraftig vind kan føre til skader på personer, bygninger og infrastruktur.
- Kraftigere regnvær og høyere havnivå vil gi økt risiko for jord- og leirskred, oversvømmelser, vannskader, lavere vannkvalitet og lignende.

De pågående klimaendringene vil også kunne bidra til økt fare for, og økt hyppighet og omfang av, Natech-ulykker (Natural hazard triggered technological accidents). Dette betyr ulykker med teknisk utstyr og tilhørende systemer, som er utløst av en naturhendelse og fører til en kjemikalieulykke. Flere typer klimarelaterte hendelser forventes også å ramme områder som tidligere ikke har vært utsatt for slike.

Kravene til miljøansvar og bærekraftig virksomhet for både private og offentlige aktører vil trolig øke, som følge av at samfunnet forsøker å redusere utslipp og minimere konsekvensene av klimaendringer og naturtap. Arealplanlegging i kommunene blir enda viktigere enn i dag for å tilpasse samfunnet til klimaendringene. FNs klimamål kan bli mer styrende for planleggingsarbeid, og dette må ivaretas både i arealplanlegging og i byggefasen.

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

¹⁰² DSB (2019). Beredskapsanalyse skogbrann pkt. 2.1 Klimaendringer og skogbranner.

¹⁰⁰ Brann- og redningsvesenets forskrift (2021).

Klima- og miljøendringer kan øke forekomsten av smittsomme sykdommer. Dette, kombinert med stor internasjonal reiseaktivitet, kan øke faren for store smitteutbrudd og pandemier.

Hvorfor treffer dette brann- og redningsvesenet?

Konsekvensene av klimaendringene vil utfordre kommunene, som har ansvar for å sikre både befolkningen og infrastrukturen samt gjenopprette samfunnets funksjoner etter slike hendelser. Klimaendringene treffer hele landet og fører med seg utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse, særlig ved samtidige hendelser. Denne utfordringen er sannsynligvis større for deltidsbrannvesen enn for heltids brann- og redningsvesen.

Sannsynligheten øker for at Norge vil oppleve skogbranner av hyppighet og omfang, som i dag kun er vanlig lengre sør i Europa. Slike branner vil særlig utfordre brann- og redningsvesenets kapasitet. I tillegg øker sannsynligheten for sammenfallende ekstremhendelser. Ved store hendelser hvor mange aktører er involvert, er det viktig at det er avklart hvem som tar beslutninger.

Brann- og redningsvesenet vil også møte forventninger om å ta mer ansvar for egen bærekraft. Dette kan for eksempel handle om kunnskap og tilgang på sløkkemetoder, som har minst mulig miljømessige fotavtrykk, og reduksjon av klimagassutslipp fra egen maskin-/bilpark.

Økt takt i klimatilpasningen vil videre gjøre at brann- og redningsvesenets forebyggende deltakelse i kommunens arealplanlegging, blir enda viktigere enn i dag, særlig for å synliggjøre behov som for tilstrekkelige begrensningsslinjer og soner rundt etablering av nye boligfelt, industri og lignende. Videre gjelder det å sikre tilstrekkelig sløkkevann, sikre adkomst og tilgjengelighet for brann- og redningsvesenets kjøretøy og utstyr.

Covid-19 fikk store konsekvenser for hele det norske samfunnet, inkludert brann- og redningsvesenet. Ved en fremtidig pandemi vil en situasjon der store deler av personellet i brann- og redningsvesenet og 110-sentraler blir syke samtidig, gjøre det krevende å oppfylle samfunnsfunksjonene knyttet til beredskap.

Brann- og redningsvesenet er i kontakt med innbyggere og eksponeres dermed for smitte. Brann- og redningsvesenet må være forberedt på at mangel på personell grunnet en pandemi, kan bli betydelig større enn under covid-19.

3.3.3 SIKKERHETSPOLITIKK OG GLOBALISERING

Verden er i endring, og det er krig i Europa. Vi må forberede oss på at konfrontasjonen mellom Russland og Vesten blir langvarig. Norge har dratt stor nytte av globalisering og et regelverksbasert internasjonalt system, som nå er under press. Samhandlingen mellom stormaktene er nå mer preget av konkurranse enn av samarbeid, noe som utfordrer en småstat som Norge.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen påvirkes også av samfunns- og teknologiutviklingen. Samfunnets økte digitalisering gir statlige og ikke-statlige aktører nye verktøy og arenaer til å forfølge sine strategiske interesser. Bruken av en kombinasjon av åpenlyse og fordekte militære og ikke-militære virkemidler, såkalt sammensatt virkemiddelbruk, utfordrer skillet mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.¹⁰³

Hvorfor treffer dette brann- og redningsvesenet?

Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan den internasjonale situasjonen vil utvikle seg fram mot 2040. Men endringene vi står i, vil påvirke brann- og redningsområdet i Norge og stille endrede krav til kompetanse og materiell. Krav til å være forberedt gjelder også beredskap knyttet til krigs- og krisesituasjoner.

Utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen, men også andre utviklingstrekk som klimaendringene, kan stille større krav til brann- og redningsvesenets deltakelse i krisestøtte utenfor Norge. Samtidig må Norge være forberedt på også å kunne ta imot og benytte bistand fra våre naboland.

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

3.3.4 SAMFUNNSUTVIKLING - STRAMMERE OFFENTLIG ØKONOMI OG SEKTORISERING

Handlingsrommet i offentlig sektor vil bli mindre i årene som kommer. I «Scenarier for offentlig sektor i 2040» er dette ansett som et av de relativt sikre utviklingstrekkene. Lavere og ustabil oljepris gir isolert sett mindre vekst i økonomien. I tillegg er det forventninger om lavere formuesavkastning fra Oljefondet. Det er derfor nødvendig å øke produktiviteten i offentlig sektor.

Sektorisering og spesialisering har vært en langvarig trend, ikke minst innenfor den statlige delen av offentlig sektor. En slik utvikling skaper avhengigheter og økt kompleksitet. Brann- og redningsvesenet samhandler blant annet tett med de andre nødetatene og andre beredskapsaktører. Av beredskapsaktørene i Norge er brann- og redningsvesenet den mest desentraliserte.

Hvorfor treffer dette brann- og redningsvesenet?

Den økonomiske utviklingen vil høyst sannsynlig også få konsekvenser for ressursene i kommunene. Allerede i dag trekker både brann- og redningsvesenene og eierne fram økonomi som den største utfordringen. Utviklingen framover vil stille enda større krav til effektivisering og prioritering mellom mange områder, som er viktige for kommunenes innbyggere, også brann- og redningsvesenet.

Ulik kommuneøkonomi og politiske prioriteringer vil kunne gi en ulik utvikling fra kommune til kommune. Politiske prioriteringer vil kunne medføre at deler av brann- og redningsvesenets tilbud, vil måtte velges bort.

Brann- og redningsvesenet er den nødetaten som har størst lokal tilstedeværelse over hele landet. Når helse og politi allokterer ressurser, påvirker dette brann- og redningsvesenets oppgaveportefølje en del steder. En samfunnsutvikling med fortsatt fokus på spesialisering og sektorisering, stiller også nye krav til samarbeid på tvers av sektorer og nivåer.

3.3.5 TEKNOLOGI OG GRØNT SKIFTE

Teknologiutviklingen er en av de viktigste endringsdriverne i samfunnet. Norge har kommet langt i å ta i bruk ny teknologi og i digitalisering av samfunnsfunksjoner. Digitaliseringen medfører imidlertid nye sårbarheter og avhengigheter på tvers av ansvarsområder, sektorer og landegrenser.

Mengden data vokser eksponentielt. Vi fatter i dag beslutninger (ofte uten menneskelig involvering) basert på langt større datagrunnlag enn for kort tid siden, og denne utviklingen fortsetter. Datakvalitet blir viktigere for å motvirke at beslutninger fattes på dårlig grunnlag.

Stadig flere operasjoner og prosesser baserer seg på teknologi og digitale løsninger.¹⁰⁴ I tillegg skjer det en sammenkobling av digitale systemer gjennom internett. Feil og kriminell utnyttelse av svakheter i systemene kan medføre svikt i funksjoner, som raskt kan spre seg og svekke kritiske samfunnsfunksjoner. Den globale sammenvevingen av digitale ressurser gjør dessuten at det er vanskelig å verne seg mot angrep. Sårbarheter, som for eksempel spredning av falske nyheter, kan skape tillitsutfordringer. Fjernstyring av anlegg med farlig stoff kan medføre store ulykker, og økende internasjonal handel over nett gir mer utfordrende markedskontroll.

Robotisering, automasjon og kunstig intelligens byr på utfordringer, men også muligheter.¹⁰⁵ De siste tiårene har vi blitt vant med at roboter overtar fysiske arbeidsoppgaver, som tidligere har blitt utført fysisk av mennesker. De siste årene er det gjort store fremskritt også innenfor andre områder. Selvkjørende biler er kjent, men også oppgaver som krever omfattende kompetanse og analyseevne kan i større grad enn før erstattes av roboter.

På verdensbasis foregår det en formidabel utvikling av nye kjemikalier. I Norge håndteres det hver dag store mengder kjemikalier, som samfunnet vårt er avhengig av. Flere av disse kjemikaliene representerer en fare for befolkningen, miljøet eller materielle verdier dersom de håndteres feil, det skjer uhell, eller de brukes i uønskede vilde handlinger.

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

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

For å oppnå målene om et lavutslippssamfunn innen 2050 kreves en enorm omstilling av eksisterende industri, samt etablering av ny, grønn industri.¹⁰⁶ Utviklingen går raskt og fører bl.a. til behov for endringer i energisystemer, anleggstyper og fysisk infrastruktur. Eksempler er for CO₂-håndtering, hydrogenfyllestasjoner, ammoniakk som drivstoff, biogassanlegg og batterifabriker.

Anleggene planlegges etablert i hele landet, også i kommuner som ikke tidligere har måttet ta hensyn til risikofylt virksomhet eller storulykkeanlegg i areal- eller beredskapsplanleggingen sin. Endringene er mer miljøvennlige, men bidrar til nye sikkerhetsutfordringer i form av økt brann- og eksplosjonsrisiko.

Flere alvorlige uhell knyttet til ny teknologi, for eksempel batteribranner og eksplosjon i hydrogenanlegg, illustrerer nye risiko- og beredskapsscenarioer. De nye energibærerne, som hydrogen og ammoniakk, er hhv. eksplosjonsfarlige og giftige. Det kreves god ivaretagelse av sikkerhet for tredjeperson, for eksempel forbipasserende.

Det grønne skiftet betyr økt og annerledes bruk av elektrisitet. Transportsektoren skal elektrifiseres og ta nye energibærere i bruk, vi får smarte hus og avansert styring av elektrisk utstyr. Lokal produksjon og lagring av strøm vil bli mer og mer utbredt, og vil kunne bidra til økt risiko for brann. Utfasingen av oljeprodukter med andre typer farlig stoff, eksempelvis brannfarlig gass, som er mer miljøvennlige, gir også nye utfordringer.

Bruk av strøm på stadig nye områder utfordrer arbeidet med elsikkerheten. Strømmen er grunnmuren i det moderne samfunnet. Derfor er vi stadig mer avhengig av at elektrobransjen gjør jobben på en sikker måte med høy profesjonalitet. Bortfall av strøm og tjenester innen elektronisk kommunikasjon kan potensielt gi store konsekvenser, og i særdeleshet utfordre opprettholdelsen av kritisk infrastruktur.

Utviklingen i EU (Green Deal) går mot en stimulering til gjenbruk, reparasjon og sirkulær bruk av ressurser. Dette må forventes å skape brannsikkerhetsmessige utfordringer, for eksempel ved økt bruk av solcelleteknologi og lokal lagring av strøm i batteribanker i boliger.

Hvorfor treffer dette brann- og redningsvesenet?

For brann- og redningsvesenet representerer disse utviklingstrekkene både utfordringer og muligheter. Digitaliseringen vil for eksempel kunne bidra til mer effektive beslutningsprosesser, raskere responstider, sikrere og mer effektiv slokking, bedre analyser og mer målrettet forebygging. Brann- og redningsvesenet må aktivt ta eierskap til digitaliseringen for å dra nytte av mulighetene.

Den teknologiske utviklingen kan også øke forventningene i befolkningen til at brann- og redningsvesenet investerer i kostbart teknologisk utstyr. Det er krevende, selv for de største brann- og redningsvesenene å være teknologisk oppdatert. Slike forventninger vil være enda vanskeligere å møte i mindre brann- og redningsvesen.

Flere sensorer i bygg og kjøretøy vil kunne gi en økt signalmengde inn til 110-sentralen, og man kan se for seg at en operatør i fremtiden i større grad må forholde seg til både tekst, video og bilde samtidig.

Økt avhengighet til teknologi og digitale tjenester gjør brann- og redningsvesenet mer sårbart. Digital sikkerhet er kostbart og krever tilgang til spesialisert kompetanse. Nye former for samarbeid vil måtte vurderes, for å sikre tilstrekkelig kvalitet på sikkerhetsområdet over hele landet.

En stadig raskere teknologisk utvikling krever økt spisskompetanse hos brann- og redningsvesenet – eller en bedre deling av kompetanse enn i dag. Kompetanse framstår som en nøkkelutfordring for brann- og redningsvesenet framover. Dette gjelder både teknologi brann- og redningsvesenet selv skal benytte, og kompetanse om risikoene de møter ute i samfunnet knyttet til kjemikalieområdet, grønn industri, nye energibærere og energilagring som litium-ionbatterier, hydrogen og solceller.

Brann- og redningsvesenet og 110-sentralene må både innen kjemikalier og andre av disse områdene utvikle kompetanse, samtidig som nye rutiner og prosedyrer må utvikles og nye samarbeidsmodeller med andre aktører må etableres. Det er urealistisk at alle brann- og redningsvesen og 110-sentraler skal kunne ha høy kompetanse på alle disse feltene.

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

Også deltidsbrannkonstabler må kunne håndtere første fase av alle typer hendelser, frem til de eventuelt får bistand fra andre. Tett samarbeid med industriverket, der det finnes, vil være viktig.

Regulatoriske virkemidler knyttet til elektrifiseringen er mange, til dels kompliserte og reaktive. Den raske utviklingen i samfunnet, ikke minst knyttet til teknologi utfordrer evnen til å endre og tilpasse prosedyrer og regelverk raskt nok. Brann- og redningsvesenet er avhengig av regulerende myndigheters evne til raskere tilpasninger.

3.3.6 SOSIOKULTURELT OG SOSIOØKONOMISK

Demokratisk svekkelse og økt polarisering preger den politiske utviklingen i verden. Det kan bli økt polarisering også i norsk politikk, blant annet med fremvekst av ekkokamre. Befolkningens tillit til norske myndigheter er i verdenstoppen, men den er også utfordret hos oss. Det er en global trend at mennesker i minkende grad er villige til å underordne seg autoriteter. Individuelle ønsker, selvrealisering, interesser og overbevisninger styrer våre valg i økende grad.¹⁰⁷ Endret individuell atferd kan skape nye risikoer, for eksempel økt bruk av elektriske apparater som vaskemaskiner om natten, økt vinterturisme i vanskelig framkommelige strøk eller adrenalin-aktiviteter med høy risiko.

Norge har små økonomiske forskjeller, men ulikhetene vokser. Sysselsetting, lønn og arbeidsledighet henger tett sammen med utdanningsnivået. Kvinner har allerede høyere utdanningsnivå enn menn, og forskjellen er voksende. Andelen uføretrygdede i befolkningen er voksende, og blant innbyggere under 30 år øker andelen som mottar helserelaterte ytelser.¹⁰⁸ Godt over en halv million nordmenn er ikke-digitale.¹⁰⁹

Hvorfor treffer dette brann- og redningsvesenet?

En slik utvikling kan påvirke den høye tilliten brann- og redningsvesenet nyter i befolkningen i dag og gjøre både håndtering av hendelser og forebygging mer krevende. Brann- og redningstjenesten må forberede seg på hvordan de også i framtiden kan være et brann- og redningsvesen for alle grupper i befolkningen. Hvordan bygge tillit og unngå at deler av befolkningen utvikler mistro og usikkerhet mot brann- og redningsvesenet? Hvordan nå frem med forebyggende budskap? I en del andre land har brann- og redningsvesenet betydelig lavere tillit enn i Norge. Kanskje delvis på grunn av at de i større grad har måttet bistå politiet i situasjoner med uroligheter, opptøyer og påtente branner. I Norge er dette relevant når det gjelder brann- og redningsvesenets rolle i PLIVO-hendelser.

I en befolkning der ønsket om selvrealisering blir viktigere enn viljen til å bidra for fellesskapet, kan brann- og redningsvesenets muligheter til rekruttering av deltidspersonell påvirkes negativt.

3.4 ORGANISERING I ANDRE LAND

Arbeidsgruppen har innhentet informasjon om brann- og redningsvesenene i Sverige, Danmark og Finland. Informasjonen omhandler regulering, myndighet, oppgaver og utdanning.

I Sverige er det både kommunal og statlig beredskap. Kommunens ansvar for redningstjenesten omfatter all redningstjeneste, utenom enkelte redningsoppgaver som er lagt til staten. Alle de kommunale redningstjenestene har samlet seg i 20 regioner for å bygge felles ledelse av redningstjenesten.

I Danmark er det både en statlig og en kommunal redningsberedskap. Ved større, langvarige eller personellkrevende hendelser, eller hendelser der det kreves spesialutstyr, yter staten ved fem regionale beredskapssentre 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 Bjønness, A. M., Midtbø, T., Størset, H. & Ulven, C. H. (2021). *Befolkningens digitale kompetanse og deltakelse* (Kompetanse Norge, rapport).

	Norge	Sverige	Danmark	Finland
Antall innbyggere	5 400 000	10 000 000	5 800 000	5 500 000
Antall kommuner	356	290	98	311
Antall brann- og redningsvesen	197	140	32	21
Ca. antall heltidsansatte	2 000 ¹¹⁰	5 000	1 400	4 000
Ca. antall deltidsansatte	8 000 ¹¹¹	11 000	4 000 + 1 100 frivillige	14 600
Kommunalt nivå	Brannvesen	Brannvesen	Brannvesen	Nei
Regions- eller statlig nivå	Nei	20 regioner – felles ledelse	5 regioner som støtter kommunale brannvesen	21 regionale brann- og redningsvesen

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

I Finland er ansvaret for organisering av redningsvesenet overført fra kommunene til 21 velferdsområder og Helsinki kommune. Redningstjenesten i de 21 områdene er selvstyrt, altså verken kommunale eller statlige organer. Utover redningsvirksomheten kan redningsvesenet også bistå helsemyndigheten i forbindelse med førstehjelp og prehospitall akuttmedisin, dersom de har avtalt dette med helsemyndighetene.

3.4.1 SVERIGE

I henhold til *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO)*¹¹² har kommunene ansvar for hhv. brannforebygging og redningstjeneste. Ansvaret for loven er lagt til Forsvarsdepartementet.

I Sverige er det både kommunal og statlig beredskap. Kommunens ansvar for redningstjenesten omfatter all redningstjeneste utenom de redningsoppgavene som er lagt til staten¹¹³. Statlige oppgaver inkluderer fjellredning, flyredning, sjøredning, miljøredning til sjøs og redning ved utslipp av radioaktive stoffer.

Opgavene er nærmere beskrevet i forskrift.¹¹⁴ Det er et krav at kommunen skal beskrive og inndele risikovurderingen innenfor følgende ulykkestyper: (1) brann i bygning, (2) brann utendørs, (3) trafikkulykke, (4) ulykke med farlige stoffer, (5) naturulykke og (6) drukning. Den svenske loven bygger på internkontrollprinsippet, på samme måte som i Norge.

I henhold til LSO omfatter det forebyggende arbeid også forebygging av andre ulykker enn branner, uten at andres ansvar begrenses. Det er også presisert i loven at kommunene har en plikt til å samarbeide, da de skal utnytte hverandres ressurser i det brannforebyggende arbeidet. Virkemidlene er, som i Norge, informasjon og rådgivning, feing og tilsyn.¹¹⁵

Det er gitt nærmere regler om organisasjon og ledelse i LSO.¹¹⁶ Kommunen skal ha en redningssjef. I § 16 a og b (inntatt i 2020) er det bestemt at når en redningsinnsats berører flere kommuner, skal redningsledelsen i de berørte kommunene sammen beslutte hvilken kommune som skal ha ledelsen av redningsinnsatsen. Dersom de ikke kommer overens, skal avgjørelsen besluttes av den eller de länsstyrelsene som er påvirket.

¹¹⁰ Ansatte i beredskap. Tall fra Melding om brannvernet 2022.

¹¹¹ Ansatte i beredskap. Tall fra Melding om brannvernet 2022.

¹¹² Loven er konkretisert i to forskrifter som omfatter redningstjenesten: 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* – kommunenes ansvar står kapittel 3 §§ 7-16. Statens oppgaver står 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 kommunene skal ha en overordnet ledelse for innsatser som berører flere kommuner. Når kommunene samarbeider i innsatser som berører flere kommuner, skal ledelsen utøves likt på tvers av kommunene.

Kommunene har samlet seg i 20 regioner for å bygge felles ledelse av nødetatene med felles hovedkontor, overordnet leder og så videre. Denne regionaliseringen har pågått i Sverige over lengre tid. Regionene har ansvar for beredkapsplanlegging, ressurstildeling og oppfølging av pågående innsatser innenfor det geografiske ansvarsområdet, samt støtter de operative redningslederne i innsatsen med ressurser.¹¹⁷

Den svenske grunnutdanningen for brannpersonell er toårig, og studentene må selv bekoste utdanningen. Utdanningen gir ikke mulighet til å konvertere fag for studier på høyskole eller universitet. Deltidspersonell tilbys ni ukers kursing ved skolen. Det er ikke et krav med ni ukers opplæring i form av at Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tilbyr opplæringen. Det er imidlertid et krav at personellet som skal utføre oppgaver etter LSO, har den erfaringen og kompetansen som trengs for oppgaven. LSO: «Personalet som på vegne av kommunen skal drive forebyggende virksomhet, planlegge, lede, gjennomføre og følge opp redningsinnsats og utøve tilsyn, skal gjennom opplæring og erfaring ha nødvendig kompetanse.»¹¹⁸

3.4.2 DANMARK

I henhold til beredkapsloven (LBK) nr. 314 af 03/04/2017 omfatter loven både en statlig og en kommunal redningsberedskap.¹¹⁹ Forsvarsministeren er øverste administrative myndighet for den statlige redningsberedskapen.¹²⁰

I tillegg til de 32 kommunale redningsberedskapene er staten, ved Beredkapsstyrelsen¹²¹, organisert i fem regioner, som støtter den kommunale redningsberedskapen innenfor deres region, men også på tvers av regionene.

I likhet med Norge er det kommunestyrets, eller den felles beredkapskommissjons (samordnede) ansvar å sikre og kontrollere at kommunens redningsberedskap er forsvarlig organisert og dimensjonert.

Når det gjelder redning, har den kommunale redningsberedskapen ansvar for den *umiddelbare innsatsen* ved ulykker og katastrofer og ivaretar innsatsledelsen på skadestedet under hele innsatsen.

Ved større, langvarige eller personellskrevende hendelser, eller hendelser der det kreves spesialutstyr, gir Beredkapsstyrelsen¹²² assistanse til den kommunale redningsberedskapen.¹²³ Beredkapsstyrelsen har seks beredkapsentre rundt om i Danmark. Beredkapsentrene er bemannet med faste ansatte, vernepliktige og flere steder med frivillige. De vernepliktige er kun utdannet som redningsspesialister (ikke soldater). De er alle ferdigutdannede innen brann og redning, og har også opplæring i CBRNE, USAR, kommunikasjonstjeneste, oljeoppsamling med mer. De kan også løse en rekke andre oppgaver innen «sivilbeskyttelse», som kan sammenlignes med vårt Sivilforsvar. Det er døgnvakt på alle sentrene, og responstiden avhenger av skadestedets plassering. Det meste av landet er dekket innen 1 time, og resten innen 2 timer.

¹²¹ Beredkapsstyrelsen, er DSBs søsterorganisasjon i Danmark.

¹²² I henhold til *Retningslinjer for indsatsledelse* (Mars 2018) utgitt av *Beredkapsstyrelsen* er følgende tilfeller nevnt der **Beredkapsstyrelsen** kan bidra: *store sammenstyrtnings- eller togulykker, ved akutte uheld med farlige stoffer, ved bygnings- og naturbrande, der kræver stor sluknings- og vandforsyningskapacitet, og ved voldsomt vejr. Beredkapsstyrelsen yder også bistand til andre myndigheder med ansvar for beredskab og indsats eller opretholdelse af vigtige samfunnsfunktioner, for eksempel Fødevarestyrelsen, Udlændingestyrelsen, Banedanmark, SKAT, sundhedsberedskabet og politiet.*

¹²³ I henhold til beredkapsloven (LBK) nr.314 af 03/04/2017 kapittel 4 er det forsvarsministeren som fastsetter regler om den tekniske ledelsen av innsatsen på skadestedet. Ved større skader koordineres innsatsen av politiet, jf. § 17, stk.1. I henhold til beredkapslovens § 18, stk.3 skal den tekniske leder av innsatsen tilkalle assistanse fra et annet kommunalt redningsberedskap eller Beredkapsstyrelsen dersom det er nødvendig på grunn av ulykkens karakter og omfang. Dette er konkretisert i BEK 1085-2019 - § 10.

¹¹⁷ På spørsmål om endringer i Sverige – svarer Persbeck (MSB): *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 Loven er konkretisert i flere forskrifter, blant annet: *Bekendtgørelse om risikobaseret kommunalt redningsberedskab (dimensjoneringsbekendtgørelsen) BEK nr 1085 af 25/10/2019 (heretter forkortet 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.

Ifølge årsrapporten til Beredskabsstyrelsen (2021) utgjør kostnadene til den operative beredskapen 229 mill. kr, mens myndighetsoppgavene utgjør 27,9 mill. kr.

Beredskabsstyrelsen har også ansvar for kjemisk og nukleær ekspertberedskap.

Ifølge beredskabsloven¹²⁴ skal den kommunale redningsberedskapen yte forsvarlig innsats mot skader på personer, eiendom og miljø ved ulykker og katastrofer, herunder terror- og krigshandlinger. Redningsberedskapen skal kunne motta, innkvartere og forpleie evakuerte og andre nødstilte.

Grunnprinsippet er at kommunene skal dimensjonere redningsberedskapen i tråd med ROS-analysen. Risikoprofil, servicenivået, organisasjon, virksomhet, alarmering, dimensjonering og materiell skal beskrives i en plan for den kommunale redningsberedskapen.

Personell i den kommunale redningsberedskapen som utfører oppgaver innen brannslukking, skal etter ett års tjeneste gjennomføre en avsluttende test. Utdannelsen av brannpersonell foregår lokalt ved den kommunale redningsberedskapen. Utdannelse av brannmestere (holdledere) og innsatsledere foregår på Beredskabsstyrelsens skole i Tinglev.

3.4.3 FINLAND

I henhold til Rådningslagen 29.4.2011/379¹²⁵ har redningsvesenet i Finland ansvar for forebygging av branner og andre ulykker samt redning.¹²⁶ I tillegg til evakuering på grunn av branner eller andre ulykker, har redningsvesenet også ansvar for å beskytte sivilbefolkningen mot farer, herunder å bygge og vedlikehold tilfluktsrom samt varsle befolkningen.

Bestemmelser om redningsvesenet finnes i tillegg til Rådningslagen, også i andre lover.¹²⁷

I Finland er redningstjenesten en del av Inrikesministeriet¹²⁸ sitt forvaltningsområde. I henhold til loven¹²⁹ skal Inrikesministeriet lede og føre tilsyn med redningstjenesten. De har videre ansvar for redningstjenestens forberedelser og organisering over hele landet, og for å koordinere virksomheten til ulike departementer og ansvarsområder innen redningstjenesten. Regionaladministrasjonen er også pålagt å støtte Inrikesministeriet i enkelte oppgaver ifølge Lag om ordnande av rådningsväsendet.¹³⁰

Ved inngangen til 2023 ble ansvaret for organisering av redningsvesenet overført fra kommunene til 21 selvstyrte velferdsområder og Helsinki kommune.

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

Reformen skal også sikre en tettere knytning mellom redningsvesenet og sosial- og helsetjenesten, for å skape synergier innenfor prehospitale akutthelsetjeneste. Redningsvesenet er likevel fortsatt en egen sektor. Målet er at det gode tjenestenivået bevares selv om befolkningen eldes og trenger flere tjenester. Dette forutsetter at ressursene til den prehospitale legevakten og legevakten brukes mer effektivt enn i dag.

Det er en plikt til samarbeid innenfor redningsvesenets område og mellom redningsvesenet om blant annet å forebygge ulykker og bistandsberedskap.¹³²

Virkemidlene i det brannforebyggende arbeidet er, som i Norge, feiing, informasjons- og kommunikasjonstiltak og tilsyn.

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

¹²⁵ Författningar: Lagar och förordningar om rådningsväsendet och nödcentralsverksamheten.

¹²⁶ Författningar: Lagar och förordningar om rådningsväsendet och nödcentralsverksamheten. Ref. § 2 a.

¹²⁷ Andre lover: Lag om ordnande av rådningsväsendet 613/2022. Lag om ordnande av social- og helsevården og rådningsväsendet i Nyland 615/2022. Lag om välfärdsområden 611/2021. Inrikesministeriets förordning om beslut om rådningsväsendets servicenivå 1225/2022. Inrikesministeriets förordning om välfärdsområdets tillsyns- og bedömningsskyldighet samt om regionförvaltningsverkets expertbedömning 1213/2022.

¹²⁸ Ministeriet har samme rolle som et departement i Norge, men i motsetning til Finland har ikke Norge noe innenriksdepartement. Det nærmeste vi kommer i Norge er Justis- og beredskapsdepartementet når vi ser hen til ansvaret som *Inrikesministeriet* har: Politiet, migrasjon, redningsvesenet, nasjonal sikkerhet, nødsentral-virksomhet, sivil krisehåndtering og grensesikkerhet.

¹²⁹ Rådningslagen 379/2011 § 23.

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

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

¹³² Plikt til samarbeid innenfor redningsvesenets område følger av *Rådningslagen 379/2011* kapittel 6 i loven.

Oppgaver som skal håndteres innen beredskap er brann, trafikkulykker, ulykker som forårsakes av farlige stoffer (kjemikalie og oljeulykker), naturkatastrofer, ras, eksplosjoner, kontroll og bekreftelsesoppgaver (alarmer fra automatisk brannalarmer og alarmer fra røykvarslere), første innsats for redning av mennesker og dyr, samt skadepkontrolloppdrag og «handrækningsoppdrag».¹³³

Utover redningsvirksomheten kan redningsvesenet også etter avtale bistå helsemyndigheten i forbindelse med førstehjelp og prehospital akuttmedisin.¹³⁴

Den finske utdanningen av heltidspersonell er klassifisert etter det europeiske ECTS-systemet for godkjenning og overføring av fag og vektall.¹³⁵ Grunnutdanningen varer i ett og et halvt år. Tematisk fokuserer utdanningen på brann og redning ca. 70 % av tiden, mens 30 % vies trening innenfor akuttmedisinsk behandling og ambulansetjeneste. Gjennomført utdanning gir fagskolebevis. Dette gjør at studentene kan få jobb som ambulanspersonell eller i heltidstjeneste i lokale brann- og redningsvesen.

Deltidspersonell får opplæring av de respektive regionale heltidsbrannvesenene, og får ingen formell utdanning.

¹³³ På svensk «handrækningsoppdrag». Vi vet ikke noe mer om hva slags type oppdrag dette er.

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

¹³⁵ Se beskrivelsen av utdanningen på brannområdet i Finland i Prop. 15 L (2022–2023) Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven (etablering av fagskole for brann- og redningspersonell mv.) kap. 4.2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-15-l-20222023/id2947438/?ch=1>



FOTO | HELITRANS AS





4



Utfordringer for brann- og rednings- vesenene



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

Summen av dagens utfordringer og fremtidige utviklingstrekk skaper et mangesidig og komplisert utfordringsbilde. Mange av utfordringene vil være størst for de mindre brann- og redningsvesenene som hovedsakelig har deltidsansatte og i liten grad samarbeider med andre. Dette kapittelet inneholder en gjennomgang av utfordringer arbeidsgruppen mener vil treffe brann- og redningsvesenene frem mot år 2040.

4.1 UKLAR OPPGAVEPORTEFØLJE

Det er uklart hva som omfattes av brann- og redningsvesenenes sektoransvar. Dette knytter seg til lovens ordlyd og forarbeider, utfordringer med risiko- og sårbarhetsanalysen og de brannforebyggende oppgavene. Det er økende oppgaveglidning mellom helsetjenesten og brann- og redningsvesenene, og oppgaver som gjøres for politiet oppleves som krevende.

4.1.1 IKKE TYDELIG HVILKE OPPGAVER BEREDSKAPSSTYRKEN SKAL UTFØRE

Brann- og eksplosjonsvernloven er tydelig på at brann- og redningsvesenene skal forebygge og slokke branner. De har også oppgaver tilknyttet farlig stoff og ved transport av farlig gods. Hvilke andre akutte ulykker brann- og redningsvesenet skal være innsatsstyrke for, fremkommer ikke av loven. Det er uklart hva som omfattes av brann- og redningsvesenets sektoransvar, og det er vanskelig å vite hvor grensene for ansvaret går. Det er ulikheter i tjenesteleveransen fra de ulike brann- og redningsvesenene. De utvikler seg i ulike retninger, og ikke som et resultat av bevisst styring.

Det står i loven at brannvesenet skal «være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse». Lovgiver ville ha ordlyden generelt utformet for ikke å begrense bistandsplikten til bare å omhandle enkelte konkretiserte beredskapssituasjoner. Loven angir derfor ikke i hvilke andre ulykker enn brann man har krav på innsats fra brann- og redningsvesenet. I og med at loven ikke gir slike klare føringer, men kun angir at innsats kan gis i den grad det er bestemt basert på kartlagt risiko, er det opp til kommunen selv å bestemme hvilke beredskapstjenester som faktisk skal etableres.

Det har ledet til at det er variasjon i hva de forskjellige kommunene har bygd opp av beredskapstjenester i brann- og redningsvesenene.

For å få en bedre forståelse av hva lovgiver har ment i lovens ordlyd om andre akutte ulykker enn brann, er det nødvendig å lese lovens forarbeider. Det er imidlertid grunn til å hevde at lovens forarbeider fortsatt ikke vil gi tilstrekkelige svar. Det er nødvendig å gå tilbake til forarbeidene til loven før der igjen, og da glipper det i forutsetningene som videreføres fra lov til lov. Lovgiver hadde i den gjeldende lovens forarbeider, forventninger til brann- og redningsvesenene om hvilke oppgaver som skal håndteres. Disse oppgavene skulle ikke påføre kommunene merutgifter. Problemet er at forventningene ikke var innfridd fra tidligere, og alle brann- og redningsvesenene var heller ikke ment å levere på de forventede oppgavene. Med denne bakgrunnsinformasjonen er det enklere å forstå sammenhengen som forklares mer detaljert under. Disse sammenhengene forklarer hvorfor det er ulikt hvilken beredskap som er bygget opp rundt i landets kommuner, og bakgrunnen for at de ikke bygger opp beredskap til tross for at risiko kommer frem av ROS-analysen.

Gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov (2002) er en sammenslåingslov, der tre lover ble til én lov. Brann- og redningsvesenets oppgaver ble ikke utførlig behandlet i den gjeldende lovens forarbeider. Oppgavene ble bredere omtalt i forarbeidene til den forrige loven, som var brannvernloven av 1987. Mange av vurderingene fra før 1987 er relevante i dag, men utviklingen i omfanget av oppgaver og kostnader er utdaterte. Økonomisk ble det forutsatt at de utvidede oppgavene til andre akutte ulykker (enn brann) ble løst innenfor rammen av de daværende samlede ressursene til brannvernberedskap, slik at ingen kommune skulle bli belastet med netto merutgifter av betydning.¹³⁶

I forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven videreføres forventningene til kommunene: «Typiske ulykkesituasjoner hvor brannvesenet må forventes å kunne gjøre en innsats er trafikkulykker, ras- og sammenstyrtningsulykker, andre naturulykker, kjemikalieulykker og lignende.»¹³⁷

¹³⁶ Ot.prp. nr. 43 (1986–1987) om lov om brannvern, pkt. 13. Til § 8 Brannvesenets oppgaver og bemanning.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven. Pkt. 16.3 Til § 11 Brannvesenets oppgaver.

Sammen med forventningene uttrykte departementet at risikobildet i den enkelte kommune kunne føre til særskilte dimensjonerings- og utstyrsbehov.¹³⁸ Imidlertid står det også at plikten til å håndtere andre akutte ulykker ikke ville ha noen særlige konsekvenser, verken økonomisk eller administrativt, da dette var en lovfesting av den faktiske situasjonen.¹³⁹

Forventningene som helt kort beskrives i forarbeidene til gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov, som en videreføring fra forrige lov, er forventninger som ikke møtes i alle kommuner og som oppfylles i ulik grad rundt om i landet. Særlig vanskelige er forventningene i kommuner med lavt innbyggertall, og som har brann- og redningsvesen med deltidspersonell.

Grunnen til dette er at gjeldende lovs forarbeider ikke tar det samme forbeholdet som den tidligere opphevede brannvernloven fra 1987. Den gang var det ikke forventet eller ansett som hensiktsmessig at alle brann- og redningsvesen skulle brukes som innsatsstyrke til andre ulykker enn branner.¹⁴⁰

4.1.2 UTFORDRINGER KNYTTET TIL RISIKO- OG SÅRBARHETSANALYSER

Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) innenfor brannområdet er et sentralt verktøy for å definere hvilke ulykker (i tillegg til branner) brann- og redningsvesenet skal kunne forebygge og håndtere. ROS-analysen skal gi forebyggende tiltak og beredskap som er tilpasset risikoen i kommunen.

Der er derfor viktig at ROS-analysen beskriver reell risiko- og sårbarhet, og at analysen holdes oppdatert. Kravet om ROS-analyse er krevende for en del kommuner.

Manglende forankring i ROS-analysen

Ifølge brann- og eksplosjonsvernlovens ordlyd skal kommunen, med grunnlag i ROS-analysen, bestemme hvilke akutte ulykker brann- og redningsvesenet skal være innsatsstyrke for.

Lovens henvisning til en risiko- og sårbarhetsanalyse gjør at flere brann- og redningspersonell feilaktig tror at

det må bygges beredskap for å møte all risiko i området. Med grunnlag i ROS-analysen skal kommunestyret bestemme hvilke hendelser de forventer at brann- og redningsvesenet skal håndtere. Det kan være utfordringer knyttet til skjønsmessige vurderinger i ROS-arbeidet. Det er ikke slik at hendelser som ikke står i ROS-analysen ikke kan inntreffe, men hendelser som kommunen forventer at brann- og redningsvesenet skal være innsatsstyrke for, må bestemmes. Dette er prinsipielt og legger føringer for anskaffelse av utstyr, kompetansebehovet, hvilke øvelser som skal gjennomføres, og de økonomiske rammene for tjenesten som må bevilges. Kommunens ambisjonsnivå vises gjennom valgene som gjøres i beredskapsanalysen.¹⁴¹ Kommunestyret er ansvarlig for tjenestetilbudet i sin kommune.

Brann- og redningsvesenet rykker til tider ut på oppdragstyper som verken følger av ROS-analysen eller er en tilleggsoppgave i branndokumentasjonen¹⁴², og som da heller ikke er forankret i kommunens øverste beslutningsorgan. Eksempler på oppdrag som mangler forankring, kan være snøskred, CBRNE-hendelser, bistand i politioppgaver, bistand i helseoppgaver (akutte eller ikke akutte) og fare for eller utført selvmord.

Manglende forankring og forberedthet kan få konsekvenser for håndteringen, og helse, miljø og sikkerhet for personellet. Personellet kan bli satt til oppgaver de ikke er forberedt på, ikke har kompetanse til, og ikke har øvd på. Kommunens arbeidsgiveransvar om å gi sine ansatte et forsvarlig arbeidsmiljø, vil i visse situasjoner kunne være krevende.

Noen brann- og redningsvesen har etablert tjenester som ikke er i samsvar med, eller som ikke har sin bakgrunn i ROS-analysen.¹⁴³

Begrenset analysekompetanse og mangelfulle analyser

Flere kommuner har begrenset analysekompetanse. En del ROS-analyser er også utdaterte. Ifølge Melding om brannvernet fra 2021 oppgir tre av ti brann- og redningsvesen at ROS-analysen er eldre enn seks år, og

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

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

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 43 (1986–1987) Om lov om brannvern m.v. kap. 13 Merknad til § 8 brannvesenets oppgaver og bemanning, s. 34.

¹⁴¹ Krav til beredskapsanalyse ble innført i brann- og redningsvesenforskriften. Kommunens ambisjonsnivå viser seg for eksempel i forbindelse med ulykker i vann. Noen kommuner har redningsdykkerberedskap, mens andre kommuner har overflateredning.

¹⁴² Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 10 stiller krav til at kommunens etablering og drift av brann- og redningsvesen skal dokumenteres. Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 4 detaljerer dokumentasjonskravet.

¹⁴³ Tauredningsgrupper, dyreredning og dronetjeneste er eksempler her.

en av ti har analyser som er mer enn ti år gamle. Brann- og redningsvesenene som har de eldste ROS-analysene, er de med færre enn 20 årsverk.

Brann- og redningsvesenet skal fange opp ny kunnskap om risiko for brann. I Melding om brannvernet svarer 33 % av brann- og redningsvesenene at de ikke har rutine for fortløpende å fange opp ny risiko.

I tillegg er det i dag mulig å skrive risiko ut eller inn av ROS-analysen av hensyn som for eksempel økonomi. Dette kan medføre at tilliten til ROS-analysene svekkes.

4.1.3 KREVENDE Å HÅNDTERE EN ENDRET OPPGAVEPORTEFØLJE

Brann- og redningsvesen har gitt innspill om at de har et større oppgavespenn innenfor eget sektoransvar enn de hadde for bare 10 år siden. De skal kunne mye mer innenfor de enkelte oppgavene de er lovpålagt å utføre. At arbeidsoppdragene for ansatte i brann- og redningstjenesten er i endring, vises gjennom det partssammensatte utvalget (PSU) i siste periode for Særavtale SFS 2404 for Brann- og redningstjenesten.

«Arbeidsoppdragene for ansatte i Brann- og redningstjenesten er i endring. Dette innebærer at både antall oppdrag og oppdragenes art endrer seg, og har vært i endring over tid. Det nedsettes et PSU som skal diskutere endringer i arbeidsoppdragene og kravene til yrkesutøverne, og vurdere hvilke konsekvenser dette bør få for arbeidsvilkårene og regulering av disse i SFS 2404. Det vises i denne forbindelse for eksempel til problemstillinger rundt PLIVO (pågående, livstruende vold).»¹⁴⁴

Brann- og redningsvesenene slokker branner i blant annet boliger, industri, kjøretøy, tunnel og skog- og utmark. Videre håndterer de ulykker med kjøretøy, tungtransport, farlig stoff, industri med kjemikalier, personer i vann, naturskapt hendelser som følge av flom, storm/orkan og jord-, snø- og steinskred.

Brann- og redningsvesenenes oppgaveportefølje vil trolig bli enda mer omfattende med fremtidens utfordringer, der nye energikilder og større klimarelaterte hendelser vil påvirke kjerneoppgavene.

Utenfor de lovpålagte oppgavene i brann- og redningsvesenets sektoransvar, øker også oppdragene med bistand til helsetjenesten.

Brann- og redningsvesenet utfører i tillegg andre oppgaver hvor samfunnet har behov for en beredskap, og hvor ingen andre beredskapsorganer har følt ansvaret for eller har fått ressurser til å påta seg disse. Det kan eksempelvis være oppgaver i forbindelse med heisstopp, søk etter døde personer, berging av verdier, flomsikring, flaggheising, åpne dører eller mottak av helikopter.

Endringer i de forebyggende oppgavene

Det forebyggende regelverket har de siste årene blitt mer funksjonsbasert, med færre og mindre detaljerte krav til det forebyggende arbeidet. Det innebærer at ROS-analysen i større grad skal ligge til grunn for planlegging av arbeidet og gjennomføring av målrettede tiltak.

Kommunikasjons- og motivasjonstiltak skal formidles til mange ulike målgrupper. Kultur og språk kan være en barriere.

Tilsyn blir mer kompliserte. Brann- og redningsvesenet skal føre tilsyn med bygg, som i takt med teknologisk utvikling blir mer komplekse, med blant annet smarthusteknologi og nye energikilder som solceller.

De kommunale hjemmetjenestene har, som følge av en rekke reformer på helseområdet, fått brukergrupper med mer faglig krevende medisinske og psykososiale behov. Det medfører at langt flere personer med høyere risiko for å omkomme i brann bor i egen bolig eller omsorgsbolig enn tidligere.¹⁴⁵ Det har økt behovet for samarbeid og samhandling på tvers av kommunale tjenester, hvor brann- og redningsvesenet er en viktig samarbeidspartner for mange.

¹⁴⁴ SFS 2404 Brann- og redningstjeneste (2021, januar 1). Særavtale hentet fra KF-Infoserie (01.01.2021–31.12.2022).

¹⁴⁵ DSB & Helsedirektoratet. (2017). Samarbeid mellomkommunale tjenesteytere om brannikkerhet for risikoutsatte grupper.



FOTO | SIGBJØRN BREDESEN,
NORDMØRE INTERKOMMUNALE BRANN OG REDNINGSTJENESTE

I kommuner hvor nødvendig samarbeid ikke er forankret, og ansvar og oppgaver ikke er godt avklart, er brann- og redningsvesenet ofte pådriver i det forebyggende arbeidet og strekker seg utover hva som ligger til ansvarsområdet for at mennesker skal bo brannsikkert.

Håndtering av mer kompliserte bekymringsmeldinger er et eksempel på en følge av utviklingen med flere hjemmeboende i sårbare grupper. Dette er rus og psykiatri. Både forebyggende- og beredskapspersonell kan komme i situasjoner som er utfordrende med hensyn til trusler og vold.

4.1.4 ØKENDE BISTAND TIL HELSETJENESTEN

Bistand til helsetjenesten gis i økende grad fra brann- og redningsvesen, uten at disse oppdragene er tatt inn i ROS-analysen, brannokumentasjonen eller i brann- og eksplosjonsvernloven, se delkapittel 3.1.13. De tre nødetatene har hvert sitt sektoransvar med hver sin sektorlovgivning, og skal i mange tilfeller samhandle da det gir det beste resultatet for den nødstilte. De har utdanning og myndighet til å ivareta hver sine oppgaver, og skal være organisert og dimensjonert for å kunne utføre dem.

Av helseoppdragene har brann- og redningsvesenenes bistand til ambulansetjenesten størst omfang. Bistand til kommunale helse- og omsorgstjenester er av mindre omfang.¹⁴⁶ Årsaker kan være profesjonalisering og sentralisering av spesialisthelsetjenesten, herunder ambulansetjenesten, som medfører at ambulansene har fått lengre kjørevei mellom hendelsessted og mottak på sykehus. Innføringen av akutthjelpere gjennom Stiftelsen Norsk Luftambulans, og det enkelte brann- og redningsvesenet sin egen motivasjon, kan være andre faktorer som påvirker utviklingen. I tillegg er brann- og redningsvesen stedvis en praktisk og tilgjengelig ressurs for Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK). AMK vurderer pasientens akuttmedisinske tilstand, men også hvor langt unna ambulansen og legevakten er. Brann- og redningspersonell sendes ut til mange typer helseoppdrag, som for eksempel hjertestans, astma og jordvepsstikk, i påvente av helsepersonell. De sendes også ut for å forsere dører, dirigere helikopter, frakte helikopterpersonell og til løfte- og bæreoppdrag. Det er også helseoppdrag der helsepersonell allerede er på stedet, men hvor brannpersonell utalmeres fordi det er ønske om «flere hender».

Akutthjelperordningen synes ikke å være forankret i avtaler slik det følger av akuttmedisinforskriften § 5. Beslutninger om samhandling og ressursbruk synes å være tatt av brann- og redningsvesenet selv, og er i liten grad forankret i helseforetaksledelsen, kommuneledelsen eller i helse- og omsorgstjenesten i kommunen.

Oppgaveglidningen til helseoppdrag inneberer en utilsiktet forskyvning av utgifter fra stat til kommune.

Mange brann- og redningspersonell er positive til å bidra i helseoppdrag og finner det motiverende. Andre er mindre motivert, og opplever enkelte helseoppdrag som belastende eller er bekymret for en økende mengde helseoppdrag. Det er i kommuner med spredt befolkning og tettsteder under 3 000 innbyggere, der det er krav til den laveste beredskapsordningen med personell uten vakt, at Helsedirektoratet mener det «trolig er størst behov for akutthjelpere. Begrunnelsen er at det er i slike områder det er mest utfordrende å sikre rask respons for ambulans og legevakt», jf. utkast til veileder for akutthjelpere, pkt. 20.¹⁴⁷

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

¹⁴⁷ Utkast til nasjonal veileder for akutthjelpere, utkast v.06. februar 2023, kap. 4.

EKSEMPEL FRA VIRKELIGHETEN

Ett brann- og redningsvesen har fortalt at de også sendes ut på helseoppdrag som er typiske oppdrag for Røde Kors. Forklaringen på utkallingen fra AMK via 110-sentralen er at det er tidskritisk. Imidlertid tror brann- og redningsvesenet at årsaken er kort responstid og at det ikke koster noe. Røde Kors lokalt irriterer seg over at brann- og redningsvesenet bidrar til å undergrave deres frivillige arbeid ved å «ta» oppdragene deres, som Røde Kors ville fått betalt for. Ettersom brann- og redningsvesenet ikke fakturerer for bistanden til helsetjenesten, medfører en alarm på deltidstasjon uten vakt at kanskje 10–12 personer må forlate sin hovedjobb. Dette går av «kvoten» hvor brann- og redningsvesenet trenger de ansatte i forbindelse med de lovpålagte oppgavene i egen sektor. Et slikt oppdrag koster brann- og redningsvesenet minst kr 10–12 000 inkludert opplæring, utstyr, drivstoff, vask, debrief og så videre.

Konsekvensene er størst for brann- og redningsvesen som har deltidspersonell. De har en annen hovedarbeidsgiver og rykker ut når alarmen går. Deltidspersonellet har også minst tid til kompetanseheving og øvelser. Rekrutteringen til deltidstillinger kan vanskeligjgjøres dersom personellet ofte må gå fra sin hovedarbeidsgiver i arbeidstiden.

Akutthjelperordningen skal være et supplement til publikums førstehjelpsinnset, ikke en erstatning for ordinære akuttmedisinske tjenester som legevakt og ambulanse. Samvirkeprinsippet går ikke så langt at nødetatene skal løse hverandres sektoransvar på daglig basis.¹⁴⁸

Forholdet til pasientskadeerstatning

Akutthjelperordningen er en del av den akuttmedisinske beredskapen når det inngås en bistasavtale.¹⁴⁹ Ifølge forskriften skal slik bistand komme i tillegg til, eller i påvente av, at personell fra de øvrige akuttmedisinske tjenestene kan yte akuttmedisinsk hjelp.

Det er krevende å forstå at akutthjelperordningen er et supplement til befolkningens førstehjelpsinnset, en forsterket publikumshjelp, men samtidig kan være en del av den akuttmedisinske beredskapen.

Brann- og redningsvesen kan være et «avbøtende tiltak» dersom helsetjenesten vurderer i ROS-analyse at det behov i påvente av akuttmedisinske ressurser.¹⁵⁰ Akutthjelperordningen synes å være en forsterkning til helsetjenesten, men formålet er å hjelpe befolkningen.

Til tross for at akutthjelperne er en del av den akuttmedisinske beredskapen, er ikke feil som gjøres av akutthjelperne (behandlingsskader) omfattet av ordningen med pasientskadeerstatning. Ordningen med pasientskade vil ikke gjelde ved utførelse av akutthjelperoppdrag, men det er noen unntak.¹⁵¹ Unntakene gjelder når 1) akutthjelper har autorisasjon eller lisens som helsepersonell, 2) når akutthjelperen er medhjelper for helsepersonell og 3) når en akutthjelper utfører pasienttransport, og det er inngått akutthjelperavtale.

Befolkningen vil oppfatte at akutthjelperen gir helsehjelp, og vil antagelig ikke forstå det skillet helsetjenesten trekker mellom helsehjelp og førstehjelp. Formålet med akutthjelperordningen er å øke overlevelse og begrense funksjonstap, hvilket er et helserelatert formål.

Det er bygget opp et system i akutthjelperordningen for at det helserelaterte formålet skal oppnås. Akutthjelperne utalmeres fra AMK og via 110-sentralen, det inngås avtaler mellom aktørene. Akutthjelperne gis opplæring, de skal øve, de har utstyr og de skal få betalt for blant annet lønnskostnader og utstyr.

Behandlingsskader som følge av hjelp fra en akutthjelper vil antagelig forekomme sjeldent, men de vil mest sannsynlig forekomme. Pasienten vil ha en vanskeligere vei mot erstatning når den skal gis fra kommunene som følge av akutthjelperordningen, utenfor helse pasientskadeordning. Ifølge pasientskadeloven har pasienten og andre som har lidt tap på grunn av pasientskade, krav på erstatning når skaden skyldes svikt ved ytelsen av helsehjelp, «selv om ingen kan lastes», jf. § 2. Det vil være vanskeligere for pasienten å få erstatning utenfor pasientskadeordningen, fordi ansvarsgrunnlaget da vil være uaktsomhet.

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

¹⁴⁹ Akuttmedisinforskriften § 5.

¹⁵⁰ Utkast til nasjonal veileder for akutthjelpere, utkast v.06. februar 2023, kap. 4.

¹⁵¹ Pasientskadeloven § 1.



FOTO | CHARLOTTE VELAND HOVEN, HEDEMARKEN BRANNVESEN

4.1.5 BISTAND TIL POLITIET ER PRINSIPIELT VANSKELIG

Ulik organisering skaper utfordringer for samvirket

Ulik organisering av brann- og redningsvesenene og politiet skaper utfordringer under håndteringen av hendelser, og spesielt under store hendelser. Det er varierende kunnskap om forskjellene blant ledere i begge etatene. Kunnskap om andre etater burde vært høyere i både brann- og redningsvesenene og i politiet.

Politiet har kommando og kontroll i linjen fra politimester, til operasjonssentral og videre til innsatsleder politi. Operasjonssentralen er et operasjonelt nivå som gir ordre til innsatsleder politi. Brann- og redningsvesenene har ingen kommando- og kontrollinje tilsvarende politiet. 110-sentralen er en fagsentral som skal støtte brann- og redningsvesenene med faglige råd uten myndighet slik som operasjonssentralen.

Brann- og redningsvesenene har en overordnet vaktberedskap, slik at myndigheten til brannsjefen ivaretas under innsats. På skadestedet omtales overordnet vakt som «innsatsleder brann». Innsatsleder brann må ivareta brannrelaterte oppgaver som politiets operasjonssentral gjør for innsatsleder politi, og også oppgaver som ligger til politimesteren.

Når personene i overordnet vakt er på oppdrag som innsatsleder brann, står disse skulder til skulder med innsatsleder politi og utøver samvirke, men de ivaretar altså ulike nivåer og har ulik myndighet i håndteringen.

Uten delegering av oppgaver og ansvar vil innsatsleder brann fort kunne miste oversikt som følge av et stort kontrollspenn. Innsatsleder vil ikke kunne innfri

forventninger fra innsatsleder politi samtidig som det skal løses oppgaver på et operasjonelt nivå.

Bistand til politiet

Bistand til politiet utgjør en relativt lav andel av brann- og redningsvesenets totale antall oppdrag. Det at brann- og redningsvesen løser slike oppdrag, reiser primært spørsmål av prinsipiell karakter.

I rapporten *Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet* fra 2022¹⁵² fremkommer det en rekke eksempler fra intervjuer med polititjenestepersoner som viser at politiet tidvis går for langt i å be om bistand.

«der vi [politiet] ikke kommer fort til, der ber vi brann- og redningsvesenet om å ta bilde og gjerne sende til oss, [de] tar en vurdering for oss, [vi] spør om fører virker edru, sånne ting som helt klart er politioppgave, er det ofte vi får bistand av brann- og redningsvesenet til å hjelpe oss med, som f.eks. ute i XX [sted] som kan være utfordrende om sommeren da det er mer trafikk og lite politi. Men det er klart at brann- og redningsvesenet har sine oppgaver og det kommer alltid foran, vi pålegger ikke brann- og redningsvesenet noe.

(...)

det er mulig vi misbruker brann- og redningsvesenet noen ganger til å gjøre oppgavene våre.»¹⁵³

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

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

De ulike svarene fra intervjuene tyder på at brann- og redningsvesenene benyttes til oppdrag innenfor politiets ansvarsområde i større grad i noen politidistrikter enn i andre.

Det er ikke nytt at politiet ber brann- og redningsvesen om assistanse, men det er lenge siden det ble gitt prinsipielle føringer på området.

«[S]pørsmål om politiet kan kreve assistanse fra brannvesenet, inkludert rekvirere materiell, for innsats under rene politiaksjoner», har tidligere blitt besvart i brev av 12.01.1973 fra Kommunal- og arbeidsdepartementet og rundskriv av 12.01.1973 fra Justis- og politidepartementet. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) sendte ovennevnte og noe utfyllende informasjon i brev av 17.10.1989 til alle landets brannsjefene.

DBE viser til Justisdepartementets brev til Kommunaldepartementet:

«Som det fremgår av Justisdepartementets brev av 5. mars 1969 til Kommunal- og arbeidsdepartementet, antas det at brannvesenet ikke har noen plikt til å bistå politiet med opprettholdelse av ro og orden under opptøyer o.l., og at det bare er i nødsituasjoner som er så alvorlige at vesentlige samfunnsinteresser står på spill, at det kan komme på tale med bistand fra brannvesenet. Politimestrene er underrettet herom.»

Under punktet «Konklusjon» ga DBE, i tillegg til å trekke grensen mot opptøyer, en føring i forbindelse med det DSB mener er de rene politiaksjonene som ikke er opptøyer og andre uroligheter. DBE skrev følgende:

«DBE finner det ikke ønskelig at ordenspolitioppgaver løses med assistanse fra brannvesenet.»

I dag må brann- og redningspersonell i flere tilfeller vente lenge før politiet kommer til et hendelsessted, til tross for at brann- og redningsvesenets innsats etter brann- og eksplosjonsvernloven er knyttet til «akutte ulykker». Lovgiver har i henhold til forarbeidene¹⁵⁴ benyttet begrepet «akutte ulykker» for å presisere at loven ikke har til formål å regulere aktivitet som foregår i etterkant av en beredskapsinnsats i akuttfasen.

Når politiet har ankommet, gjør deltidspersonellet i flere tilfeller politiets oppgave med trafikkdirigering, istedenfor å dra tilbake til hovedarbeidsgiver.

En årsak kan være at en politipatrulje med kun to personer vil kunne ha utfordringer med å ivareta blant annet trafikkdirigering, avhør og bevissikring. Ved hendelser der politiet ikke har dratt til et hendelsessted, har det forekommet at brann- og redningspersonell har blitt spurt om å ta bilder, måle bremsespor og vurdere edruelighet. Politiet har også spurt brann- og redningsvesen om bistand til rene politioppdrag, som å åpne dører, fire politi ned på balkong i tau eller roe en situasjon som er amper mellom personer.

Det synes ikke å være mange oppdrag der brann- og redningspersonellens sikkerhet er i fare. Konsekvensene av at brann- og redningsvesenet bistår politiet er knyttet til rettssikkerhet overfor innbyggerne, forsikringsdekning for brann- og redningspersonellet og lønnsutgifter for brann- og redningsvesen med deltidspersonell. Dette fordi kommunen pådras utgifter som følge av bistanden til politiet, og personellet må dra fra sin hovedarbeidsgiver dersom alarmen går i arbeidstiden. Forståelsen som er etablert mellom personellens hovedarbeidsgiver og brann- og redningsvesenet som biarbeidsgiver, er ikke basert på utrykninger for politiet. I likhet med helseoppgavene vil det være en forskyvning av utgifter fra stat til kommune, men i mindre grad da det er færre oppdrag for politiet og i påvente av politiet. Bistand til politiet kan også ha konsekvenser for rekruttering og motivasjon for å stå i jobben.

Uheldig rollesammenblanding

Det foreligger ingen bistandsplikt til politiet i gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov. Det er flere grunner til at en rollesammenblanding er uheldig. Det er politiet som har myndighet og opplæring til å opprettholde ro og orden, trafikkavvikling og etterforskning for å bekjempe kriminalitet. Befolkningen skal vite hvilken etat som har disse oppgavene.

Brann- og redningspersonell trenger befolkningens tillit når de skal inn i folks hus for å gjennomføre feiing og tilsyn med fyringsanlegg eller slokke brann. Brann- og redningsvesen har av brannhensyn tilgang til folks hjem, der politiet ikke uten videre kommer inn.

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

Private hjem er vernet i Grunnloven, og brannregelverket åpner for snevre unntak for å gå inn i private hjem. Brann- og redningspersonell må være svært forsiktige med å rapportere videre noe som ikke henger sammen med formålet med tilsynet eller slokkingen. En rollesammenblanding vil kunne svekke tilliten og vanskeliggjøre formålet med å redusere sannsynligheten for brann, og begrense konsekvensene brann kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier.

Hvordan det kan føles for brann- og redningspersonell å utføre visse typer politioppgaver, belyses av Tidsskriftet Brannmannen i en artikkel fra 2019 med tittelen «Skal du ta meg, eller skal du hjelpe meg?».¹⁵⁵ Brannsjefen er ansatt i en 14 % stilling, og har ellers ansvaret for vei, vann og avløp i kommunen. Han strever med rollesammenblandingen, i et lokalsamfunn der alle kjenner alle. Han siteres på at «Det er ikke rett at publikum skal se oss i brannklær, men ikke være sikker på hva vi representerer. Noen vil jo tenke; «Skal du ta meg, eller skal du hjelpe meg?» Så langt har alt gått bra når de skal roe gemyttene eller «sjekke ut ting på fester»».

En utrykningsleder synes det er rart at det er satt i gang PLIVO-øvelser uten at det er gitt mer opplæring, som for eksempel å ta judo-grep eller annet. Brannsjefen legger til at det forsikringsmessige heller ikke er avklart. Videre sier han:

«En ting er at vi ikke er utstyrt til å ta slike politioppgaver. Vi er jo heller ikke organisert for det. Alle har jo vanlige jobber, som tømmer, elektriker og drosjeeier. De har klart åtteukerskurset med brannslukking, teori om brann og slukkemetoder samt å klippe biler. Så får de politioppgaver. Vår ryggmargsrefleks er å redde folk. Folk skal stole på oss, og vite at når vi kommer er det redning som gjelder. Ikke forbinde oss med politi og makt. Økonomi er også en faktor. Det er kommunen som får ekstraregningen når vi kjører ut 3-4 mann. Alle slike oppdrag med utrykning og beredskap er tariffestet med minst 2 timer overtid.»

Brannsjefen beskriver også den mentale belastningen det er å tenke som politi.

Nasjonal prosedyre ved pågående livstruende vold (PLIVO)

DSB sendte i 2015 et brev til alle landets brann- og redningsvesen og 110-sentraler om fastsettelse av prosedyre for nødetatens samvirke ved pågående livstruende vold. Prosedyren var utviklet i et samarbeid mellom politiet, helsetjenesten og brann- og redningstjenesten, og ble godkjent av direktørene fra henholdsvis Politidirektoratet, Helsedirektoratet og DSB. Prosedyren danner grunnlag for en bedret nasjonal beredskap for å håndtere hendelser der det utøves livstruende vold. Utviklingen av prosedyren er en oppfølging etter hendelsene 22. juli 2011.

Prosedyren gir klare føringer for hvilke situasjoner innen PLIVO brann- og redningsvesenet ikke skal gjøre innsats.

Prosedyren sier at brann- og redningsvesenene i visse tilfeller skal vurdere å gjøre en innsats før politiet er på stedet, der hvor det er pågående livstruende vold. Instruksen utfordrer brann- og redningstjenesten på flere måter.

Det er ikke klart for alle arbeidsgruppens medlemmer hvilket grunnlag DSB har til å instruere kommunene så direkte som det gjøres i prosedyren. At direktoratet pålegger kommunene en plikt til å vurdere, selv om det ikke er en handlingsplikt, oppleves problematisk. Selv om grunnlaget skulle stå seg, er det opp til kommunene å prioritere sine midler til nødvendige øvelser, verneutstyr og kompetanseheving. Det ble ikke overført ekstra midler til kommunene for å etterkomme forventningene fra direktoratet, med unntak av DSBs finansiering av opplæring for regionale PLIVO-instruktører.

Prosedyren er tenkt å sikre samhandling mellom nødetatene og en økt beredskap mot pågående livstruende vold. Brann- og redningsvesenene har mange steder kortere responstid enn politiet, og har derfor i enkelte tilfeller måttet håndtere hendelser på egen hånd uten mulighet til fysisk samhandling med politiet på stedet.

Heltidspersonell i brann- og redningsvesen deltar på PLIVO-øvelser sammen politi og helse omtrent en gang i året. Deltidspersonell har ofte lengre intervall med tre år, ofte sendes kun utrykningsleder.

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

Proseduren synes for noen å være lite treffsikker siden personellet i distriktene, som har høyest sannsynlighet for å komme først frem til en PLIVO-hendelse og må vente lengst på politi, er de som øver minst.

PLIVO-hendelser er ekstreme hendelser med høy risiko for eget og andres liv. Hendelsene kan omfatte flere døde og/eller skadde samt en eller flere ustabile gjerningspersoner med dødelige våpen. Også på øvelsene skjer skader.

Sammenlignet med utdanningen politiet har i vurdering av gjerningspersoner, pågripelser, entring av bygninger og lignende, er innholdet i øvelsene minimalt. De aller fleste brann- og redningsvesenene mangler også tilstrekkelig verneutstyr for slike hendelser. Deltidspersonell har i utgangspunktet begrenset tid til øvelser, og PLIVO-øvelser kommer i tillegg til alt det andre det skal øves på. Uten en økning i antallet øvelsestimer vil PLIVO-øvelser kunne skje på bekostning av andre nødvendig øvelser.

På PLIVO-øvelsene blir personellet oppfordret til å bruke brann- og redningsvesenets utstyr i eventuell håndtering eller avskrekking. Etter et par timers øvelse anses man ferdig øvd.

For å være befar i brann- og redningsvesen med deltidspersonell, har man etter dagens krav noen få uker med kurs hvor man trenes i skadestedsledelse ved håndtering av brann. Brannbefal har ikke opplæring i situasjonsvurdering av voldshendelser eller maktbruk med krav om forsvarlighet og forholdsmessighet. Ved å utalarmere brann- og redningsvesen til PLIVO-hendelser, må brannbefalet gjøre en vurdering hvor det vil være stor sannsynlighet for at noen blir skadet uansett hva de velger.

Venter man på politiet, vil det kunne bli flere ofre etter hvert som gjerningspersonen fortsetter sin ferd. Går man i innsats, kan eget personell med lite opplæring og verneutstyr bli skadet eller drept. Gjerningspersonen kan også bli skadet eller drept av brannpersonell med for eksempel brannbil, verktøy og annet utstyr.

Uansett utfall kan en PLIVO-hendelse innebære krevende beslutninger for en utrykningsleder, beslutninger som kan være vanskelig å leve med. I brann- og redningsvesen med deltidspersonell uten vaktordning vet man ikke hvem som møter når alarmen går. Det kan skje at det ikke møter utrykningsleder.

Da er det personell uten lederkompetanse som må gjøre vurderingene, frem til overordnet vakt er på stedet. Belastningen blir enda større av at hendelsen sannsynligvis vil bli gransket både av media og rettsvesen i ettertid. Brannpersonell som skader seg selv eller andre, risikerer å måtte svare for dette personlig i rettsvesenet.

Det er i dag en skjevhet mellom forventningene i PLIVO-proseduren og hva kommunene tilbyr med tanke på opplæring, verneutstyr og brannpersonellets sikkerhet ved slike hendelser.

Dagens utdanningsmodell for ledere og deltidspersonell kombinert med kommunenes begrensede midler til brann- og redningsvesen tilsier at forventningene til brann- og redningsvesenet i forbindelse med PLIVO-hendelser er for store. Brann- og redningsvesenets håndteringsevne før, under og etter slike hendelser, er for lav. Med dagens praksis utalarmeres brannpersonell til situasjoner som åpenbart innebærer en uakseptabel risiko, og/eller der innsatsen ikke har rimelige forutsetninger for å lykkes.

4.1.6 FOR FÅ FELLE ØVELSER MELLOM BRANN OG POLITI

Det er flere ganger pekt på behovet for å utvikle og sikre gjennomføring av regelmessige felles mindre øvelser, der det øves på elementer som fremmer samhandling mellom de ansatte på tvers av nødetatene.

Utover PLIVO-øvelsene gjennomføres det i liten grad øvelser der politi og brann- og redningsvesenet deltar sammen, jf. rapporten om samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesen.¹⁵⁶ I intervjuene som ble foretatt i forbindelse med rapporten, ble det gitt noen eksempler på samhandlingsøvelser utover PLIVO-øvelsene, men samhandlingsøvelser er i liten grad er satt i system. De er mer avhengig av personlig initiativ blant lokale ledere. Etatene øver mest hver for seg.

Arbeidsgruppen vurderer at mulige årsaker til at det øves for lite sammen kan være økonomi, turnus, prioritering av egen sektor, og at det heller ikke er tydelig hvem som skal ta initiativet.

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



FOTO | LOM OG SKJÅK BRANNVESEN

Evaluering av leirskredet på Gjerdrum i 2020 pekte også på behovet for mer samtrening av samvirkeaktørene på ulike beredskapsnivå.¹⁵⁷

4.1.7 FOR MANGE UNØDIGE AUTOMATISKE BRANNALARMER (ABA)

Brann- og redningsvesen blir utalarmert til et høyt antall automatiske brannalarmer. Det største volumet er fra offentlige bygninger og særskilte brannobjekter, mens alarmer fra boliger i all hovedsak går til private vaktelskap.

Brann- og redningsvesenet rykket i 2022 ut til nærmere 33 000 automatiske brannalarmer som viste seg å ikke være reelle branner, men knyttet til feil bruk eller tekniske feil ved anleggene.¹⁵⁸ I tillegg ble utrykningen avbrutt før brann- og redningsvesenet kom fram til hendelsesstedet i forbindelse med om lag 10 000 automatiske brannalarmer. Antallet unødige utrykninger ser ut til å ha vært stigende over tid.

I tillegg rykker brann- og redningsvesenet ut til et stort antall ABA-er som er reelle branner. I 2022 kan dette dreie seg om ca. 2 500 branner og branntilløp. Om lag 20 % av bygningsbrannene i 2022 ble varslet som ABA. Samtidig er en høyere andel av de ABA-varslede bygningsbrannene slukket før brann- og redningsvesenets ankomst enn bygningsbranner varslet på annen måte. Også antallet reelle branner varslet ved ABA ser ut til å ha økt de siste årene. De automatiske brannalarmene er altså både svært nyttige, samtidig som de er problematiske.

Mange brann- og redningsvesen bruker mye ressurser på tiltak for å redusere antall unødige alarmer, for eksempel tilsyn, informasjon og økende satser i pris ved unødige alarmer. Selv om antall utrykninger per anlegg ser ut til å være på vei nedover, gir det ikke reduksjon i samlet antall utrykninger.

Det er flere årsaker til at antallet unødige automatiske brannalarmer er så høyt og økende.

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).*

Lover og forskrifter stiller stadig strengere krav til at tekniske anlegg som brannalarmanlegg, sprinkelanlegg og røykventilering skal ivareta brann sikkerheten i bygninger. Det installeres derfor brannalarmer i flere bygninger nå enn tidligere, både i nybygg og ved ombygging eller bruksendring i eksisterende bygningsmasse. Eksempelvis øker antallet alarmobjekter hos Midt-Norge 110-sentral med 100 abonnemeter hvert år.¹⁵⁹ Det må understrekes at det ikke er lovpålagt med direktekobling av alarmanlegg til 110-sentralene. Dette er en utvikling som 110-sentralene og brann- og redningsvesenene selv kan være med å styre.

Brannalarmanleggene er ofte ikke tilpasset bruken av bygningene. Det brukes for eksempel detektorer med gammel teknologi, til tross for at det finnes bedre produkter på markedet. Årsaken er en kombinasjon av manglende oppgradering og vedlikehold av brannalarmanlegg, og dårlig prosjektering med hensyn til valg av type detektorer og plassering. Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS (TBRT) har mange eksempler på helt nye boligblokker der brannalarmen utløses når beboerne lager mat, og nye bygg med dårlige alarmanlegg.¹⁶⁰

Det er en rekke ulemper ved det høye antallet unødvendige brannalarmer og utrykningene til disse. Den viktigste ulempen er knyttet til brann sikkerheten. Brannvarsling er et av de viktigste og mest grunnleggende brannsikringstiltakene vi har. Mange unødvendige alarmer kan påvirke folks tillit til alarmen, og brannalarmen vil da miste sin effekt, med den fare det utgjør for liv og helse hvis det oppstår en reell brann. TBRT skriver for eksempel følgende i brev til Direktoratet for byggkvalitet fra 2023:¹⁶¹

«Vi har flere ganger erfart at personer har havnet i livsfare på grunn av at de ikke har evakuert, eller fordi andre (naboer) har slått av alarmklokkene i den tro at det atter en gang er unødig alarm. Frykten for at brannalarmen skal løse ut ved vanlig bruk av bygget fører også til at det gjøres uheldige tiltak i bygningens bruksfase, kanskje i frykt for regning ved utrykning.»

«Detektorer dekkes til og teipes igjen, detektorer kobles ut, det monteres avstillingsbrytere i fellesarealer og lange forsinkelser programmeres inn i brannsentralene.»

De mange unødvendige automatiske brannalarmene har også ulemper for brann- og redningsvesenene. De krever betydelige ressurser både hos 110-sentralene og brann- og redningsvesenene. Vanligvis rykker brann- og redningsvesen ut med et vaktlag på fire til ABA-oppdrag. I tillegg medfører de mange unødvendige utrykningene risiko for brannpersonell og resten av trafikantene i forbindelse med selve utrykningskjøringen. Den unødige kjøringen har og negativ miljøpåvirkning. I brann- og redningsvesen med deltidspersonell har slike unødvendige utrykninger dessuten en konsekvens for hovedarbeidsgiveren til deltidskonstablene.

Det er viktig at brann- og redningsvesen og 110-sentraler har et bevisst forhold til om mengden og ressursbruken tilknyttet unødvendige alarmer er akseptable eller ikke. Ulempene må vurderes opp mot fordeler knyttet til kunnskap brann- og redningsvesenet får om brann sikkerheten i byggene de rykker ut til, og muligheten dette gir til å drive brannforebyggende arbeid ved besøk hos klienten, for eksempel sjekk av slukkeutstyr, rømningsveier og komfyrvakt.

Enkelte brann- og redningsvesen tilbyr også boligalarm til private som kan være en kombinert brann- og innbruddsalarm. Alarm-markedet kan utgjøre en betydelig inntektskilde. Dersom slike kommersielle tilleggstjenester er av stort omfang, kan det gå ut over kapasiteten til å håndtere lovpålagte oppgaver, eksempelvis hvis øvelser (til lovpålagte oppgaver) blir avbrutt gjentatte ganger.

¹⁵⁹ Brev fra Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet 17.3.2023.

¹⁶⁰ Brev fra Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet 17.3.2023.

¹⁶¹ Brev fra Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS til Direktoratet for Byggkvalitet 17.3.2023.

4.1.8 EGENBEREDSKAP I INDUSTRIEN KONTRA OFFENTLIG BEREDSKAP

Virksomheter som håndterer farlig stoff eller transporterer farlig gods på vei eller jernbane, utgjør en særskilt brann- og eksplosjonsrisiko, og skal etablere en tilstrekkelig egenberedskap med tilhørende varslings- og innsatsplaner.¹⁶² Beredskapen og innsatsplanene skal være tilpasset risikoen, være samordnet med den offentlige beredskapen og bli oppdatert ved behov.¹⁶³ Dersom virksomheten utgjør en risiko for en storulykke, kan sentral tilsynsmyndighet bestemme at beredskapen også skal omfatte områdene nær virksomheten. Departementet kan gi forskrifter om krav til egenberedskap, herunder bestemmelser om opplæring og øving av personell.

Forskrifter fastsatt med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven har bestemmelser om beredskap. Et eksempel er forskrift om håndtering av farlig stoff § 19, hvor det står at virksomheter som håndterer farlig stoff skal utarbeide en beredskapsplan og etablere en tilstrekkelig egenberedskap med tilhørende varslings- og innsatsplaner. Beredskapsplanen skal oppdateres jevnlig og redegjøre for ansvars-, oppgave- og ressursfordeling under innsats ved ulykker og andre uønskede hendelser. Beredskapsplanen skal inneholde alarmerings-, rømnings-, rednings- og slukkeinstruksjoner. Meldepliktige virksomheter etter § 12 skal samordne sin beredskapsplan med offentlige beredskapsplaner, slik at det kan etableres et samarbeid med berørte lokale myndigheter. Egnede slukke- og beredskapsutstyr skal være lett tilgjengelig på steder der farlig stoff håndteres. Beredskapen skal øves regelmessig.

Hendelser i virksomheter der et uhell kan medføre utslipp av brannfarlig gass, giftig gass eller andre farlige stoffer må antas å være omfattet av kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse. Brann- og redningsvesenet skal ha nødvendig planverk for å sikre god håndtering av bestemte typer hendelser og viktige risikoobjekter. Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 14 kan både kommunen og sentral tilsynsmyndighet pålegge den det gjelder ytterligere sikringstiltak og beredskap.

Forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven gir viktig informasjon både om egenberedskapen og brann- og redningsvesenenes plikt til å være innsatsstyrke. Om egenberedskapen står det: «Beredskapen må tilpasses den særlige risiko som virksomheten representerer. (...) Bestemmelsen understreker prinsippet om at den som skaper en risiko må betale for tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.»¹⁶⁴ Det står også at typiske ulykkesituasjoner hvor brannvesenet må forventes å kunne gjøre en innsats, er kjemikalieulykker og lignende.

Oppsummert har virksomheten et ansvar for å ha på plass en tilstrekkelig egenberedskap i uhell som involverer farlig stoff, og brann- og redningsvesenet har et ansvar som innsatsstyrke.

Brann- og eksplosjonsvernloven og forskrifter krever at virksomhetens beredskapsplan skal være samordnet med den offentlige beredskapen. I tilfeller hvor det er dialog mellom virksomheten og brann- og redningsvesenet, og de begge konkluderer med at virksomhetens egenberedskap kombinert med innsatsen brann- og redningsvesenet kan yte som innsatsstyrke er tilstrekkelig, utløser i praksis ingen problemer. Situasjonen blir annerledes der virksomhetens egenberedskap og innsatsen brann- og redningsvesenet kan yte samlet sett ikke er dekkende for den innsats som vil være nødvendig ved en eventuell hendelse.

Basert på det som er beskrevet over, vil identiske virksomheter i praksis ha forskjellig krav til egenberedskap, fordi det er ulikt hva det lokale brann- og redningsvesenet kan tilby av innsats i form av personell, utstyr, kompetanse og lignende.

Spørsmål som reises i praksis er hvem som skal dekke et eventuelt gap i beredskaps-/innsatsbehovet hos virksomheten og i brann- og redningsvesenet samlet sett. Det gjelder blant annet spørsmål knyttet til krav til virksomhetenes egenberedskap, forventinger til innsats fra brann- og redningsvesenet, hvem som dekker kostnadene ved ressurser som mobiliseres fra andre aktører ved en innsats. Det reiser seg også spørsmål om beredskapskrav bør stilles i forbindelse med etablering av virksomheter, slik at gap kan kartlegges og kostnader for å ivareta en tilfredsstillende beredskap for virksomheten kan synliggjøres.

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

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

¹⁶⁴ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002) kap. 16, Til § 21 Beredskapsplikt, s. 66.

Det er viktig for både virksomhetene og brann- og redningsvesenene at forventningene på dette område er tydelige.

4.1.9 OPPGAVER OG ORGANISERING I KRISE OG KRIG

Forsvarskommisjonen skriver i sin rapport (NOU 2023:14) at hele samfunnet må involveres for å «styrke vår motstandskraft og øke vår beredskap og evne til å håndtere krise og krig». Brann- og redningsvesenene inngår som en del av Norges totalforsvar.

I henhold til dagens lovverk, skal brann- og redningsvesenet utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner.¹⁶⁵ Det er forutsatt at disse oppgavene skal komme frem av forskrift.¹⁶⁶ Per dags dato er det ikke utferdiget slik forskrift.

Brann- og redningsvesenet skal, ifølge brann- og eksplosjonsvernlovens forarbeider¹⁶⁷, ha de samme oppgavene i en krise og krig, som i fredstid. Dette standpunktet er senere bekreftet ved at nasjonale myndigheter har presisert at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvar for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskapsforberedelser og for iverksetting av nødvendige tiltak ved kriser og katastrofer.¹⁶⁸

Ut ifra dagens sikkerhetssituasjon som følge av Russlands invasjon av Ukraina, er det registrert en økt bevissthet knyttet til nettopp brann- og redningsvesenets rolle i en krise eller krig. Selv om det er forutsatt at en aktør skal ha de samme oppgavene i krise og krig som i fredstid, utelukker ikke dette at det kan bli nødvendig å legge nye oppgaver eller pålegge prioriteringer som i fredstid ellers ikke ville vært førende for organisering og gjennomføring av brann- og redningstjenesten.

Dette kan bli nødvendig for å sikre fortløpende behov i det sivile samfunnet, samt sikre sivil understøttelse av forsvarrets behov i lys av totalforsvarskonseptet.

Dagens regelverk skaper følgende utfordringer:

- Angivelsen i brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav d er begrenset til å vise til brann- og redningsvesenets oppgaver i krise og krig.
- Per dags dato foreligger det ingen forskrift eller utkast til forskrift som sier noe om brann- og redningsvesenets oppgaver i en krise eller krig. I en krise eller krig, vil det ofte være behov for raske endringer, og det oppleves utfordrende at det ikke er foretatt bevisste vurderinger knyttet til eventuelle nye eller endrede oppgaver. Ved krise eller krig vil det kunne bli behov for å benytte forebyggende personell og brannkonstabler i deltidsstillinger til beredskapsoppgaver i stort omfang. Det vil være en fordel for både brann- og redningsvesenene og for personellet at det er forutsigbarhet rundt dette.
- Det vil være utfordrende dersom en krise eller krig skulle kreve umiddelbare endringer i brann- og redningsvesenets organisering, da brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd bokstav d, som nevnt over kun viser til brann- og redningsvesenets oppgaver. Brann- og redningsvesenforskriften angir ikke bestemmelser om organisering i krise eller krig. Dersom en krise eller krig skulle kreve umiddelbare organisatoriske endringer, vil brann- og redningsvesenet dermed måtte lene seg på nødrettsbetraktninger, noe som vil kunne oppleves som krevende.

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

¹⁶⁶ Ot.prp. nr. 28 (2001–2002). *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven.* Merknaden til § 11 Brannvesenets oppgaver 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 Brannvesenets oppgaver og pkt. 7.4 siste avsnitt. Og Ot.prp. nr. 28 (2002–2002) *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven*, pkt. 13.3.1 Nye oppgaver for brannvesenene.

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 underlagt alminnelig tjenesteplikt i Forsvaret. Det er gitt informasjon om fritak for fremmøte i Forsvaret på grunn av sivil stilling eller fagkyndighet i vedlegg 7 om tjenesteplikt i Forsvaret ved krise og krig. Reglene om fritak gjelder likevel ikke for enkelte kategorier av tjenestepliktig personell, blant annet de som har kvalifikasjoner som er nødvendig for Forsvaret. Dette er det viktig at brann- og redningsvesen er klar over når de rekrutterer personell.

4.2 UTFORDRINGER KNYTTET TIL HÅNDTERING AV STORE HENDELSER

4.2.1 IKKE DIMENSJONERT FOR STORE OG KOMPLEKSE HENDELSER

Store og komplekse hendelser utfordrer den enkelte kommunes håndteringsevne. Mange brann- og redningsvesen mangler kapasitet, kompetanse og utstyr til å håndtere hendelser som er store, komplekse, langvarige eller sjeldne. Eksempler på slike hendelser kan være skogbranner, industribranner, kjemikaliebranner, store transportulykker eller naturhendelser innen flom, ras og skred.

Utover samarbeidsavtaler og bistandsplikten, finnes det ingen mekanismer som pålegger kommunen å avgi ressurser til hverandre. I ytterste konsekvens kan en kommune avstå fra å hjelpe andre av hensyn til egen beredskap eller hendeshåndtering.¹⁶⁹ Erfaringer fra store hendelser viser at brann- og redningsvesenene samarbeider og ønsker å bistå hverandre der det er behov for dette. Konsekvensene vil likevel kunne bli store dersom problemstillingen settes på spissen.

I rapporten *Beredskapsanalyse Skogbrann*¹⁷⁰ knyttes utfordringsbildet til tilgang på personell, varierende og lav skogbrannkompetanse, stort materiellbehov, manglende ledelseskapasitet og kompetanse hos brann- og redningsvesenene.¹⁷¹

Rapporten peker videre på at store branner kan ramme kritisk infrastruktur som vil skape problemer for slokkearbeidet. For eksempel bortfall av kommunikasjon og uframkommelige veier. I tillegg til å lede brann-slokkearbeidet, må brann- og redningsvesenets innsatsleder forholde seg til andre aktører som har ansvar for mulige konsekvenser av brannen. Dette kan for eksempel være skogeiere, kraftselskaper, teleoperatører, Statens vegvesen, Bane NOR og de involverte kommunene. I rapportens punkt 6.4 oppsummeres utfordringene i ordene kompetanse, organisering, ansvar og myndighet.

I evalueringsrapporten etter leirskredet på Gjerdrum ble det fremhevet at krisehåndteringen på mange områder fungerte godt, men at det også var tydelige forbedringsområder innen organisering, styring og ledelse av sammensatte hendelser.¹⁷² Blant læringspunktene kom det blant annet frem usikkerhet rundt eksterne kommandolinjer, og mange forskjellige ledelsesnivåer og strukturer, som det var vanskelig å forholde seg til. Det ble også fremhevet behov for regionale-/ nasjonale styrings- og støttestrukturer.

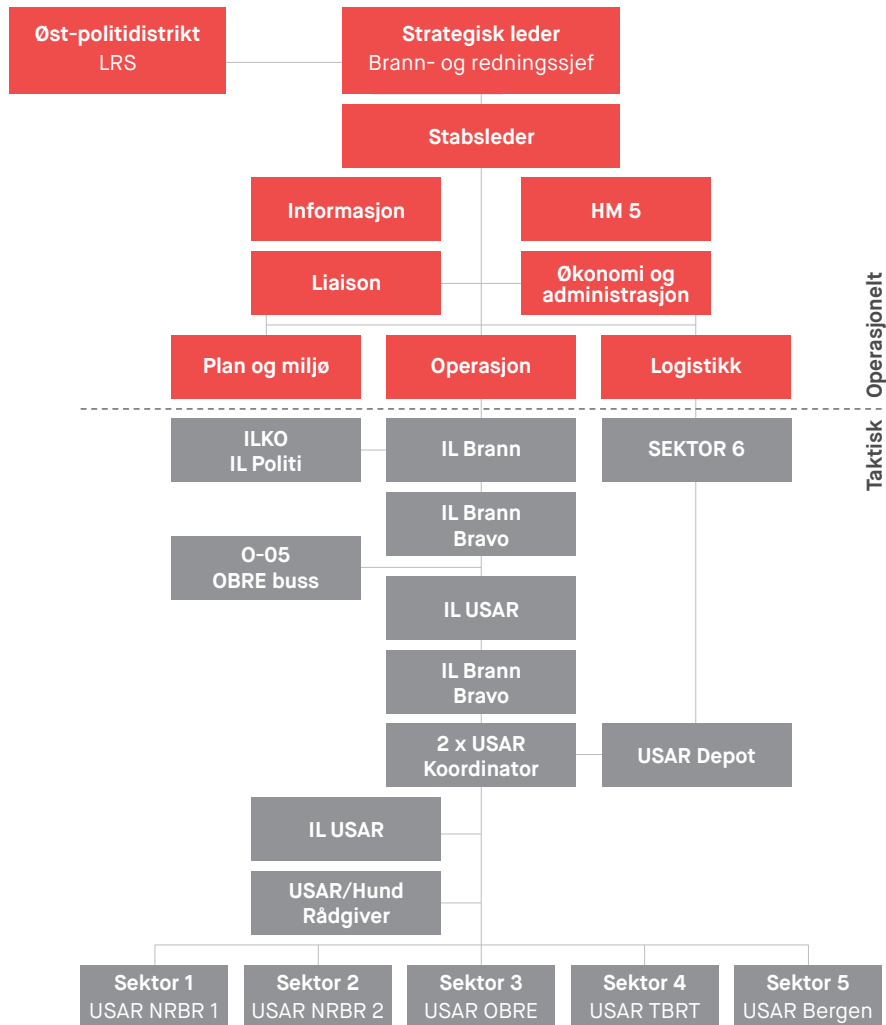
Organisasjonskartet for redningsaksjonen, se figur 23, belyser noe av kompleksiteten i organiseringen av redningsledelse av denne størrelsen. Beredskapsorganiseringen viser etter arbeidsgruppens skjønn at ikke alle brann- og redningsvesen ville maktet en slik organisering og håndtering.

¹⁶⁹ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 15 tredje ledd der det følger at hjelpeinnsats skal ytes «så langt det er mulig under hensyn til egen beredskap».

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

¹⁷¹ Sistnevnte var også et hovedfunn i den nasjonale evalueringsrapporten etter skogbrannene 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 Hovedredningssentralen (2021). *Evaluering: Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum*.



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

Nødetatene ble ifølge evalueringsrapporten:

«...satt på en enorm prøve i alle faser av redningsaksjonen. Det ble estimert cirka 1 000 redningsressurser i arbeid ved håndteringen av denne hendelsen. En så kompleks og omfattende hendelse som dette, er det ingen brann- og redningsvesen nasjonalt som er dimensjonert for å kunne håndtere på egenhånd.»¹⁷³

Det er utfordringer med samvirke og koordinering med andre beredskapsaktører når hendelser involverer

både lokale, regionale og nasjonale ressurser. Det er ikke tydelige grensesnitt og oppgavebeskrivelser for disse aktørene. Det er ikke utarbeidet planverk for store hendelser.

4.2.2 DELTIDSLEDELSE – MANGE OPPGAVER OG LAV STILLINGSANDEL

I 2021 var 75 brannsjefer (44 %) ansatt i deltidstillinger og 95 brannsjefer (55 %) var i heltidstillinger. Gjennomsnittlig stillingsprosent for deltidsledere 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 gjør at risikobildet endres, og krever økt innsats fra brann- og redningsvesenet. Dette vil sannsynligvis gi økt behov for god ledelse, både i det forebyggende arbeidet og under innsats.

Arbeidsgruppen mener det er manglende kompetanse innen ledelse i brann- og redningsvesenene, men det er ulikt syn i arbeidsgruppen på ledelse i deltidsstillinger.

Utfordringene med ledelse knytter seg til ulike deler av lederrollen, både operativ og administrativ ledelse. I resultatene fra spørreundersøkelsene gjennomført i forbindelse med arbeidsgruppens gjennomgang, ble utfordringer ved personalledelse spesielt trukket frem, men også manglende formell lederkompetanse og operativ ledelse. Brannsjefene fremhever i større grad utfordringer tilknyttet tid og rammer for å utøve ledelse, enn kommunedirektører, ordførere og ansatte i brann- og redningsvesenet og 110-sentraler. Spørreundersøkelsene gjaldt ledelse generelt, og ikke deltidsledelse spesielt.

Uavhengig av størrelsen på kommunen og antall innbyggere, og uavhengig av størrelsen på stillingsandelen til brannsjefen, er det forskriftskrav til systematisk styring av brann- og redningsvesenet som blant annet innebærer å:

- Ha oversikt over lover og forskrifter som gjelder for brann- og redningsvesenet.
- Sørgе for å gjennomføre og oppdatere risiko-, forebyggende- og beredskapsanalyser.
- Sørgе for å gjennomføre forebyggende brannvern.
- Sørgе for beredskap, herunder at innsatsstyrken er kompetent, utrustet og øvet.
- Sørgе for faglig forsvarlig ledelse av innsats og brann- og redningsvesenets krisehåndtering.
- Sørgе for at brann- og redningsvesenet bidrar i kommunens kriseledelse i tråd med kommunens beredskapsplan i forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.
- Bidra til samarbeid med øvrige nødetater og andre samvirkeaktører.
- Sørgе for at relevante hendelser og øvelser evalueres og at læringspunkter implementeres i brann- og redningsvesenet.

En rekke brann- og redningsvesen, som mener det ikke er ønskelig med et krav om heltidsledelse,¹⁷⁴ mener at ledelse i deltidsstillinger gir muligheter for å finne gode lokale løsninger. Deltidsstillinger innenfor ledelse gir kommunene nødvendig handlingsrom når det kommer til økonomiforvaltning i et helhetlig perspektiv. Brann- og redningsvesenene mener at små kommuner mister styringsrett når de underlegges store enheter og at kostnadene ikke går ned, noe mindre kommuner ser som en sannsynlig konsekvens av innføring av krav om heltidsledelse. Det kan opprettes formelle samarbeidsmodeller, og det ansvaret ligger til kommunene.

Mange brann- og redningsvesen mener det er et behov for heltidsledelse i alle brann- og redningsvesen, både for leder av brann- og redningsvesenet, leder av det forebyggende arbeidet og leder av beredskapsarbeidet.

Dette begrunnes blant annet i regjeringens målsetting i Stortingsmeldingen fra 2016–2017 *Risiko i et trygt samfunn*.¹⁷⁵ Der fremkom det at:

«Regjeringen mener det er behov for færre og større brann- og redningsvesen. Større enheter som legger til rette for ledelse på heltid, vil gi bedre muligheter til å utvikle lederrollen. Større brann- og redningsvesen gir også mulighet til å etablere fag- og kompetansemiljøer med bred erfaring og kunnskap innenfor forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre aktører. Dette er spesielt viktig ved håndtering av store og komplekse hendelser.»

Brann- og redningsvesen har også vist til behovet for analytisk og strategisk ledelse i store og komplekse hendelser, at det er nødvendig for ethvert brann- og redningsvesen å ha minst tre hele stillinger for å oppfylle kompetansebehovene, ivareta kravene til kvalitet på tjenestene, helse, miljø og sikkerhet for personellet og rettssikkerhet for innbyggerne. Kravene til lokal beredskap oppfylles uavhengig av lederstillingene, da responstid og vaktberedskapskrav skal sikre innsats i hele kommunens ansvarsområde.

¹⁷⁴ I forbindelse med at forslag til brann- og redningsvesenforskriften ble sendt på høring 12. oktober 2020 med høringsfrist 15. januar 2021, kom det inn støtte til heltidsledelse fra 40 høringsinstanser. Åtte høringsinstanser ville ha fortsatt mulighet for ledelse i deltidsstillinger.

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

Kompetanse og tilstrekkelig erfaringsgrunnlag fra hendelser, særlig store hendelser, vil det være krevende for ledere i deltidsstillinger å tilegne seg. Det gjelder både tid til kompetanseheving og antall hendelser som kan gi erfaring.

I veiledningen til brann- og redningsvesenforskriften¹⁷⁶ fremkommer det at kommunene bør søke å opprette så mange heltidsstillinger/store stillingsandeler som mulig innen eget brann- og redningsvesen eller i samarbeid med andre kommuner. Heltidsstillinger/store stillingsandeler reduserer prioriteringskonflikter og fører til effektivt og kvalifisert brannvernarbeid.

I rapporten *Brannstudien*¹⁷⁷ ble det vist til evalueringer av brann- og redningsvesenenes store og/eller komplekse hendelser fra 2000 til 2013, og evalueringene viser til flere svakheter som har til dels stor betydning for evnen til å håndtere hendelse(ene) brannpersonellet blir stilt overfor. Når det gjelder ledelse, trekkes det særlig frem at mange av brannbefalet ikke har erfaring i eller kompetanse til å håndtere store og/eller komplekse hendelser.

DSBs evalueringsrapport fra vinterbrannene i Lærdal, Flatanger og Frøya i 2014,¹⁷⁸ beskriver de tre brannene som store, enten i form av kompleksitet eller omfang. Rapporten pekte på forbedringstiltak på ledelsesområdet. I alle brannene ble det lokale nivået tilført store ressurser i løpet av kort tid, uten at det var en robust innsatsorganisasjon parat til å motta ressursene.¹⁷⁹

4.2.3 INGEN KAN TA OVER MYNDIGHET PÅ REGIONALT ELLER NASJONALT NIVÅ VED STØRRE HENDELSER

Det finnes ingen brannmyndighet, verken på regionalt eller nasjonalt nivå, som kan koordinere og prioritere innsatsen når det pågår store eller samtidige hendelser.¹⁸⁰ Uten et ledelsesapparat som kan koordinere og håndtere store hendelser på en forutsigbar og god måte, vil det være fare for at mål med innsats ikke nås på en effektiv måte. Større områder og verdier kan gå tapt ved brann, og i verste fall går liv tapt som følge av manglende håndtering.

Brann- og redningsvesenets LRS-representant har ikke myndighet utover eget område

Redningstjeneste er offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte 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 gjelder både når liv og helse er truet i redningstjeneste, og i andre hendelser der liv og helse ikke er truet.

¹⁸¹ Hovedredningsentralen. (2018). *Håndbok for redningstjenesten: Systembeskrivelse, prinsipper, verdier – Nivå 1 pkt. 2.2.1: «Særskilt opprettede organer»* er typisk nødetatene (brann, helse og politi). «Særlige tiltak» viser til lovpålagt beredskapsansvar, eksempelvis industrivern, offshoreindustri-en og flyplassers brann og redningstjeneste. Statens strålevern er et eksempel på et særskilt opprettet organ som blant annet leder den nasjonale atomberedskapskapen. Ved redningshendelser hvor nødetatene (særskilt opprettede organer) eller operatørselskap offshore (særskilte tiltak) ikke har tilstrekkelige eller nødvendige ressurser, iverksettes den offentlig organiserte redningstjenesten i regi av hovedredningsentralen (HRS) eller underordnede lokale redningssentraler (LRS).

Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner og private virksomheter og personer, under ledelse og koordinering av to hovedredningssentraler (HRS) og underordnede lokale redningssentraler (LRS).

Politimestrene for de respektive politidistriktene er delegert myndighet til å lede de respektive lokale redningssentraler (LRS) og redningsledelsene ved disse.

Utfordringen er at brann- og redningsvesenets representant inn i LRS ikke har nødvendige fullmakter for å fylle sin rolle i redningsledelsen, både under redningsaksjoner og mellom hendelsene, jf. organisasjonsplan for redningstjenesten 3-3 andre ledd andre punktum.¹⁸²

Det er en reell problemstilling at brann- og redningsvesenenes LRS-representanter ikke har denne myndigheten dersom LRS settes med samvirkepartnerne.

I evalueringsrapporten etter leirskredet på Gjerdrum i 2020¹⁸³, er det et læringspunkt for brann- og redningsvesenet at: «Brannsjef i LRS har ikke bemyndiget styringsrett over andre enn sine egne mannskaper. Det var på tidspunktet for hendelsen ikke inngått noen avtale mellom denne og brannvesen i innsats.»

Ingen kan ta over myndighet på regionalt eller nasjonalt nivå ved større hendelser

Det er flere typer hendelser som kan utløse et behov for prioritering og fordeling av ressurser, eksempelvis skogbrann og andre naturhendelser, pandemi og terrorhandlinger. I den senere tid har store og omfattende skogbranner, mange samtidige branner og utbrudd av pandemi, vist at det er behov for tiltak som kan se ressursbruken i en helhetlig sammenheng, både regionalt og nasjonalt.

I rapporten *Beredskapsanalyse skogbrann* fra DSB legges «morgendagens skogbrann» til grunn som dimensjonerende scenario i analysen. Skogbranner av denne størrelsen og alvorlighetsgrad medfører store ledelsesmessige og administrative utfordringer.

En organisasjon for krisehåndtering av betydelig omfang og kompleksitet må i et slikt tilfelle bygges opp løpende og i takt med utviklingen av brannen. Brannsjefer har per i dag ikke erfaring med å lede innsats av den størrelsesordenen det her er tale om i morgendagens skogbrann.¹⁸⁴

I rapporten beskrives ansvar og roller ved håndtering av skogbranner. På spørsmålet om kommunen kan fratas ansvaret for slokkeinnsatsen¹⁸⁵, er svaret at det i Norge ikke finnes en formell struktur for å håndtere en brannhendelse på regionalt nivå. Ved en stor skogbrann vil lederstøtteordningen tre i funksjon i forbindelse med at det tildeles støtte fra skogbrannhelikopter. En lokal brannsjef vil i slike tilfeller kunne få støtte fra et brannbefal fra et annet brann- og redningsvesen med kompetanse på skogbrann. «Spørsmålet er hva som skjer hvis dette i et tenkt tilfelle ikke skulle være tilstrekkelig, dvs. at det hos regionale og nasjonale myndigheter danner seg en oppfatning av at det er nødvendig å endre ansvarsforholdene om man skal få kontroll over brannen.»

Statsforvalteren har ikke fullmakt i sin instruks til å overta ansvaret fra kommunene.

Politiets hjemler i politiloven § 27 og politiinstruksen § 2-2 vurderes i rapporten¹⁸⁶. Det konkluderes med at bestemmelsene neppe er ment som en hjemmel for politiet til å gripe inn og overta brannsjefens formelle ansvar under en brann. I en situasjon som er kaotisk, og der ledelsen av slokkeinnsatsen i praksis er ikke-fungerende, vil kanskje politiet likevel vurdere at bestemmelsen kan gi hjemmel for å gripe inn, eventuelt sett i sammenheng med politiets generalfullmakt eller nødrett. Det generelle bildet er imidlertid at det er usikkert om og i hvilken grad bestemmelsene i politiloven og politiinstruksen vil komme til anvendelse i en situasjon der politimesteren vurderer at det er maktpliggende å endre ansvarsforholdene knyttet til brannsløkkingen.

Arbeidsgruppen mener ikke at politiet, eller noen andre uten brannfaglig kompetanse, skal overta en brannhendelse.¹⁸⁷

¹⁸² Forskrift 6. 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 krisehåndtering 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 overskriften: «Kan kommunen fratas ansvaret for slokkeinnsatsen?»

¹⁸⁶ DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann* pkt. 6.2, side 42.

¹⁸⁷ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 12.

Flere lover, for eksempel innenfor forurensningsområdet og helseområdet, har bestemmelser som hjemler inngripen fra staten overfor kommunene og andre i krisesituasjoner. Brann- og eksplosjonsvernloven gir imidlertid ingen slike fullmakter.

Sverige har hatt hendelser der det har vært behov for å overta ledelsen på regionalt nivå og på nasjonalt nivå. Under skogbrannen i Västmanland i 2014 tok länsstyrelsen (tilsvarende Statsforvalteren i Norge) over ansvaret for innsatsen i Gävleborgs län.¹⁸⁸ Under skogbrannene i 2018 var det behov for nasjonal styring, og Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) foretok nasjonal prioritering.¹⁸⁹ Hendelser av tilsvarende omfang har vi ikke hatt i Norge, selv om de klimatiske og naturgitte forholdene er sammenlignbare.

Pandemi

Når det gjelder pandemi, er utfordringen daglig drift av brann- og redningsvesenene, ikke håndtering av hendelser. Dersom store deler av brann- og redningsvesenets styrker ikke er operative fordi personellet er smittet eller i karantene under en pandemi, vil en situasjon kunne oppstå der minimumskravene til beredskapen ikke kan opprettholdes. Kommunen kan pålegge tjenesteplikt i brann- og redningsvesenet, men det vil kunne bli en utfordring å opprettholde tilfredsstillende kompetanse dersom store deler av styrken er satt ut.

Bistandsplikten mellom brann- og redningsvesen gjelder under hendelser. Utover plikten til å samarbeide, og å inngå bistandsavtaler, finnes det ingen mekanismer som pålegger kommunen å avgi ressurser. Kommuner kan derfor i ytterste konsekvens nekte å hjelpe andre i frykt for smitte, av hensyn til egen beredskap. Dette gjelder selv om risikoen eller personellmangelen kan variere i stor grad fra kommune til kommune.

Dersom situasjonen endrer seg med rask og økende smitte (pandemi) i landet, kan det bli behov for å prioritere ressurser på tvers av kommuner hvis regionale eller nasjonale behov tilsier det.

I likhet med beskrivelsen av myndighetsforholdene ovenfor i forbindelse med skogbrann, er det ingen myndighet over det lokale nivået, altså over brannsjefen eller den personen som har myndigheten i lederens sted.

4.2.4 KAPASITETER OG KOMPETANSE ER IKKE STRATEGISK Plassert

Kommunens ROS-analyse benyttes til å tilpasse forebyggende tiltak og beredskapen til risikoene i eget ansvarsområde. Dette kan medføre at spesialkompetanse og kapasiteter blir akkumulert i enkelte områder, der ressursene med fordel kunne vært benyttet på tvers av kommunegrenser. Andre områder kan ha lav eller ingen dekning.

Under følger noen eksempler på regionale forskjeller, hentet fra Melding om brannvernet. Merk at dette er kommunale ressurser, betalt av den kommunen de ligger i, men hvor brann- og redningsvesenet anser tjenesten som en ressurs som kan benyttes regionalt:

- Det er ingen redningsdykkertjeneste innenfor Troms 110-distrikt, mens det er etablert tre slike innenfor Agder 110-distrikt.
- Fem 110-distrikter har ingen brann- og redningsvesen med spesialkompetanse innen USAR (spesialredning).
- Mens åtte brann- og redningsvesen anser seg som en regional ressurs knyttet til CBRNE i Sør-Øst, gjelder dette kun to brann- og redningsvesen i Midt-Norge.

4.2.5 DSB – NASJONALT NIVÅ MANGLER MYNDIGHET TIL Å REPRESENTERE BRANN- OG REDNING

DSB utfører flere oppgaver og ivaretar flere roller enn det som ligger innenfor direktoratets formelle myndighet, hvilket antagelig gjenspeiler et behov hos både Justis- og beredskapsdepartementet og brann- og redningsvesenene.

Brann- og redningsvesen ønsker mer bistand fra DSB enn de får per i dag, og at DSB tar et større grep om området.

DSB er nasjonal brannmyndighet. Begrepet nasjonal brannmyndighet er ikke mye brukt i formelle dokumenter, men i Melding til Stortinget nr. 29 (2011–2012) *Samfunnsikkerhet* er den beskrevet slik: «Med utgangspunkt i lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) er DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet nasjonal brannmyndighet.»

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 ikke klart hva rollen innebærer når det står «[m]ed utgangspunkt», men det dekker DSBs roller som sentral tilsynsmyndighet, behandling av søknader om frafallelse av tvangsmulkt og forvalter av brann- og eksplosjonsvernloven¹⁹⁰ med fullmakt til å fastsette tilhørende forskrifter.

DSB representerer brann- og redningsvesenene og 110-sentralene i møte med andre myndigheter. Andre myndigheter har ikke mulighet til å møte 197 brann- og redningsvesen eller 12 nødmeldesentraler. Dette viser seg tydelig i forbindelse med utredninger, utvikling, samordning eller koordineringsoppgaver i møte med Helsedirektoratet og Politidirektoratet som representerer de to andre nødetatene. DSB har en unik oversikt over brann-Norge i kraft av å være tilsynsmyndighet og mottager av rapportering, men DSB har ikke, som sentral tilsynsmyndighet og regelverksforvalter, myndighet til å representere eller stille på vegne av de enkelte brann- og redningsvesenene og 110-sentralene.

I store og kritiske hendelser er det behov for å fremskaffe informasjon om status fra brann- og redningsvesen og 110-sentralen som kan formidles til nasjonale myndigheter. DSB fremskaffer nødvendig informasjon utfra behovet i Justis- og beredskapsdepartementet. Denne rollen er ikke formalisert for DSB per i dag. Dersom det er et behov for en brannfaglig kanal fra brann- og redningsvesenene, via DSB til Justis- og beredskapsdepartementet, vil denne komme i tillegg til redningskanalen og samordningskanalen. Redningskanalen går via lokal redningssentral (LRS) og Hovedredningssentralen (HRS). Samordningskanalen går via Statsforvalterne og DSB i kraft av samordningsrollen.¹⁹¹

Klarhet i handlingsrommet for DSBs myndighet er spesielt viktig, da brann- og redningstjenesten er et kommunalt ansvar.

Manglende myndighet til nasjonal styring og prioritering ved store, komplekse hendelser er beskrevet i delkapittel 4.2.3. Evaluering leirskredet på Gjerdrum i 2020 ga en rekke læringspunkter, og ifølge Øvre Romerike brann og redning IKS¹⁹² var et av læringspunktene at DSB som fagdirektorat bør bidra som ressurs dersom situasjonens omfang tilsier det. Per i dag er ikke dette en del av DSBs ansvarsområde.

4.3 UTFORDRINGER KNYTTET TIL DET BRANNFØREBYGGENDE ARBEIDET

4.3.1 BRANNFØREBYGGING FÅR IKKE TILSTREKkelig OPPMERKSOMHET I ANDRE RELEVANTE SEKTORER

Brannforebyggende arbeid er komplekst og involverer en rekke aktører. Selv om mange kommuner har etablert gode rutiner og systemer for tverrfaglig samarbeid og involvering, er det likevel store variasjoner i hvor godt samarbeid fungerer og hvilke tjenester som samarbeider.

Ikke alle kommuner har brannforebygging innlemmet i overordnede planer, ROS-analyse, og kvalitets- og internkontrollsystemer, slik at det forebyggende arbeidet blir en del av hele kommunens arbeid. Ressurser brukes ikke alltid effektivt, fordi ansvarsforhold og arbeidsprosesser på tvers av tjenester ikke er godt nok forankret. Noen brann- og redningsvesen opplever at det er utfordrende å få andre tjenester med i samarbeid, noe som kan føre til at oppgavefordelingen blir uklart.

Særlig når det gjelder sårbare grupper er det vesentlig å få andre sektorer med på det brannforebyggende arbeidet. Helse- og omsorgstjenesten er særlig sentral her. Ved tildeling av hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, skal også brannsikkerhet tas med i vurderingen av om tjenesten er forsvarlig. Ved tildeling av bolig til pleie- og omsorgsformål, er det viktig at boligen er forsvarlig brannsikret og tilpasset beboerens behov.

Ikke alle kommuner har det brannforebyggende perspektivet med seg i alle relevante deler av sin tjenesteyting.

¹⁹⁰ Eier er Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁹¹ Under pandemien ba også Justis- og beredskapsdepartementet DSB om å fremskaffe informasjon om brann- og redningsvesenenes håndtering av koronasituasjonen, til tross for at kommunal rapportering egentlig skal gå via Statsforvalterne.

¹⁹² 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.*



FOTO | SIV KRISTIN HOVLAND, BERGEN BRANNVESEN

DSB og Helsedirektoratet har laget opplæring og veiledning til kommunene for å tydeliggjøre ansvar og oppgaver etter brann- og helseregelverk.

4.3.2 GRENSEGANGEN MELLOM BYGGE-REGELVERKET OG BRANNREGELVERKET ER UHENSIKTSMESSIG

Plan- og bygningslovgivningen regulerer kravene til brannsikkerhet ved oppføringen av byggverk. I det byggverket er ferdig og tas i bruk, gjelder brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter.

Det forutsettes at branntekniske løsninger fungerer og vedlikeholdes i bruksfasen, og at bruken er i samsvar med det som var lagt til grunn ved prosjekteringen av byggverket. Dette fungerer ikke alltid i praksis og kan føre til manglende sammenheng mellom hva som prosjekteres under byggefasen, og hva som følges opp og vedlikeholdes i driftsfasen. Konsekvensen kan bli at gode forutsetninger i plan- og bygningslovgivningen forfaller, og at byggverket dermed ikke har den nødvendige brannsikkerheten over tid.

I tillegg kan endringer og utbygging føre til at et byggverk ender opp som et lappeteppes av løsninger med utgangspunkt i forskjellige byggeforskrifter. Resultatet kan bli at brannsikkerheten ikke er optimalt ivaretatt som en helhet, selv om hver del er godkjent i ulike byggesaker. Dette kan også være utfordrende under tilsyn, da byggverket er godkjent, men ikke oppleves som sikkert.

Feil gjort i byggefasen, som blir oppdaget etter at ferdigattest er gitt, må følges opp gjennom tilsyn med grunnlag i brann- og eksplosjonsvernloven, som ikke regulerer de branntekniske løsningene. Tilsynet må derfor ofte lukkes ved hjelp av byggeteknisk behandling. I tillegg kan oppgraderingskravet i forskrift om brannforebygging § 8 føre til tiltak som er søknadspliktige i henhold til plan- og bygningslovgivningen.

Det blir dermed utfordrende for eiere, forvaltere og for brann- og redningsvesenet, som lokal tilsynsmyndighet, å ivareta brannsikkerheten på en god måte gjennom hele byggets levetid. Kravene til brannsikkerhet reguleres i to ulike regelverk som forvaltes av ulike direktorater.



FOTO | INGER JOHANNE FJELLANGER, DSB

4.3.3 MANGELFULL BRANNSIKRING AV FREDEDE BYGNINGER I PRIVAT EIE

Brann er ansett som en av de største truslene mot vår materielle kulturarv. Flere tidligere stortingsmeldinger har hatt mål om at det ikke skal forekomme branner med tap av uerstattelige kulturverdier. Til tross for økt fokus på bevaring og brannsikring, forekommer det mange branner hvert år i kulturminner, eksempelvis i verneverdig tett trehusbebyggelse. I februar i år gikk for eksempel tre verneverdige bygg tapt i brann i Kragerø.¹⁹³

Det er om lag 9 000 fredede bygninger i Norge. Av disse er omkring 3 400 i privat eie.¹⁹⁴ De fleste fredede bygningene har ikke annen sikring utover det som er kravet i regelverket. For boliger, som representerer en stor andel av fredede bygg, er det påkrevde nivået for brannsikring det samme som for andre boliger. Eierne skal sørge for at deres bygning tilfredsstillende gjeldende forskriftskrav.¹⁹⁵

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 bygninger i privat eie, Riksantikvaren (2023, februar). *142 millioner til fredede bygg i privat eie*.

¹⁹⁵ Dvs. at eieren skal sørge for at deres bygning minst tilsvarende nivået som fremkommer av de samlede kravene gitt i Byggeforskrift 1985 15. november 1984 nr. 1892, eller senere byggeregler.

Ikke alle bygningseiere har kunnskap om hvordan bygget kan sikres ytterligere mot brann. I tillegg kan brannsikringstiltak komme i konflikt med fredningen. Ytterligere brannsikring kan også være svært kostnadskreven, slik at bygningseiere er avhengig av støtteordninger. Erfaringer viser at det er svært krevende, både med tanke på ressurser og juridiske problemstillinger, for brann- og redningsvesenet å pålegge brannsikringstiltak i eldre tett trehusbebyggelse.¹⁹⁶

Det finnes tilskuddsordning for kulturminner i privat eie, der tilskudd fra staten skal sørge for at merkostnadene ved å bruke riktige metoder og materialer blir dekket. Riksantikvaren fordeler tilskudd til fylkeskommunene og Sametinget, som fordeler videre til de private eierne i sitt område. Selv om det har vært en nedgang i søknader, overstiger den samlede søknadssummen fra fylkene rammen som Riksantikvaren skal fordele.¹⁹⁷

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 BRANNFØREBYGGENDE HJELPEMIDLER IKKE INKLUDERT I HJELPEMIDDELSYSTEMET

Folketrygdloven har bestemmelser og vilkår for tildeling av hjelpemidler. Det er en utfordring at hjelpemidler av vesentlig betydning for brannsikkerheten i bolig ikke er inkludert. Det er gjort unntak for utstyr som forebygger faren for vesentlig skade ved brann, som for eksempel komfyrvakt og varslingsutstyr til hørselshemmede. Unntaket for komfyrvakt er midlertidig. Muligheten for støtte til komfyrvakt (og andre produkter) kan bortfalle dersom produktet etter hvert regnes som allment alminnelig tilgjengelig, slik som ordinært utstyr til husholdningen. Det er fremdeles mange i de sårbare gruppene som ikke har komfyrvakt i sine boliger.

Det gis ikke støtte til andre typer brannforebyggende hjelpemidler, slik som mobile vanntåkeanlegg. Begrunnelsen er at loven ikke dekker hjelpemidler for avledede behov som følger av en funksjonsnedsettelse. Avslag er også begrunnet med at tiltak som vanntåkeanlegg kommer inn under ansvarsområdet i annen lovgivning (brann- og eksplosjonsvernloven), og at det dermed ikke skal gis som et hjelpemiddel etter folketrygdloven.

Undersøkelser som er gjennomført av RISE Fire Research, konkluderer med at mobile vanntåkeanlegg er effektive som brannsikringstiltak for mange som er ekstra sårbare for brann. Flere kommuner har god erfaring med vanntåkeanlegg og mener at tiltaket har reddet liv. Noen kommuner har anskaffet egne mobile vanntåkeanlegg som er plassert hos utvalgte brukere, men dette tilbys ikke i alle kommuner. Dermed får ikke alle brukere lik tilgang til hjelpemidler.

4.3.5 IKKE TILSTREKKELIG BRANNSIKRING AV BOLIGER TIL PLEIE- OG OMSORGSFORMÅL

Når det offentlige yter helse- og omsorgshjelp i boliger til pleie- og omsorgsformål, skal brannsikkerheten være ivaretatt og tilpasset brukerens behov. Nye bygg beregnet for overnatting for beboere som ikke er i stand til å bringe seg selv i sikkerhet ved brann, plasseres i risikoklasse 6 i henhold til byggeregelverket. For bygg i risikoklasse 6 er det innført krav om automatisk brannsløkkeanlegg.

Mange eksisterende bygg som brukes til pleie- og omsorgsformål, med beboere som ikke er i stand til å rømme ved egen hjelp, er ikke tilsvarende sikret, fordi byggene ble bygget før automatiske brannsløkkeanlegg ble et krav i byggeregelverket.

4.3.6 BRANNFØREBYGGEREN (FEIEREN) BENYTTES IKKE PÅ EN EFFEKTIV MÅTE

Brannforebyggerne er en viktig ressurs, også ved at de har tilgang til innbyggerne i deres hjem. Flere tidligere utredninger har tatt til orde for at brannforebyggeren kan utnyttes bedre og mer effektivt enn man gjør i dag.

Brannforebyggeren kan for eksempel informere om temaer som gjelder generell brannsikkerhet, eksempelvis røykvarslere, brannsløkkeutstyr, lagring av brannfarlige varer og brannfare i forbindelse med elektrisk utstyr og installasjoner. Brannforebyggeren kan også utføre informasjonsarbeid i boenheter som ikke har fyringsanlegg, i tillegg til at ressursen kan rettes mot ulike risikogrupper, både til kartlegging av risiko og gjennomføring av tiltak.

Kommunene må sørge for at informasjonsarbeidet ikke finansieres gjennom gebyret for feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Det kreves hjemmel for å innkreve gebyr for gjennomføring av offentlige tjenester. Kommunen kan fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Gebyret kan ikke overstige kostnadene til gjennomføring av tjenestene (selvkostprinsippet). Informasjonen fra brannforebyggeren må heller ikke gå over i et boligtilsyn, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 13 om særskilte brannobjekter. Bestemmelsen krever en risikotilnærming, og folks hjem er vernet i Grunnloven.

Dagens finansieringsmodell gjør at mange brann- og redningsvesen synes det er utfordrende å benytte brannforebyggeren til andre oppgaver utover feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

4.4 110-SENTRALENE

4.4.1 BESLUTNINGSTØTTE UTNYTTES IKKE FULLT UT, OG TRUSLER MOT FAGKYNDIGHETSPRINSIPPET

110-sentralene har ofte den beste situasjonsforståelse i første fase av en hendelse, ettersom de er i førstekontakt med innringer av nødmeldingen før brannbefelet kommer inn i situasjonen og til hendelsesstedet. 110-sentralene har en rekke beslutningsstøtteverktøy, for eksempel programvare som gir mulighet for innringer til å strøme levende bilder fra hendelsesstedet inn til 110-sentralen, og fagkyndig personell som kan bistå den nødstilte. Oppdragshåndteringsverktøyet foreslår ressurser basert på parametere som kjøretid, tilgjengelighet og type hendelse. Dette er ett av flere viktige beslutningsverktøy for de fagkyndige operatørene på sentralen.

110-sentralene har et større potensial enn i dag til å bidra til skadebegrensning gjennom effektiv ressursstyring i de innledende minuttene etter at en hendelse har oppstått.

I dag ligger beslutningsmyndigheten hos brannsjefen og ikke hos 110-sentralen, med unntak av utalarmering til tidskritiske hendelser etter brann- og redningsvesenforskriften § 24. Utover dette er det overordnet vakt/innsatsleder som avgjør ressurspådraget. I mange brann- og redningsvesen kan det ta noe tid før brannsjefsmyndighet (innsatsleder) oppnår samme situasjonsforståelse som 110-sentralen har. 110-sentralene opplever det derfor som problematisk at myndigheten til å beslutte hvilke ressurser som kan utalarnes, ikke automatisk er tillagt 110-sentralene, som er døgnkontinuerlig bemannet. Dersom 110-sentralen ser at det er behov for ytterligere innsats, for eksempel fra nabokommunen, kan ikke sentralen på eget initiativ ta beslutninger uten å konferere med brannsjefen. Dette kan medføre tidstap. To av 110-sentralene har i dag avtalebasert myndighet til å disponere ressurser på tvers av kommunegrensene i henholdsvis 2- og 4-timersperspektiv. De fleste sentralene har ikke slike avtaler.

Det er viktig å sikre god brannfaglig kompetanse og erfaring i 110-sentralene for å kunne være en støtte til publikum og beredskapspersonell i innsats. I noen sentraler er det vanskelig å rekruttere brannfaglig personell. Dette er en utfordring som forsterkes av innføring av høyere pensjonsalder.

Det tilbys et fire ukers innføringskurs for personell uten brannfaglig bakgrunn. Dette vil aldri fullt ut kompensere for brannfaglig erfaring og kompetanse, og vil svekke fagkyndighetsprinsippet hvis kurset videreføres.

4.4.2 SIGNALMENGDEN INN TIL SENTRALENE KAN ØKE

Stadig økende mengde automatiske alarmer koblet direkte til 110-sentralene vil påvirke håndteringsevnen og øker sannsynligheten for samtidighetskonflikter.

Internet of Things (IoT) gjør det mulig å koble ulike produkter til internett. Typiske bruksområder som kan berøre brann- og redningsvesenet er sensorer som måler temperatur, strøm, luftkvalitet, fuktighet og vann. Teknologiuutviklingen på dette området går svært fort, det kommer stadig nye muligheter for elektronisk overvåking og varsling. Markedet for overvåking og overføring av alarmer øker i omfang med stor hastighet. Det vil være mulig å ta imot alarmer, logge seg inn i eksterne systemer og fjernstyre disse fra 110-sentralen, dersom det besluttes at sentralene skal være mottakere. Mengden signaler inn til 110-sentralene utgjør et stort potensial for elektronisk overvåking og varsling, men også en mulig utfordring.

Både næringslivet og kommunene kan ønske mer varsling innenfor flere områder, og har forventninger om at 110-sentralene skal ta imot slike alarmer og håndtere dem. Mange 110-sentraler har en stor og variert alarmportefølje. Når det inngås avtaler om at 110-sentralene skal motta og håndtere alarmer, er det viktig at sentralen bemannes slik at håndteringen av automatiske brannalarmer ikke kommer i veien for mottak av nødmeldinger fra publikum. Dette kan det gå utover 110-sentralens lovbestemte oppgaver knyttet til håndteringsevne ved reelle hendelser, og øke sannsynligheten for samtidighetskonflikter i 110-sentralene.

Når nye alarmtyper eller -systemer kobles til 110-sentralene, påløper det ekstra kostnader ved at sentralene må installere tilleggsutstyr og systemer for å kunne ta imot de nye signalene. Tilleggsutstyret har en kostnadsside ved innkjøp, installasjon, lisenser og forvaltning over tid, og krever at sentralene har personell med kompetanse til å håndtere disse tilleggsoppgavene. Alarmavtalene gir også merarbeid i sentralene som for eksempel vedlikehold av kundedata og linjer.



FOTO | SIV KRISTIN HOVLAND, BERGEN BRANNVESEN

En del brann- og redningsvesen ønsker flere alarmkunder for å øke inntektene sine. Brann- og redningsvesenene har ulik strategi og ulikt syn på mottak av alarmer og omfanget av dette. Eierskap for alarmtjenestene og fordeling av inntekter og utgifter er ulikt organisert i landet. Dette har gjort at det kan være uenighet knyttet til anskaffelser og kostnader rundt fellesløsninger for alarmtjenester mellom 110-sentralene og brann- og redningsvesenene.

4.4.3 KOSTNADSUTVIKLINGEN ER HØYERE ENN FORVENTET

Kostnadene til 110 har økt betydelig over tid, og mer enn mange kommuner har forventet. Viktige og kostbare investeringer i teknologi har vært og vil være, kostnadsdrivende fremover. En 110-sentral har mange tekniske løsninger, deriblant systemene ICCS (kommunikasjonssentralen) og Vision (oppdragshåndteringssystem). Disse systemene er sentralen avhengig av for å levere tjenester som å ta imot nødansrop og utalarmere brann- og redningsvesenet. ICCS og Vision er tjenester som driftes av Branns driftsorganisasjon, BDO.

Nytt felles oppdragshåndteringssystem for 110-sentralene anskaffes nå via Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralene (NKS 110 IKS). Det nye oppdragshåndteringsverktøyet er en kostbar investering, som vil sørge for standardisering og redundans. Antatt levetid for systemet kan bli utfordret av en rask teknologisk utvikling.

Driften av dagens Nødnett betales av brukerne. For brann- og redningsvesenet er det radio-abonnement, og for 110-sentralene er det abonnement per operatorplass som er koblet til Nødnett. Se også delkapittel 3.1.14 og 4.8.4. Hvilke kostnader fremtidens Nødnett vil medføre for 110-sentraler og brann- og redningsvesen, er per i dag ukjent.

4.4.4 SAMLOKALISERING AV NØDMELDESENTRALENE

Det overordnede målet med samlokalisering av 110-sentraler, politiets operasjonssentraler og enkelte av helses AMK-sentraler er forbedret samarbeid og samvirke.

Arbeidsgruppen ser at samlokaliseringen mellom 110-sentralene og politiets operasjonssentraler har hatt gode effekter mange steder, selv om potensialet ikke blir fullt utnyttet så lenge helse/AMK står utenfor. Samtidig ser deler av arbeidsgruppen betydelige utfordringer med samlokalisering av nødmeldesentralene. Disse utfordringene bør vurderes i det videre arbeidet med nødmeldetjenestene i Norge:

- Fysisk samlokalisering er ikke nødvendigvis en forutsetning for godt samarbeid mellom nødmeldesentralene.
- Fagkyndigheten er et av de viktigste argumentene for å ha en egen 110-sentral. Samlokalisering svekker nærheten til og samarbeidet mellom brann- og redningsvesenet og 110-sentralen.
- Økt sikkerhetsrisiko ved samlokalisering av alle de tre nødmeldesentralene, selv om andre 110-sentraler er forberedt på å ta over tjenesten ved utfall. Det savnes en ROS-analyse som vurderer risikoen ved å samlokalisere alle tre nødmeldesentralene sett i et terror-/krigs-perspektiv.
- Fagskoleutdanningen vil gi studentene basiskunnskaper for å arbeide med beredskap, forebygging og 110-oppgaver innenfor brann- og redningstjenesten. Dette gir en fleksibilitet for alle som skal jobbe heltid i brann- og redningsvesenet framover. Noe av denne fleksibiliteten kan svekkes når nyutdannede i 110-sentraler fysisk plasseres bort fra andre med samme utdanning.

4.4.5 ECALL-TJENESTE UTEN LOVHJEMMEL OG FINANSIERING

eCall er et felles europeisk system for nødalarmer fra kjøretøy. Systemet sørger for automatisk varsling av en trafikkulykke fra kjøretøyet til en alarmsentral. Ved en ulykke vil det automatisk overføres et gitt datasett til alarmsentralen, samt opprettes taleforbindelse mellom kjøretøyet og alarmsentralen. eCall kan også utløses manuelt av bilfører eller -passasjer inne i kjøretøyet. eCall er innført via EU-direktiv, og ansvaret i Norge er per i dag gitt til 110-sentralene.

Mottaket på 110-sentralene, på vegne av de tre nødetatene, skulle være en to-årig prøveordning. DSB finansierer fortsatt mottaksløsningen som følge av at tjenesten ble etablert som en prøveordning, som nå er forlenget. Delvis statlig finansiering fra DSB kan ikke være en varig løsning i den kommunale driften av 110-sentralene.

Majoriteten av eCall gjelder ikke nødsituasjoner og er ressurskrevende å håndtere for 110-sentralene. I 2022 mottok 110-sentralene totalt 12 276 eCall. Oppdragsstatistikken knyttet til eCall i BRIS er svært mangelfull som følge av en midlertidig mottaksløsning for eCall. Kun 6 917 oppdrag ble innrapportert til BRIS. Av disse ble kun 107 oppdrag registrert som reelle trafikkulykker, og 97 som unødige utrykninger. De aller fleste eCall, trolig minst 95 %, blir altså håndtert av 110-sentralene. Det er grunn til å tro at omfanget av eCall vil bli større de neste årene, som følge av at flere nye biler får installert systemet.

4.5 DE MENNESKELIGE RESSURSENE I BRANN- OG REDNINGSVESENENE

Forventede endringer i samfunnet skaper behov for nye og andre typer kompetanse og egenskaper enn det brann- og redningsvesenene har i dag. Innføring av ny teknologi og nytt utstyr vil også kreve at man jobber smartere og mer effektivt.

Arbeidsgruppen ser at det i dag er flere kompetanseutfordringer i brann- og redningsvesenene, blant annet ved rekruttering av deltidsansatte og gjennomføring av kurs og opplæring. Samtidig oppleves det økende behovet for, og kravet til, kompetanseheving, trening og øvelser som ressurskrevende.

Brann- og redningsvesenene representerer i dag ikke mangfoldet i samfunnet. For å løse samfunnsoppdraget også i fremtiden, vil det være nødvendig med et stort spekter av mennesker med ulike sosiokulturelle og utdanningsmessige bakgrunn.

Dagens utfordringsbilde setter også søkelys på viktige rammebetingelser i arbeidsforholdet til ansatte i brann- og redningsvesenene.

4.5.1 REKRUTTERINGSUTFORDRINGER

Utfordringer med rekruttering til deltidsstillinger

Flere brann- og redningsvesen som er organisert med deltidsansatte, opplever utfordringer med å rekruttere og beholde personellet. Arbeidsgruppen ser at utfordringen trolig vil forsterkes i fremtiden, blant annet knyttet til den demografiske utviklingen og befolkningsnedgangen i små kommuner.

I spørreundersøkelsene gjennomført i forbindelse med arbeidsgruppens gjennomgang, svarte omtrent halvparten av brannsjefene og ordførerene at rekruttering er en utfordring i deres brann- og redningsvesen. Det er et tydelig skille i hvordan brannsjefer for heltidsansatte og brannsjefer for deltidsansatte oppfatter rekrutteringssituasjonen. Bare 13 % av brannsjefer for heltidspersonell mener rekruttering er en utfordring i deres brann- og redningsvesen, mot 55 % av brannsjefer med deltidspersonell. Rekrutteringsutfordringen knyttes til «få søkere» for brannsjefene og kommunen.

Rekrutteringsutfordringene skyldes i hovedsak at aktuelle søkere til deltidsstillinger ikke bor nært nok til at brann- og redningsvesenet kan ivareta kravet til utrykningstid, eller muligheten for å få fri fra jobben hos sin hovedarbeidsgiver.

Deltidspersonell vil ikke være kvalifisert til heltidsstillinger etter opprettelse av fagskolen

Deltidspersonell vil ikke lenger være kvalifisert til å søke på ledig stilling som brannkonstabel i heltidsstilling i henhold til forskrift om kompetansekrav, som følge av nytt fagskolestudie. Deltidsansatte er i dag en viktig rekrutteringskilde for brann- og redningsvesen med heltidsansatte. For eksempel ansettes deltidsansatte brannkonstabler i heltidsstillinger, for deretter å gjennomføre grunnutdanningen for heltidsbrannkonstabel. Forskriftsendringen vil stenge for denne muligheten og vil dermed påvirke rekrutteringsgrunnlaget til heltidsstillinger.

For å løse denne utfordringen, er det utarbeidet et forslag til endringer i forskriften. Høringsfristen er 2. juni inneværende år, og det antas at saken ganske raskt vil finne sin løsning.

4.5.2 SMÅ FAGMILJØER, LITEN TID TIL ØVING OG OPPLÆRING

Utfordringer knyttet til små fagmiljøer og få ressurser

I brann- og redningsvesen med personell i deltidsstillinger er det vanskelig å etablere sterke fagmiljøer med nødvendig grunnkompetanse og spesialkompetanse for å løse utfordringer i eget område. I mindre kommuner er det også færre hendelser enn i større kommuner, noe som gjør at brann- og redningsvesen i små kommuner ofte har begrenset med erfaring. I kommuner med få hendelser er det også vanskelig å danne grunnlag for gode risikoanalyser.

Bredden av oppgaver som skal ivaretas på det forebyggende området, tilsier at det er behov for et stort spenn av ulike typer kompetanse, for eksempel statistikk og analyse, evaluering, byggeteknikk, brannfysikk, farlig stoff, kommunikasjon, juss, fyringsanlegg og tilsynsmetodikk. Samtidig har kompleksiteten i det forebyggende arbeidet økt, og det stilles dermed større krav til spesialisert kompetanse på utvalgte områder. Mindre brann- og redningsvesen har færre spesialister og ofte ikke store nok kompetansemiljøer til å kunne løse alle de forebyggende oppgavene alene.

For at brann- og redningsvesenet skal kunne løse sitt samfunnsoppdrag, må det samarbeide med andre aktører. Det er ressurs- og kompetansekrevene å være en pådriver for forebyggende brannvern ut mot et bredt spekter av aktører, delta på mange ulike arenaer og å være et talerør for brannforebygging i relevante prosesser, som for eksempel planprosesser i kommunen.

Begrenset med tid til opplæring og øvelser reduserer det faglige nivået til å håndtere oppgavene

For brann- og redningsvesenet er det økende behovet for, og kravet til, kompetanseheving, trening og øvelser, ressurskrevene. Den totale oppgaveporteføljen er stor i forhold til tiden personellet har til rådighet til å øve på oppgavene de kan møte. Dette fører til at det faglige nivået ikke samsvarer med oppgaveporteføljen, noe som igjen påvirker de ansattes evne til å håndtere krevende situasjoner.

Situasjonen kan også gi oppsigelser, sykefravær og utfordringer med rekrutteringen. Utfordringen er til stede både for deltidsansatte med små stillingsbrøker og annen hovedjobb, og heltidsansatte. Heltidspersonell jobber døgnturnus. Dette fører til at mye av arbeidstiden er pålagt hvile som ikke kan utnyttes til for eksempel øving og kompetanseheving for å møte forventningene.

Brann- og redningsvesen med deltidspersonell disponerer ikke arbeidstiden til personellet på samme måte. Tiden til opplæring og øvelser er begrenset, fordi belastningen legges til kveldstid eller helg. Dette personellet har en annen hovedarbeidsgiver enn brann- og redningsvesenet. Det er dermed begrenset hva som kan gjøres av kompetansehevede tiltak.

4.5.3 STOR ANDEL BRANN- OG REDNINGS-PERSONELL UTEN FORMELL KOMPETANSE

Alt personell i brann- og redningsvesenet skal ha kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brann- og redningsvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.¹⁹⁸ Ansvar for en stor del av utdanningen og kompetanseutviklingen er lagt til kommunen og leder av brann- og redningsvesenet.

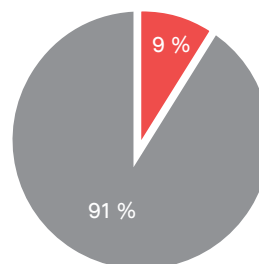
For brann- og redningsvesenene med deltidsansatte har kommunen også ansvaret for gjennomføring av kurs for brannkonstabler og utrykningsledere. Brann- og redningsskolen gir tilbud om kurs og opplæring.

Arbeidsgruppen ser at mangel på formell kompetanse er en utfordring i dagens brann- og redningsvesen.

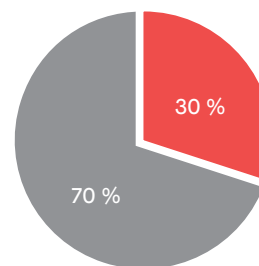
Andelen brannkonstabler i heltidsstillinger som mangler utdanning er omtrent 4 %, mens 32 % av brannkonstabler i deltidsstillinger mangler utdanning. For utrykningsledere i heltidsstillinger står 9 % uten utdanning, mens 30 % av utrykningsledere i deltidsstillinger mangler utdanning.¹⁹⁹ Dette betyr at om lag en av tre deltidsansatte innenfor beredskap mangler formell utdanning. 14 % av avdelingslederne i beredskap er uten utdanning.

Innenfor forebyggende er det 21 % av brannforebyggerne (feiring og tilsyn med fyringsanlegg) som står uten utdanning, mens tallet er 13 % for annet forebyggende personell.

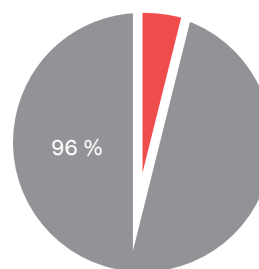
Utrykningsledere heltid



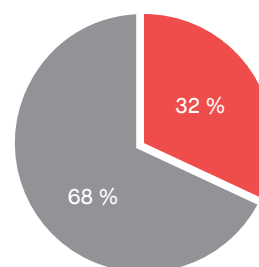
Utrykningsledere deltid



Brannkonstabel heltid



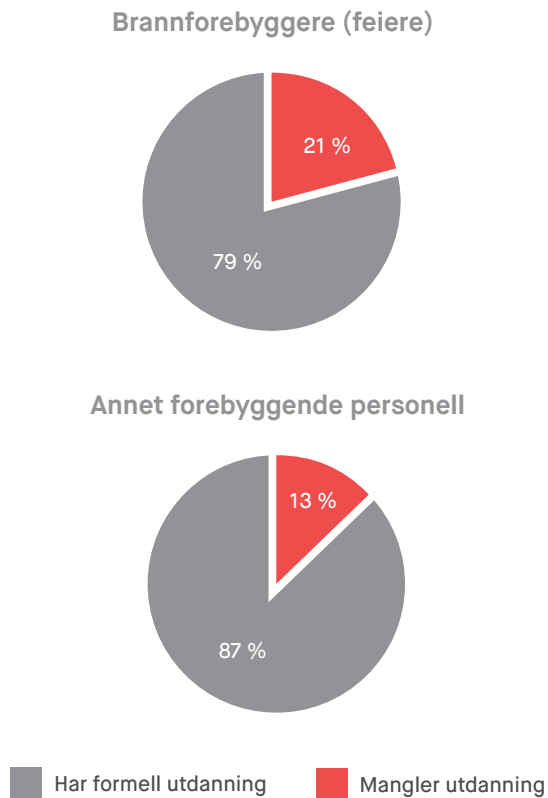
Brannkonstabel deltid



■ Har formell utdanning ■ Mangler utdanning

¹⁹⁸ Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 9, 3. ledd.

¹⁹⁹ Tall fra DSB (2021). *Melding om brannvernet*.



FIGUR 24. Figurene illustrerer deler av utdanningsgapet i brann- og redningsvesenene. De røde delene indikerer andelen av ansatte i de ulike rollene som mangler formell utdanning. Kilde: Melding om brannvernet 2021.

Kapasitetsbegrensninger på kurstilbud

Tallene er et resultat av at det har vært vanskelig å tilby nok kurs for utrykningsledere heltid, kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse. Det har også vært for få kursplasser på forebyggende kurs og kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse, sett opp mot behovet til brann- og redningsvesenene.

Det er store utfordringer med opplæring av brannkonstabler og utrykningsledere i brann- og redningsvesen med deltidspersonell. Regjeringen bevilget i perioden 2014–2016 årlig omkring 36–38 millioner kroner ekstra til kommunene, altså over 100 millioner kroner totalt. Midlene skulle benyttes for å legge til rette for å øke opplæringen av deltidsbrannpersonell, uten at dette hadde særlig stor effekt på omfanget av opplæring. En kartlegging foretatt av daværende Norges brannskole, avdekket at mye av opplæringen av denne yrkesgruppen er avhengig av at det finnes motiverte nøkkelpersoner i den enkelte kommune som både evner å motivere personell, samt stå for planlegging og gjennomføring av kurs. Det er i dag mange deltidsansatte brannkonstabler som etterspør grunnkurs, og videre utrykningslederutdanning for de som innehar disse stillingene.

Arbeidsgruppen mener det er bekymringsfullt at en så stor andel av ansatte i brann- og redningsvesenene mangler yrkesopplæring. Arbeidsgruppen oppfordrer både kommunene og Brann- og redningsskolen om å vurdere tiltak for å møte denne utfordringen.

4.5.4 UTFORDRINGER KNYTTET TIL DAGENS KURSPORTEFØLJE OG GJENNOMFØRING AV KURS

Forskriftmessige minimumskrav til kompetanse dekker ikke det reelle kompetansebehovet i dagens brann- og redningsvesen

Dagens brann- og redningsvesenforskrift fastsetter krav til kompetanse for utvalgte funksjoner i brann- og redningsvesenene. Kompetansekravene er minimumskrav som ikke fanger opp hele kompetansebehovet for de ulike funksjonene. Samtidig er det funksjoner i brann- og redningsvesenene hvor forskriften ikke stiller kompetansekrav, som for eksempel vaktledelse på 110-sentralene.²⁰⁰

²⁰⁰ Brann- og redningsvesenforskriften (2021).

Arbeidsgruppen mener det er en utfordring at dagens system ikke i tilstrekkelig grad tilrettelegger for dekning av kompetansebehov i brann- og redningsvesenene utover minimumskravene i forskriften. I dag blir kurs som hjemles gjennom forskriftskrav prioritert og finansiert. På denne måten begrenser også systemet hvem som får anledning til å gjennomføre kurs og opplæring.

Større press på statlige og kommunale ressurser i fremtiden kan forsterke denne utviklingen og gjøre det enda vanskeligere enn i dag å sikre prioritering og finansiering av kompetanseutvikling for brann- og redningspersonell.

Manglende etter- og videreutdanning

I takt med at samfunnet endrer seg, har brann- og redningsvesenene behov for at de ansatte vedlikeholder eksisterende kunnskap og tilegner seg ny.

Dagens opptakskrav og kapasitet på kursplasser begrenser i praksis kompetanseutviklingen til å omfatte spesifikke kurs knyttet til funksjon. Kurset gis én gang som basisopplæring, uten mulighet for etter- eller videreutdanning.

Det finnes i dag ikke noe etterutdanning på Brann- og redningsskolen eller videreutdanning med studiepoeng som den enkelte ansatte kan søke seg til.

Behov for spesialkompetanse ivaretas ikke i dagens utdanning

Dagens grunnutdanning og den kommende fagskoleutdanningen ivaretar i liten grad behovet for spesialistutdanning. Dette er særlig utfordrende innenfor områdene som krever spesialkompetanse, eksempelvis innenfor USAR og CBRNE. Dette fører til at ansvaret for en stor del av utdanningen og kompetanseutviklingen flyttes til kommunene og ledere av brann- og redningsvesenene. Dette kan gi ulikt nivå på kompetanseutviklingen mellom brann- og redningsvesenene, ettersom hver enkelt kommune og leder ikke vil ha samme oppmerksomhet på kompetanseutvikling.

Dagens lederkurs ivaretar ikke behovet for kompetanseutvikling i lederrollen

Det er en utfordring at dagens lederkurs er svært korte. Kursene anses som utilstrekkelige med hensyn til behovet for kompetanse innenfor organisatorisk og administrativ ledelse (virksomhetsledelse), overordnet ledelse av innsatser og utrykningsledelse. Særlig kompetanse innenfor personalledelse er i liten grad dekket i dagens lederutdanning.

Dagens utdanningssystem ivaretar heller ikke kompetanseutviklingsbehov for ledere i brann- og redningsvesen med deltidsansatte. Dette skyldes at personell med grunnkurs for deltidspersonell ikke er opptaksberettiget på lederkurs etter dagens forskrift.

I dagens forskrift stilles det ikke kompetansekrav til lederne av 110-sentralene. Det er heller ikke kompetansekrav til vaktlederne utover kompetansekravet til operatør. Det er derfor ikke utviklet kurs for lederne i nødmeldetjenesten. Lederne i nødmeldetjenesten har ikke mindre behov for kompetanse enn utrykningsledere og lederne av beredskaps- og forebyggende avdelinger.

Opplæring for operatører ved 110-sentralene

Dagens minimumskrav for 110-operatører sikrer ikke god nok brannfaglig kompetanse hos 110-operatørene. Dette vil utfordre fagkyndighetsprinsippet i 110-sentralene. Det vil videre være et hinder for å fullt ut utnytte mulighetene en fagsentral gir i form av faglig støtte til innsattpersonell, og veiledning til publikum for å hindre eskalering av hendelser og unødig ressursbruk.

Kompetansekravet til operatørene i 110-sentralene vil endre seg i takt med den raske teknologiske utviklingen. De ansatte vil måtte forholde seg til større datamengder og flere tekniske grensesnitt.

Det er utfordrende å ivareta fagkyndighet og mulighetene ny teknologi representerer i form av mer effektiv hendelseshåndtering, til beste for de nødstilte. Kompetanseutvikling må skje gjennom grunnutdanning, videreutdanning og ikke minst gjennom øvelser og erfaringslæring.

4.5.5 OPPFYLLER IKKE FORVENTNING TIL MANGFOLD

Dagens brann- og redningsvesen representerer ikke mangfoldet i samfunnet. Dette er ikke unikt for Norge, men en utfordring i de fleste vestlige land. Faktisk er brann- og redningsyrket et av de yrkene med minst mangfold innenfor offentlig sektor i flere land.²⁰¹

Mangfold²⁰² i et arbeidslivsperspektiv handler ofte om at arbeidslivet skal gjenspeile befolkningssammensetningen vi ellers finner i samfunnet.²⁰³ Dette kan for eksempel være innenfor kategorier som kjønn, etnisitet, funksjonsevne, verdigrunnlag og religiøs- og seksuell orientering.

Samfunnet generelt og politiske føringer bygger opp under en forventning om at arbeidslivet skal være inkluderende og mangfoldorientert. Forventningene støttes ytterligere opp av lovgivning som setter klare krav om at alle offentlige virksomheter skal jobbe aktivt og systematisk med likestilling og mangfold i egen virksomhet. I likestillings- og diskrimineringsloven som trådte i kraft i 2018, er det blant annet innført en aktivitets- og redegjørelsesplikt for alle offentlige virksomheter.

Aktivitetsplikten setter krav til at arbeidsgiver aktivt bidrar til å iverksette konkrete tiltak og aktiviteter for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Redegjørelsesplikten setter krav om at arbeidsgiver må redegjøre for virksomhetens arbeid på likestillings- og mangfoldsområdet, identifisere forbedringsområder i virksomheten og iverksette nødvendige tiltak.²⁰⁴

Mangfold dreier seg om å sikre nødvendig kompetanse for å løse samfunnsoppdraget på best mulig måte. For brann- og redningsvesenet handler det også i særlig stor grad om å sikre nødvendig legitimitet i befolkningen som man skal trygge.²⁰⁵ For å oppnå dette, er det nødvendig med et stort spekter av mennesker 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 mangfold forklart på denne måten: *Flerkulturelt mangfold*: Handler om likeverd uavhengig av etnisk bakgrunn, kulturelle tradisjoner eller tro og livssyn, eller om personen selv har innvandret eller har foreldre og besteforeldre som er født i et annet land. Kjønn- og seksualitetsmangfold handler om likeverd og frihet til selv å bestemme hvordan en vil uttrykke sin identitet, og til fritt å kunne forelske seg og leve sammen med en annen, uavhengig av kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og seksuell orientering. Funksjonsmangfold handler om å bli sett som et fullverdig menneske, hvor nedsatt funksjonsevne ikke er en egenskap, sykdom eller skade ved individet, men en praktisk barriere som kan utjevnes 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 redegjørelsesplikt*.

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*.

Ledere	2017	2022
Prosentandel kvinner	4,0 %	7,6 %
Prosentandel innvandrere	0,2 %	0,4 %

Utrykningsledere og brannkonstabler	2017	2022
Prosentandel kvinner	2,5 %	4,1 %
Prosentandel innvandrere	0,6 %	0,8 %

Forebyggende personell (inkl. feiere)	2017	2022
Prosentandel kvinner	15,5 %	18,5 %
Prosentandel innvandrere	1,4 %	2,2 %

I alt	2017	2022
Prosentandel kvinner	4,1 %	6,0 %
Prosentandel innvandrere	0,7 %	1,0 %

TABELL 12. Tabellen viser utviklingen for prosentandelen av kvinner og innvandrere i ulike roller i brann- og redningsvesenet fra 2017 til 2022. Kilde: Melding om brannvernet 2017 og 2022.

Tall fra brann- og redningsvesenenes rapportering til DSB viser at det er få innvandrere²⁰⁷ som er ansatt i etaten. Andelen lå på 1 % i 2022. Innvandrere har en noe større representasjon blant det forebyggende personellet, hvor 2,5 % av de ansatte har innvandrerbakgrunn. Det er derimot kun et fåtall av ledere som har innvandrerbakgrunn i brann- og redningsvesenet.

Prosentandelen kvinner lå i 2022 på 6 %. Den høyeste andelen kvinner finner vi blant forebyggende personell. For ledere og forebyggende personell er andelen kvinner høyere jo større brann- og redningsvesenet er. I brann- og redningsvesen med over 50 årsverk er mer enn hver fjerde brannforebygger en kvinne. For utrykningsledere og brannkonstabler er situasjonen annerledes, der er kvinneandelen høyest i brann- og redningsvesen som har mindre enn 20 årsverk.

Innenfor beredskap er andelen av kvinner og personer med annen etnisk bakgrunn lavest. I 2022 var 4,1 % kvinner og 0,8 % hadde en annen etnisk bakgrunn. Andelen kvinner økte med 1,9 prosentpoeng fra 2017 til 2022, og andelen personer med innvandrerbakgrunn har økt med 0,3 prosentpoeng i samme tidsperiode.

Ved 110-sentralene er i underkant av 4 % av lederne kvinner.²⁰⁸ Tilsvarende gjelder for innvandrere i samme rolle. På operatørnivå er det 12 % kvinner og 1,2 % innvandrere. Kvinneandelen i 110-sentralene er høyere enn i beredskap (utrykningsleder og brannkonstabel), men ikke like høy som andelen innenfor brannforebygging.

Dessverre vet vi for lite om årsakene til at brann- og redningsvesenene ikke har en større grad av mangfold blant sine ansatte, og det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag. I flere land er det igangsatt forskning på området, og det er viktig at Norge både lytter til og bidrar inn i denne diskusjonen fremover. Blant temaer som blir debattert innenfor forskningsmiljøene, er betydningen av ledelsens rolle for å sikre forankring og resultater i disse viktige endringsprosessene, samt maskulinitet, normer og språkets betydning.

²⁰⁷ Definisjon av *innvandrere* i statistikken fra *Melding om brannvernet* (2021), er de som selv har innvandret til Norge eller er norskfødt og har to foreldre som er innvandrere. Personer fra Skandinavia eller andre vesteuropeiske land regnes ikke med her.

²⁰⁸ Hvem som blir regnet som leder i rapporteringen er varierende for de ulike sentralene. Noen rapporterer én leder, og andre rapporterer ti ledere. Mangfold ved 110-sentralene i *Melding om brannvernet 2022*.

I USA foregår det også et interessant arbeid med analyser av resultater fra en stor spørreundersøkelse knyttet til kultur og mangfold, samt utvikling av et «veikart» for inkludering og mangfold, sistnevnte i nært samarbeid med brannsjefkollegiet fra alle storbybrannvesenene. Undersøkelsen viser at det muligens også er en sammenheng mellom manglende mangfold og befolkningens forståelse av brann- og redningsvesenet og deres samfunnsoppdrag, hvilke ulike roller de har, og hva som kreves for å jobbe i etaten.

Uten å ha et klart forskningsmessig belegg, er det likevel mulig å se for seg ulike hypoteser for hva som spiller inn på den lave graden av mangfold innenfor brann- og redningsvesenet.

Brann- og redningsvesenet er mannsdominert, og i et historisk perspektiv har yrkesrollen som brannkonstabel vært knyttet tett opp til maskuline verdier som det å være fysisk sterk og stereotypen om å redde noen i nød.²⁰⁹ Rekrutteringsgrunnlaget til stillinger i brann- og redningsvesenet har også tradisjonelt vært innenfor håndverksyrker hvor menn er overrepresentert.

Dette kan delvis også forklare den lave representasjonen av innvandrere i brann- og redningsvesenene. Andelen innvandrere som velger en yrkesfaglig utdanning er lav, og gruppen utgjør dermed en liten del av de aktuelle søkerne til stillingene i brann- og redningsvesenet.²¹⁰

De fysiske kravene som stilles til røyk- og kjemikaliedykking, kan også være barrierer for rekruttering av grupper i samfunnet som tradisjonelt sett ikke har vært representert i brann- og redningsvesenene, for eksempel kvinner, eller personer med nedsatt funksjonsevne. Disse kravene er med på å gjøre rekrutteringsgrunnlaget smalere, og gjør det vanskelig å øke mangfoldet i brann- og redningsvesenene.

Nye metoder og hjelpemidler, sammen med andre verdier og kommunikasjon rundt mangfold i samfunnet, gjør at dette nå blir utfordret.

Som internasjonal forskning peker på, kan noe av forklaringen på det manglende mangfoldet også finnes i mangelen på samlende strategier, tydelig uttalt nasjonale og lokale mål, og et til tider lite inkluderende språk og begrepsapparat. Svak representasjon av enkeltgrupper kan også ha en dobbelt negativ effekt, ved at mangelen på rollemodeller gjør at ungdom som kanskje ellers kunne vært interessert i yrket, ikke tenker på dette som et aktuelt yrke for dem.

Den formaliserte fagskoleutdanningen, som innføres i 2024, kan bidra til et mer mangfoldig rekrutteringsgrunnlag. Utdanningen blir en del av det nasjonale utdanningssystemet, og veien inn til utdanningen og yrkesfeltet vil dermed bli tydeligere og mer ensartet. Økt mangfold på sikt forutsetter at studentene og kommende yrkesutøvere møter en kultur som er inkluderende og fremmer mangfold. Det må identifiseres og iverksettes tiltak som legger til rette for og bidrar til dette, både for studentene og bransjen fremover.

Alle brann- og redningsvesen er i dag forpliktet til å følge mangfoldsarbeidet i kommunen. Mangfoldstrategien kommunene har kan variere i grad og oppfølging, som også kan påvirke brann- og redningsvesenenes følelse av forpliktelse til arbeidet. Det vil være krevende å øke mangfoldet om det er lite forståelse og kompetanse tilknyttet mangfold og verdien av det i brann- og redningsvesenene. Uten flere tiltak for å øke mangfoldet i brann- og redningsvesenene, vil trenden mest sannsynlig fortsette i samme spor som den har gjort de siste årene, det vil si begrenset til en svak gradvis økning av mangfoldet.

4.5.6 ENDRINGER I LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

Arbeidsgruppen har i utredningen belyst ulike problemstillinger knyttet til endring i arbeidsoppgaver til brann- og redningspersonell, blant annet at personellet utfører flere oppdrag for politi og helse som de ikke har kompetanse til å utføre. Når det gjelder vurdering av hvilke konsekvenser endringene får for lønns- og arbeidsvilkårene, er dette opp til arbeidslivets parter.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 Partene i særavtalen SFS 2404: Brann- og redningstjeneste (2021-2022) har nedsatt et partssammensatt utvalg som skal vurdere hvilke konsekvenser dette får for yrkesutøverne på brann- og redningsområdet.

Nedenfor beskrives likevel noen utvalgte problemområder som arbeidslivspartene de senere årene har løftet frem, og som på ulike måter kan få betydning blant annet for rekruttering til yrkesfeltet, og kommunenes lønns- og pensjonsutgifter. Disse problemområdene kan dermed påvirke beredskapen i den enkelte kommune.

Pågående vurdering av beredskapsvakt og arbeidstid

Alle kommuner med innbyggertall mellom 3 000–20 000²¹² har hjemmevaktordninger bemannet med deltidsansatte. Deltidsansatte står i beredskap utenfor arbeidstid og arbeidsstedet, og kan utkalles til oppdrag. Den avtalte hjemmevaktperioden godtgjøres med ordinær timelønn delt på fem (1:5).²¹³ Utrykning fra hjemmevakt godtgjøres som overtid.²¹⁴

EU-domstolen avsa i mars 2021 tre dommer med tolkningsuttalelser om hva som skal regnes som arbeidstid etter arbeidstidsdirektivet.²¹⁵ To av dommene gjaldt spørsmålet om beredskapsvakt skal anses som arbeidstid, selv om arbeidstakeren ikke er forpliktet til å oppholde seg på arbeidsplassen (hjemmevakt). Av tolkningsuttalelsene følger det at vakter der det ikke er krav om opphold på arbeidsplassen, normalt skal regnes som hviletid. Hvis begrensninger som pålegges arbeidstakeren i «meget betydelig omfang» påvirker arbeidstakerens muligheter til å disponere over sin fritid, skal imidlertid vakttiden regnes som arbeidstid.

Dersom hjemmevakt skal regnes som arbeidstid, vil dette kunne påvirke hvordan vaktene godtgjøres. Det kan også få konsekvenser for organiseringen av arbeidet for å sikre tilstrekkelig vern med tanke på hvile.

I reforhandlingen av særavtalen SFS 2404 har det vært reist spørsmål om arbeidstidsdirektivet og EU-domstolens tolkningsuttalelser får noen betydning for organisering av arbeidstiden og hjemmevaktordningen på brannområdet. Partene har nedsatt et parts-sammensatt utvalg som skal vurdere hvordan beredskapsvakter i brann- og redningstjenesten skal reguleres i SFS 2404.

Så langt arbeidsgruppen er kjent med, har utvalget ikke ferdigstilt sin vurdering.

Høyere særaldersgrense

I stillinger knyttet til brann- og redningsvesenene har personellet en særaldersgrense på 60 eller 65 år.²¹⁶ Tidligere hadde brannkonstabler en plikt til å gå av med pensjon ved fylte 60 år og en mulighet til å gå ved 57 år ved full opptjening. Denneplikten til å gå av ved 60 år er nå fjernet, både for brann- og redningspersonell og andre yrkesgrupper i det offentlige. Aldersgrensen er fortsatt 60 år, men man kan nå velge å fortsette i jobben frem til den alminnelige aldersgrensen som er 70 år i kommunal og statlig sektor.

Dersom flere velger å benytte muligheten til å stå i arbeid utover 60 år, vil dette føre til økt andel eldre arbeidstakere i arbeidsstyrken i brann- og redningsvesenene.

Arbeidsgruppen mener dette kan føre til at flere ansatte ikke lenger fyller helsekravene til flere av stillingene. Dette vil etter arbeidsgruppens mening utfordre kommunene som arbeidsgivere i form av økt behov for tilrettelagte oppgaver.

4.5.7 HELSE, MILJØ OG SIKKERHET (HMS)

Ansatte i brann- og redningsvesenene har et arbeidsmiljø som kan utgjøre en risiko for liv og helse. Brann- og redningspersonell utsettes for fysiske og psykiske påkjenninger i sitt arbeid og eksponeres for ulike risikofaktorer, som blant annet støv, gass og brannrøyk, kjemiske stoffer og ulykker.

Det enkelte brann- og redningsvesen er forpliktet til å ha systematisk HMS-arbeid som skal sikre et forsvarlig arbeidsmiljø for ansatte gjennom å redusere risiko for fare og ulykker, og aktivt rette søkelyset mot de positive og helsefremmende faktorene i arbeidsmiljøet.

Til tross for krav om risikovurdering, systematisk HMS-arbeid og godt utstyr, risikerer brann- og redningspersonell å bli påført yrkesskade og å utvikle yrkesrelatert sykdom.

²¹² 0–3 000 innbyggere har deltidspersonell uten vakt.

²¹³ Partene lokalt kan, i stedet for godtgjøring, avtale at vekten helt eller delvis avspaseres.

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.

²¹⁶ Lov 21. desember 1956 nr.1 om *aldersgrenser for statsansatte m.fl. (Aldersgrenseloven)* § 2 bokstav b). Begrunnelsen for særaldersgrensen er hensynet til stillingen og innholdet i denne: «tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før fylte 70 år enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier».

Taushetsplikt kan utgjøre en sikkerhetsrisiko

Arbeidsgruppen ønsker å trekke frem at taushetsplikten til helsepersonell og polititjenestemenn kan oppleves å utgjøre en sikkerhetsrisiko for brann- og redningspersonell. Et eksempel belyser problemstillingen:

Brann- og redningspersonell blir utkalt for å bistå helse og politi med evakuering av en bolig i forbindelse med en lekkasje. Alle nødetatene befinner seg inni boligen, men brann- og redningspersonell får ikke informasjon om at beboeren ofte bærer våpen.

Arbeidsgruppens medlemmer forteller at brann- og redningspersonell ofte opplever slike og liknende situasjoner. Arbeidsgruppen mener brann- og redningspersonell må gis, eller ha tilgang til, nødvendige taushetsbelagte personopplysninger for å kunne ivareta egen sikkerhet under oppdrag.

Yrkesskadeerstatning ved pålagt trening

Brann- og redningspersonell er i likhet med andre arbeidstakere yrkesskadedekket, og har rett til erstatning ved yrkesskade eller yrkessykdom etter yrkesskadeforsikringsloven²¹⁷ og Hovedtariffavtalen²¹⁸ § 11.

Arbeidsgruppen vil likevel peke på at det i dag oppleves som vanskelig å få erstatning for skader som påføres under pålagt operativ trening, se eksempelvis saken i Hålogaland lagmannsrett fra 2008.²¹⁹

Trening og jevnlig tester er avgjørende for å redusere risikoen for personskaade. Dette gjelder røykdykkere spesielt, men også brann- og redningsvesenenes innsatspersonell generelt.

For politipersonell er denne utfordringen nå løst gjennom politiloven § 23a med tilhørende forskrift.²²⁰ Bestemmelsen gir personellet krav på erstatning av arbeidsgiver for skader som følge av pålagt trening og øvelser, og som ikke dekkes etter yrkesskadeforsikringsloven § 11.

Arbeidsgruppen mener det er urimelig at personell i politiet, brann- og redningsvesenene og ambulansetjenesten ikke har de samme rettigheter til erstatning ved pålagt trening.

Sikring av deltidsansatte ved sykdom og skade

Deltids brann- og redningskonstabler er ikke sikret like rettigheter som heltids brann- og redningskonstabler når det oppstår skade i tjeneste. Eksempelvis når skade oppstår i forbindelse med arbeid som deltids brannkonstabel eller leder, og som resulterer i langtidsfravær og alvorlig sykdom, samtidig som deltids brann- og redningspersonellet ikke er i stand til å videreføre arbeidet hos hovedarbeidsgiver. I dag er deltidskonstabler ikke sikret gjennom eksisterende velferdsordninger.

Deltidsstillinger og avkortning av dagpenger ved permittering

Deltidsbrannkonstabler som er permittert fra sin hovedarbeidsgiver, eller som av andre grunner er arbeidsledige, vil som følge av arbeid som brannkonstabel få avkortning i dagpengene.

Det er en fare for at deltidsansatte sier opp sine stillinger i brann- og redningstjenesten ved tap av dagpenger, og den lokale beredskapen utenfor de store byene vil da kunne svekkes. Tap av retten til dagpenger kan også påvirke rekrutteringsgrunnlaget ved at det blir mindre attraktivt å søke seg til deltidsstillinger i brann- og redningsvesenene.

Oppfølging av sykemeldt deltidspersonell

Arbeidsgruppen kjenner til at enkelte ledere i brann- og redningsvesen med deltidspersonell kan oppleve det utfordrende å følge opp ansatte som er sykemeldt fra stillingen i brann- og redningsvesenet. Den deltidsansatte har ikke noe fast oppmøte i egen organisasjon, og sykefraværsoppfølgingen skjer hos hovedarbeidsgiver. Leder i brann- og redningsvesenene kan fort bli koblet av situasjonen.

Særlig gjelder dette der sykemeldingen skyldes alvorlig skade eller sykdom den ansatte har fått i tjenesten hos brann- og redningsvesenet, for eksempel under innsats eller øvelse. I slike situasjoner kan det være behov for å hente inn spesialistkompetanse for hjelp med psykisk stress- og krisebearbeidelse. Ikke alle ledere av brann- og redningsvesen med deltidspersonell opplever at de selv har, eller har tilgang på, nødvendig kompetanse til å håndtere slike utfordringer.

²¹⁷ Lov 16.juni 1989 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven).

²¹⁸ Hovedtariffavtalen i KS 1. mai 2022 til 30. april 2024.

²¹⁹ DOM LH 2008-185235.

²²⁰ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

Arbeidsgruppen mener derfor det er en fare for at deltidsansatte ikke får den nødvendige oppfølgingen for å kunne komme tilbake til stillingen i brann- og redningsvesenet.

4.5.8 RISIKO FOR KREFTSYKDOM HOS BRANN- OG REDNINGSPERSONELL

Hvert år får 1 100 personer i Norge yrkesrelatert kreft. Noen yrker er særlig utsatt, som brann- og redningspersonell og brannforebyggere (tidligere kalt feiere). I 2022 kom Verdens helseorganisasjons kreftforskningsinstitutt, IARC, med en uttalelse om at det er sikker sammenheng mellom brannslukkeryrket og forhøyet risiko for flere ulike krefttyper.²²¹ Arbeidsgruppen mener det er spesielt viktig å belyse risikoen for kreftsykdom hos brann- og redningspersonell og brannforebyggere. Det å være brannslukker eller brannforebygger vil alltid innebære en viss grad av risiko for eksponering for kreftfremkallende stoffer, og derfor må det ligge et godt yrkesskaderegulering til grunn som sikrer de som blir syke og skadet på grunn av jobben. Regelverket bidrar til en unødvendig krevende prosess for pasienter og pårørende per i dag.

Kreftisiko blant brannkonstabler er tema i flere forskningsprosjekter, blant annet i et samarbeidsprosjekt mellom Statens arbeidsmiljøinstitutt, SINTEF DIGITAL, Kreftregisteret og RISE Fire Research. Her er formålet å sammenligne den totale effektiviteten til dagens og neste generasjons vernebekledning med hensyn til brannkonstablers eksponering for kreftfremkallende stoffer i forbindelse med øvelsesbranner. Samarbeidsprosjektet skal også gi økt kunnskap om den todelt utfordringen med varmeeksponering ved bruk av vernebekledning og eksponering for kreftfremkallende stoffer.

4.6 UTFORDRINGER KNYTTET TIL MANGLENDE KUNNSKAPSGRUNNLAG OG ERFARINGSLÆRING

4.6.1 KUNNSKAP OG ERFARINGSLÆRING DELES I FOR LITEN GRAD

Brann- og redningsvesenene må ha et bevisst forhold til kunnskapsutvikling og aktivt ta i bruk ulike kilder til kunnskap i sitt arbeid. Det å anvende kunnskapsgrunnlaget og videreutvikle dette, både lokalt og nasjonalt, er helt nødvendig for at brann- og redningsvesenene skal kunne løse oppgavene sine på en god måte.

I dag finnes det ikke verktøy som gjør det enkelt å samle, dele og tilgjengeliggjøre kunnskap mellom personell i brann- og redningsvesenene. Eksempler på slik kunnskap er evalueringer, statistikk, analyser, forskning, opplysninger om bygg (for eksempel branntegninger og branntekst).

Systemene som benyttes er fragmentert mellom ulike leverandører, og det er ingen nasjonale føringer eller koblinger mellom disse. Det finnes for eksempel kunnskap om hvor det brenner gjennom brann- og redningsvesenets rapportering i BRIS, men ingen nasjonal oversikt over hvor det er gjennomført forbyggende tiltak (for eksempel tilsyn, feiing, befaringer og opplæring). Kobling av slike data vil blant annet gi oversikt over i hvilken grad ulike tiltak fungerer, og hvor brann- og redningsvesenene registrer avvik.

Ettersom det mangler felles verktøy og systemer som legger til rette for kunnskapsdeling og kunnskapsspredning, blir ikke viktig kunnskap delt eller anvendt i stor nok grad. Særlig for mindre brann- og redningsvesen med færre ressurser kan det være krevende å få oversikt over viktig kunnskapsgrunnlag. Mindre brann- og redningsvesen kan også mangle analysekompetanse.

Det er små muligheter på nasjonalt nivå til å dele og lære av erfaringer på tvers av brann- og redningsvesen. Ingen har et helhetlig ansvar for utvikling og forvaltning av ny kompetanse, læremidler, e-læringsystemer og e-læringskurs utover forskriftsfestet minimums-utdanning, som for eksempel ikke 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 MANGLENDE FORSKNING PÅ BRANNOMRÅDET

Det forskes for lite på brannområdet generelt og spesielt det som faller utenfor den branntekniske forskningen. Arbeidsgruppen vil for eksempel peke på effekter av tiltak og hvilke faktorer som påvirker sannsynlighet og utfall av branner, som viktige områder hvor det er behov for mer kunnskap. I tillegg er det behov for mer kunnskap om menneskelig adferd ved brann, og demografisk utvikling av betydning for brannsikkerhet.

Det er også grunn til å tro at omstillingen til et lavutslippssamfunn, også kjent som «det grønne skiftet», i økende grad og tempo vil påvirke brannsikkerheten i samfunnet de neste tiårene. For eksempel vil distribusjonen og konsumet av energi endres betydelig. Solceller og batterier installeres både i private og offentlige bygg, transport vil i større grad baseres på batterier og hydrogen, og byggene i seg selv kan bli utformet på nye og innovative måter for å redusere utslipp.

For at offentlig regelverk, tilsyn, forvaltning og veiledning skal holde tritt med denne raske, og i mange tilfeller uforutsigbare utviklingen, er det viktig å holde kunnskapsgrunnlaget oppdatert med anvendt forskning.

For å være relevant for det norske samfunnet, må denne nye kunnskapen være tilpasset norske forhold. Dette krever et nasjonalt kunnskapsmiljø innen brann, og en brannforskningsinfrastruktur (laboratorier etc.) som er tilgjengelig for norske myndigheter, næringslivs- og forskningsaktører.

4.6.3 BEHOV FOR MER LÆRING ETTER BRANNER

Kommunen skal evaluere hendelser for å sikre kontinuerlig læring og forbedring av det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet.²²² Brann- og redningsvesenene har ulike forutsetninger for å evaluere branner. Noen har større fagmiljøer med egne ressurser som driver med evaluering, og noen brann- og redningsvesen samarbeider med politiets etterforskningsgrupper.

Mange brann- og redningsvesen har imidlertid ikke kompetanse og ressurser til å evaluere branner, eller de har for få hendelser til å bygge kompetanse. Når det evalueres lokalt, finnes det ikke et system for å dele evalueringen nasjonalt.

Det er flere aktører på brannområdet som har tatt til orde for at det er behov for mer dybdeetterforskning etter store og alvorlige branner.

Politiet skal etterforske alle branner, også der det ikke foreligger mistanke om at det har funnet sted en straffbar handling. Avdekking av brannårsak og eventuelt påvisning av ildspåsettelse er viktig for brannsikkerheten generelt, og kan virke allmennpreventivt for straffbare forhold.

Etterforskning av bygningsbranner og bedre brannårsaksstatistikk er noe som flere aktører har vært opptatt av i mange år. Spørsmålet om en fast brannkommisjon har også vært tema siden 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*, hvor det er definert flere områder som anses som viktige for det videre arbeidet med å forbedre læring fra undersøkelser av branner i Norge:

1. Ressurser og prioritering av brannforebyggende arbeid
2. Organisert(e) undersøkelseskomisjon(er) for alvorlige ulykker med brann
3. Utdanning, opplæring og kompetanse
4. Økt samarbeid for læring
5. Etablere felles terminologi og metodikk for evaluering av branner
6. Evaluering av bruk av branndatabaser

²²² Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 9.

4.6.4 VANSKELIG Å MÅLE KVALITET I DET FOREBYGGENDE ARBEIDET

Det kan være vanskelig å måle kvalitet i det forebyggende arbeidet. Gevinsten kan ofte ikke tas ut umiddelbart, men hentes ut lenger frem i tid. Selv om kostnadene ved å forebygge kan være vesentlig lavere enn kostnadene ved å håndtere hendelser og reparere skader, kan det være en fare for at forebygging prioriteres ned hvis effekten ikke kan måles, og det kommer til en situasjon hvor det må gjøres krevende avveininger og prioriteringer.

Det finnes flere definisjoner av kvalitet, og sentrale aktører kan ha ulike oppfatninger av mål og forventninger om hva som gir kvalitet. I Brannstudien (2013) blir det pekt på at det ikke er etablert gode nok nasjonale indikatorer. Her fremkommer det at det er særlig krevende å påvise sammenheng mellom forebyggende aktivitet og effekt på antall branner eller andre hendelser. Ofte er det mange faktorer som påvirker, også faktorer som ikke skyldes brann- og redningsvesenets innsats eller arbeid.

I en studie utført av SINTEF (2011) er det utarbeidet et sett med kvalitetsindikatorer, og det er sett på om det er forbedringspotensial i det brannforebyggende arbeidet.²²³ Det finnes også data fra ulike kilder som gir informasjon om hvordan det forebyggende arbeidet gjennomføres i kommunene.

Det er imidlertid ikke etablert enighet om en felles definisjon av hva kvalitet i det forebyggende arbeidet er. Det er heller ikke etablert enighet om hvilke indikatorer som skal belyse kvaliteten i tjenesten og om ressursene brukes effektivt og riktig. Dermed mangler et viktig verktøy for kvalitetsforbedring og tjenesteutvikling.

4.7 TEKNOLOGI

Teknologi er et område som favner bredt. For brann og redningsvesenene vil teknologisk utvikling og digitalisering medføre betydelige muligheter og utfordringer i fremtiden. Mulighetene ligger i forbedrede tjenester, mer effektiv og bærekraftig hendeshåndtering, mer presis forebygging og ikke minst bedre samhandling med andre aktører. Utfordringene kan knyttes til blant annet økt sårbarhet, nye kompetansebehov, kostbare utviklings- og innovasjonsprosesser, og håndtering av risiko brann- og redningsvesenene møter for eksempel knyttet til omstillinger i industri og energisektorene. Økt bruk av tekniske løsninger som kamerateknologi, droner og sporing kan true personvernet både til de ansatte og den nødstilte.



²²³ Sesseng, C., Storesund, K., & Aamnes Mostue, B. (2011). *Vurdering av brannvesenet: Kvaliteten i brannvesenets brannforebyggende arbeid*. SINTEF.

4.7.1 KREVENDE Å UTNYTTE «BIG DATA» OG KUNSTIG INTELLIGENS

Tilgang til data vil være et av de aller viktigste enkeltelementene i utviklingen av norsk brann- og redningsvesen. Tilgang til tidsriktig informasjon med tilstrekkelig kvalitet vil forbedre både beredskap og forebygging. Ressursoppbygging, dimensjonering og forebyggende innsats, vil kunne styres basert på mer presise kunnskapsgrunnlag enn de som er tilgjengelige i dag. Big data vil også kunne gi oss verdifull informasjon om hvordan klimaendringer påvirker brannfare slik at forebyggende tiltak kan bli mer målrettede.

Større mengder data vil stille større krav til de digitale løsningene som skal legges til rette for innhenting og videre analyse og deling. Risiko- og sårbarhetsanalyser er eksempel på en slik løsning, der innhenting, bruk og deling av data vil være svært viktig.

BRIS er et godt eksempel på en løsning der data innhentes, bearbeides og presenteres for bruk blant annet i analyser og beslutningsgrunnlag. Det vil være til stor nytte å etablere nye løsninger som støtter opp om innhenting og deling av slike data, for eksempel gjennom enhetlige API-er. Samtidig er dette både ressurs- og kompetansekrevende. Selv de største kommunene i Norge vil oppleve det som svært krevende å etablere, forvalte og videreutvikle slike løsninger, og for de minste vil det være nærmest umulig.

Kunstig intelligens vil ha stor betydning for samfunnsutviklingen og kan gi oss helt nye verktøy for å løse samfunnsutfordringer. Når det gjelder brann og redningsvesenene, kan kunstig intelligens bidra til å forbedre responsen på nødsituasjoner ved å gi raskere og mer nøyaktige beslutninger. Kunstig intelligens kan også bidra til å forutsi brannfare og identifisere mulige brannfarer tidligere enn før. Ved bruk av kunstig intelligens vil det også være mulig å utvikle robotteknologi som kan utføre konkrete beredskapsoppgaver, som for eksempel brannslukking.

Robotene kan være et supplement til brann- og redningspersonellet og bidra til å øke effektiviteten og sikkerheten i innsatsen.

4.7.2 UTNYTTER IKKE POTENSIALET I TEKNOLOGI FOR Å FORBEDRE FOREBYGGING OG BEREDSKAP

Det er et stort potensial for å utvikle både forebygging og beredskap ved hjelp av ny teknologi. Dette vil være vanskelig å få til dersom ansvaret fullt og helt skal ligge på hvert enkelt brann- og redningsvesen. Sensorteknologi og automatisert datainnhenting er teknologier som allerede er tatt i bruk med mål om å redusere skadeomfang og tap av liv, for eksempel overvåkning av elektriske anlegg. For å sikre tilstrekkelig kvalitet i bruken av sensorteknologi og automatiske brannalarmer, er det viktig med god produktkvalitet, tilstrekkelig grad av standardisering, og ikke minst kompetanse hos de som kobler opp og installerer løsningene.

Bruk av sensorteknologi og andre digitale løsninger vil også kunne påvirke måten det utføres tilsyn på. For eksempel vil det i fremtiden, i større grad enn i dag, være mulig å gjennomføre data- og informasjonsinnhenting uten behov for fysisk tilstedeværelse ved tilsyn.

For beredskap vil ny teknologi kunne ha stor effekt på hvordan arbeidsoppgaver utføres innen slokkestrategi og slokketeknikker, og på muligheten for å få bedre situasjonsforståelse i en pågående hendelse. Samvirke med andre aktører vil også kunne bli bedre og mer effektivt ved bruk av digitale løsninger for kommunikasjon og informasjonsdeling.

Bruk av simulatorteknologi og VR vil kunne ha stor effekt på både hendeshåndtering, øvelser og ikke minst erfaringslæring.

4.7.3 KREVENDE Å FINANSIERE ANSKAFFELSER OG UTVIKLING

Enkelte typer teknologi og digitale løsninger er kompliserte å utvikle og anskaffe. Det er i dag forskjell på tilgang til teknologiske løsninger ut ifra den økonomiske situasjonen til kommunene. Enkelte kommuner med mindre ressurser får ikke tilgang til effektive hjelpemidler. Det er ikke etablert formelle ordninger som sikrer at utvikling kan komme alle til nytte, og det er ikke etablert mekanismer for fordeling av utviklingskostnader.

Selv om det er behov for mer utstrakt samarbeid om utvikling og anskaffelser, er det viktig å bevare den lokale og regionale innovasjonskulturen. Nysgjerrighet og innovasjon er viktige faktorer i møtet med fremtiden. Det er imidlertid viktig å kunne dele erfaringer og etablere ordninger der de mest effektive nyvinningene blir synliggjort og tilgjengelige for alle.

4.7.4 110-SENTRALENE UTNYTTER IKKE POTENSIALET I NY TEKNOLOGI

110-sentralene er bindeleddet mellom samfunnet og brann- og redningsvesenene. Teknologi og digitale løsninger vil spille en stadig viktigere rolle i oppgaveløsningen til sentralene. En nødmelding som i dag ringes inn er talebasert og inneholder informasjon om innringers posisjon, vil i framtiden kunne se helt annerledes ut. Mengden informasjon som kommer i forbindelse med nødmeldinger vil være langt rikere enn i dag. Informasjonskildene blir flere og dataflyten mer omfattende. For å kunne møte denne utviklingen må 110-tjenesten til enhver tid ha oppdaterte tekniske løsninger som sikrer publikum et likt tilbud i hele Norge.

4.7.5 ØKT DIGITAL SÅRBARHET OG UTFORDRING AV PERSONVERNET

Økt avhengighet av teknologi og digitale løsninger medfører større eksponering for sårbarheter og risiko. Tekniske feil og bortfall av tjenester vil potensielt kunne ha fatale konsekvenser for befolkningen. 110-tjenesten er en kritisk samfunnsfunksjon²²⁴ og tilstrekkelig grad av sikkerhet må bygges inn i de tekniske løsningene som brukes i tjenesten.

Økt bruk av tekniske løsninger som kamerateknologi, droner, og sporing kan true personvernet både for de ansatte og den nødstilte.

4.8 ØKONOMI

4.8.1 NOEN BRANN- OG REDNINGSVESEN ER IKKE I FORSKRIFTMESSIG STAND

Flere brann- og redningsvesen oppfyller i dag ikke minimumskravene til organisering, bemanning og utrustning. Dette underbygges av tall fra Melding om brannvernet (2022):

- 66 brann- og redningsvesen oppgir at de ikke oppfyller kravene i brann- og redningsvesenforskriften til beredskap, eller analyse, planer og ledelse.
- På utdanningsområdet er det betydelige avvik i forhold til regelverket. Nesten 500 utrykningsledere deltid manglet utdanning i henhold til brann- og redningsforskriften, fordelt på 126 brann- og redningsvesen. For heltids utrykningsledere var tallet 72, fordelt på 21 brann- og redningsvesen.
- Mer enn 2 000 deltids brannkonstabler, fordelt på 165 brann- og redningsvesen manglet utdanning i henhold til brann- og redningsforskriften. For heltids brannkonstabler var tallet 191, fordelt på 28 brann- og redningsvesen.
- 105 forebyggende personell (16 %), fordelt på 50 brann- og redningsvesen mangler utdanning i henhold til brann- og redningsforskriften. 176 feiere/brannforebyggere (22 %), fordelt på 97 brann- og redningsvesen mangler utdanning i henhold til brann- og redningsforskriften.

Stedvis er det manglende prioritering og økonomi som gjør at brann- og redningsvesen ikke er i forskriftsmessig stand. Dette kan føre til at det ikke blir gjennomført forebyggende tiltak, at vaktordningen ikke er i henhold til innbyggertall, at utrykningstider er for lange eller at færre personer møter opp på hendelser enn minimumskravet. Svak kommuneøkonomi, hvor brann- og redning ikke prioriteres, kan også føre til færre branntilsyn og mangelfull oppfølging av tilsyn, utdaterte analyser, færre øvelser enn risikobildet skulle tilsi og at personell ikke får nødvendig kompetanseheving. Dette svekker brann- og redningsvesenets evne til å løse sitt samfunnsoppdrag.

²²⁴ Regjeringen (2021). *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet.

I fremtiden forventes det mindre økonomisk handlingsrom i offentlig sektor, se delkapittel 3.3.4. Dette kan forsterke denne utfordringen ytterligere. Samtidig er det forventet at andre utviklingstrekk, som klimaendringer og aldrende befolkning, vil kreve mer av brann- og redningsvesenene.

Strammere økonomiske rammer stiller økte krav til prioriteringer og effektiv ressursbruk. Det kan oppstå krevende avveininger og prioriteringer. Selv om kostnadene ved å forebygge kan være vesentlig lavere enn kostnadene ved å håndtere hendelser og reparere skader, kan forebygging være enklere å prioritere ned, siden det kan være vanskelig å måle effekten av det forebyggende arbeidet.

4.8.2 ØKONOMISK BYRDE NÅR SPESIALRESSURSER BENYTTES UTENFOR EGET ANSVARSOMRÅDE

Brann- og redningsvesenet må selv dekke kostnader, som påløper dersom de deltar i redningstjeneste utenfor eget ansvarsområde.²²⁵

Redningstjeneste er når menneskers liv og helse står i fare, det kreves øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere og hendelsen ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte tiltak. Offentlige institusjoner (statlige, kommunale og fylkeskommunale) bærer selv alle utgifter som påløper i forbindelse med en søke- og redningsaksjon.²²⁶

Bruk av spesialressurser til oppdrag utenfor ansvarsområdet kan medføre store utgifter for brann- og redningsvesen som har slike ressurser. Utgiftene kan være krevende for både store og små brann- og redningsvesen. Eksempelvis løftet Midt-Norge 110-sentral IKS i 2021 en problemstilling med droneberedskap. HRS refunderte ikke utgiftene til dronepiloten, der droneberedskapen ble rekvirert ut av politiet på USAR-hendelser (Search and Rescue), som følge av rundskriv fra Justis- og beredskapsdepartementet.²²⁷ 110-sentralen hadde utgifter på om lag 250 000 kroner til slike oppdrag i 2020.

²²⁵ Forskrift 6. 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. Midt-Norge 110-sentral viser til Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv av 23.01.2018.

4.8.3 FINANSIERING AV TILSYN PÅ FARLIG STOFF-OMRÅDET

Brann- og eksplosjonsvernloven gir, i § 28 første ledd departementet hjemmel til å gi forskrifter om avgifter og gebyr til dekning av utgiftene forbundet med gjennomføring av tilsynsmyndighetens oppgaver etter loven. I andre ledd er det hjemmel for kommunestyret til selv å fastsette lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feing og tilsyn med fyringsanlegg.

På fyrverkeriområdet er kommunestyret i forskrift²²⁸, gitt en hjemmel til selv å fastsette lokale forskrifter om gebyr for dekning av faktiske utgifter forbundet med behandling av søknader om tillatelse til handel med fyrverkeri og for gjennomføring av tilsyn med utsalgstedene. Gebyret skulle bidra til at kun seriøse aktører søkte om tillatelse til handel med fyrverkeri, som primært foregår i romjulen.

Kommune kan i dag ikke ta betalt for andre tilsyn som gjennomføres på farlig stoff-området. Dette henger til dels sammen med gjeldende forskrift om avgift på enkelte farlige stoffer, anlegg og innretninger som omfattes av brann- og eksplosjonsvernloven.²²⁹

Forskriften²³⁰ viderefører i hovedsak bestemmelser fra 1987, og reflekterer ikke endringene som har skjedd i forvaltningen på farlig stoff-området, med kommunen som den primære tilsynsmyndigheten.

Utfordringen er at offentlig sektor ikke har en helhetlig tilnærming til hva det kan tas avgifter og gebyrer for på brann- og eksplosjonsvernområdet, og fordeling mellom hva som skal tilfalle statskassen og kommunen.

²²⁸ Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff.

²²⁹ Forskrift 10. juli 1995 nr. 684 om avgift på enkelte farlige stoffer, anlegg og innretninger som omfattes av lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver.

²³⁰ Forskrift 10. juli 1995 nr. 684 om avgift på enkelte farlige stoffer, anlegg og innretninger som omfattes av lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver.

4.8.4 FINANSIERINGSMODELLEN FOR NØDNETT ER EN BYRDE FOR MINDRE KOMMUNER

Den gjeldende abonnementsordningen for Nødnett er en økonomisk byrde for en del små kommuner med stor andel av deltidspersonell, se eksempler i delkapittel 3.1.14. Dette fordi alle som inngår i en vaktordning, må ha personlige radioterminaler for utalarming. I store brann- og redningsvesen med døgnkasernerte beredskapspersonell er radioterminaler knyttet til ressurs og funksjon. Det vil si at radioterminalen går videre til neste person som kommer på jobb, og at ikke alle mannskapene har hver sin radioterminal.

Brann- og redningsvesenene er pålagt å kunne samarbeide med andre nødetater på Nødnett, og kan ikke velge å benytte alternative former for kommunikasjon. Nødnett-kostnaden kan derfor i liten grad reduseres.

Dagens Nødnett-kontrakt utløper om noen år, og nytt Nødnett skal være på plass fra 2030. Det er usikkert hvordan kostnadsbildet vil bli for et nytt Nødnett. Innføring av nytt Nødnett vil blant annet kreve at alle brann- og redningsvesen skifter ut dagens radioterminaler til nye modeller som støtter ny teknologi. Dette vil kreve en stor investering for de fleste brann- og redningsvesenene. Det er fare for at brann- og redningsvesenene ikke settes i stand til å ta denne investeringskostnaden.

4.8.5 MANGLENDE OVERSIKT OVER KOSTNADENE TIL BRANN- OG REDNINGSVESENENE

Kommunenes kostnader til brann- og redningsvesenene rapporteres til SSB gjennom KOSTRA. Det er, slik arbeidsgruppen oppfatter det knyttet usikkerhet til kvaliteten på regnskapsføringen av kostnader til brann- og redningsvesenene. Særlig ser det ut til å være vanskelig å sammenlikne reelle utgifter mellom ulike brann- og redningsvesen. Noen problemer som arbeidsgruppen har fått innspill om:

- Selvstendige brann- og redningsvesens kostnader kan være underkommunisert, for eksempel fordi utgifter til deltidsstillinger i brann- og redningsvesenet kan være ført andre steder i kommunen. Brann- og redningsvesen kan trekke på tjenester i kommunen for øvrig, for eksempel på det administrative området, men kostnaden fordeles ikke nødvendigvis på brann- og redningsvesenet.
- Det er manglende forklaring og hjelpetekster for funksjonene det skal føres utgifter på. Dette kan gjøre det vanskelig for enhetene å føre utgifter riktig mellom forebygging, feiertjeneste og beredskap.
- Manglende kvalitetssikring av regnskapsføringen i den enkelte kommune på brann- og redningsområdet.
- Vertskommunenes andel av utgifter kan være feil i vertskommunesamarbeider.
- Krevende å skille mellom lønn, innkjøp og avskrivninger for kommuner i IKS.
- Det er ikke mulig å få oversikt over kommunenes kostnader til 110-tjenesten gjennom KOSTRA.



FOTO | HALLINGDAL BRANN- OG REDNINGSTENESTE IKS

Den helhetlige gjennomgangen av kommunenes inntektssystem i NOU 2022:10 understreker utfordringen med utgiftstallene for brann- og ulykkesvern.²³¹ Målsettingen med inntektssystemet for kommunene er at alle kommuner skal settes i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode kommunale tjenester. Mekanismen som skal sørge for dette, er innteks- og utgiftsutjevning. Utjevningen skal bidra til å redusere inntektsforskjellene mellom kommunene, og kompenserer kommunene for kostnadsforskjeller som den enkelte kommune ikke selv kan påvirke. I tillegg skal et skjønnstilskudd ivareta hensyn som ikke fanges opp av innteks- og utgiftsutjevningen.

I NOU-utvalgets forslag er brann- og ulykkesvern ikke inkludert i utgiftsutjevningen. Begrunnelsen for dette er nærmere beskrevet i NOUen kapittel 9.3.1, hvor det står:

Hvordan kommunene organiserer tjenesten innenfor brann- og ulykkesvern varierer mellom kommunene, og det er eksempelvis mange kommuner som organiserer brann- og ulykkesvern i interkommunale samarbeid. Dette gjør det krevende å anse kommunenes utgiftstall i KOSTRA som faktiske utgifter per kommune, og utvalget vil påpeke at dette gjør det krevende å analysere hva som forklarer utgiftsvariasjon.

Arbeidsgruppen vil understreke viktigheten av at vi har god kvalitet og oversikt over nivå og utvikling i utgiftene til et 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 kommunene.



5



Tiltak

Arbeidsgruppen foreslår en rekke tiltak for å gjøre brann- og redningsvesen bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer og ivareta samfunnets behov. Disse tiltakene spenner over et vidt område, og er ulike i omfang og konsekvens. Det har derfor ikke vært hensiktsmessig å sette opp en samlet prioritert oversikt over tiltakene. Arbeidsgruppen har likevel valgt å trekke fram enkelte tiltak som anbefales gjennomført, slik at brann- og redningsvesenene får de rammebetingelsene og forutsetningene som arbeidsgruppen vurderer er nødvendige for å opprettholde tilfredsstillende kapasitet og kompetanse innen beredskap og forebyggende oppgaver.

- Etablere en grunnportefølje for beredskaps- og forebyggendeoppgaver som alle brann- og redningsvesen skal kunne håndtere.
- Etablere regionalt samarbeid om definerte oppgaver innenfor beredskap og forebygging, utover grunnporteføljen, mellom brann- og redningsvesen innenfor de samme geografiske grensene som 110-sentralene har i dag.
- Etablere hjemler for nasjonal myndighet til å prioritere ressurser og personell på tvers av brann- og redningsvesen ved store hendelser.
- Fortsette satsningen på kompetanseheving for brann- og redningspersonell gjennom å styrke opplæringen for deltidsansatte og starte arbeid med etablering av lederutdanning.
- Etablere tydeligere rammer for bistand fra brann- og redningsvesenene til henholdsvis politiet og helse-tjenesten, blant annet klargjøre oppgavene i lov.
- Etablere et langsiktig forskningsprogram der både tekniske, organisatoriske, operasjonelle og juridiske elementer inngår for å legge til rette for en kunnskapsbasert utvikling av brann- og redningsvesenene.
- Sikre gode arbeidsvilkår for ansatte i brann- og redningsvesenene for bedre rekruttering og beredskap i fremtiden.
- Sette i gang regelverksarbeid som ser på sammenhengene mellom plan- og bygningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven, for at det skal bli enklere å ivareta brannikkerheten på en god måte fra planfasen og gjennom hele objektets levetid.

Arbeidsgruppen har registrert at svært mange brann- og redningsvesen opplever den økonomiske situasjonen som krevende. Det er samtidig forventet at det økonomiske handlingsrommet i offentlig sektor, inkludert i kommunene, vil bli mindre de neste årene. Arbeidsgruppen mener det er behov for å styrke ressurser til brann- og redningstjenesten dersom den skal være i stand til å møte framtidens utfordringer. Dette er i tråd med anbefalingene fra Forsvarskommisjonen om behovet for å styrke den sivile beredskapen innen rammen av Totalforsvaret.

5.1 ORGANISATORISKE STRUKTURER

Brann- og redningsvesenenes oppdragsmengde vil øke og endres fremover som følge av fremtidig utvikling, der energikilder og større klimarelaterte hendelser er eksempler på utviklingstrekk som vil påvirke kjerneoppgavene. Dette vil bli krevende for alle brann- og redningsvesen, men spesielt for de mindre. Basert på historisk utvikling kan det forventes at det fram mot 2040 vil bli færre og større brann- og redningsvesen enn i dag. Uten tiltak er det likevel grunn til å 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.

I dette delkapitlet drøfter vi organisatoriske strukturer som arbeidsgruppen mener kan bidra til at brann- og redningsvesenene i hele landet er i stand til å håndtere fremtidens utfordringer. Arbeidsgruppen foreslår i tillegg flere andre tiltak for å tydeliggjøre oppgaveporteføljen til brann- og redningsvesenene, og for å kompensere for forskjellene i ressurser og kompetanse mellom store brann- og redningsvesen med heltidsansatte, og mindre brann- og redningsvesen med deltidsansatte. Dette behandles i påfølgende delkapitler.

Arbeidsgruppen har vurdert tre ulike organisatoriske strukturer, som kan bidra til at brann- og redningsvesenene vil være i stand til å håndtere fremtidens utfordringer innen eget sektoransvar, se figur 25.

Struktur 1 Styrke dagens brann- og redningsvesen		Struktur 2 Regionale brann- og redningsvesen		Struktur 3 Regionalt samarbeid og tydeliggjøring av oppgaver	
Lokalt	All håndtering forebyggende og beredskap	Regionalt brann- og redningsvesen	All håndtering forebyggende og beredskap	Lokalt	Grunnportefølje beredskap Grunnportefølje forebyggende <i>Evt. andre oppgaver besluttet lokalt</i>
Regionalt	IUA + frivillige samarbeid			Regionalt samarbeid	Utvalgte forebyggende oppgaver Utvalgte beredskapsoppgaver IUA
Nasjonalt	Støtte til brann- og redningsvesen Ledelse/ressursstyring nasjonale hendelser Nasjonale kapasiteter Styrke kapasitet til tilsyn Styrke funksjon til teknologi og anskaffelser	Nasjonalt	Ledelse/ressursstyring nasjonale hendelser Nasjonale kapasiteter Styrke kapasitet til tilsyn Styrke funksjon til teknologi og anskaffelser	Nasjonalt	Ledelse/ressursstyring nasjonale hendelser Nasjonale kapasiteter Styrke kapasitet til tilsyn Styrke funksjon til teknologi og anskaffelser

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 erstattes de lokale brann- og redningsvesenene av regionale brann- og redningsvesen, ett per 110-distrikt. Det regionale brann- og redningsvesenet skal eies av kommunene i regionen, slik at brann- og redningstjenesten fortsatt er en kommunal oppgave, i tråd med mandatet.

Det regionale brann- og redningsvesenet vil få ansvar for alle lovpålagte oppgaver innenfor forebygging og beredskap i regionens kommuner, i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven. Det skal være én brannsjef per region. Brannstasjonene og tilhørende brannmannskaper vil fremdeles være lokalisert i kommunene for å ivareta beredskapen og utrykningstidene. I en slik struktur vil det være aktuelt med en tredeling av operativ ledelse, som vil møte politiets organisering. 110-sentralene skal drives slik som politiets operasjonssentraler.

Forebyggende- og beredskapsmessige oppgaver skal løses i regionen på en effektiv og sikker måte, med utplasserte kapasiteter og kompetanse basert på en regional ROS-analyse.

I likhet med de andre organisatoriske strukturene, vil det også i fremtidens regionale brann- og redningsvesen være behov for styrking av nasjonale strukturer, eksempelvis knyttet til teknologiutvikling og koordinering av nasjonale hendelser eller internasjonale innsatser.

Regionale brann- og redningsvesen vil gi positive virkninger i form av større fagmiljøer, profesjonell ledelse og bedre beredskap. Arbeidsgruppen mener imidlertid at mange av de samme positive virkningene kan realiseres gjennom regionale samarbeid, se delkapittel 5.1.3, uten at det etableres regionale brann- og redningsvesen.

Regionale brann- og redningsvesen har et potensiale for å utløse økonomiske stordriftsfordeler. Krav om dimensjonering og utrykningstid vil imidlertid alltid være styrende for de lokale brann- og redningsvesenstrukturene. Endring av struktur på brannstasjonene er ikke vurdert av arbeidsgruppen, og krav til utrykningstid legger begrensninger. Arbeidsgruppen mener derfor at det, uten nærmere analyser, er usikkert hvor stor stordriftsfordelen eventuelt er. Etablering av regionale brann- og

redningsvesen vil også gi omstillingskostnader og større geografisk distanse mellom brannsjef og ansatte i regionens distrikter. I tillegg reiser også denne strukturen det prinsipielle spørsmålet om kommunalt selvstyre, i større grad enn for regionale samarbeid som beskrives i struktur 3. Arbeidsgruppene har valgt å ikke gå videre med denne løsningen.

5.1.3 STRUKTUR 3: REGIONALT SAMARBEID OG TYDELIGGJØRING AV OPPGAVER

Arbeidsgruppen mener den beste løsningen for å styrke brann- og redningsvesenene er å bygge regionale strukturer rundt de eksisterende lokale ressursene. Samtidig må det tydeliggjøres hvilke oppgaver som minimum skal løses lokalt. Struktur 3 innebærer derfor to hovedgrep for å styrke brann- og redningsvesenene for fremtidens utfordringer:

1. Definerer av hvilke forebyggende- og beredskapsoppgaver som skal ligge i en grunnportefølje til alle brann- og redningsvesen.
2. Etablering av regionale samarbeid om utvalgte oppgaver mellom brann- og redningsvesenene, innenfor 110-sentralenes geografiske grenser.

Arbeidsgruppen har valgt å vurdere denne løsningen grundig.

Grunnportefølje for alle brann- og redningsvesen

Figur 26 og 27 illustrerer hvilke forebyggende- og beredskapsoppgaver som bør ligge henholdsvis i den lokale grunnporteføljen og på regionalt/nasjonalt nivå.

Grunnportefølje forebyggende		Regionalt/nasjonalt	
Tilsyn i mindre komplekse særskilte brannobjekter	Tilsyn med farlig stoff i enkelte objekter	Tilsyn i komplekse særskilte brannobjekter	Tilsyn med farlig stoff
Feiing og tilsyn med fyringsanlegg	Evaluering av branner	Tilsyn med jernbane- og veitunneler	Delta i politiets branneretterforskning
Samarbeid om risikoutsatte grupper	Daglig forbedring og innovasjon	Granskning av branner	Innovasjon og kunnskapsutvikling
Datafangst BRIS	Påvirke lokale beslutningsprosesser	Datafangst (annet)	Datagrunnlag (verktøy)
Fagressurs i byggesaker	Håndtere bekymringsmeldinger	Kommunikasjon med befolkningen (nasjonalt)	ROS-analyse, kartlegging av risiko (regionalt/nasjonalt)
Kommunikasjon om brannforebygging med lokalbefolkningen	ROS-analyse, kartlegging av lokal risiko	Påvirke beslutningsprosesser (f.eks. energilagring/energiproduksjon)	Informasjons- og motivasjonstiltak, opplæring mot ulike grupper (nasjonalt)
Informasjons- og motivasjonstiltak, opplæring mot ulike grupper lokalt			

FIGUR 26. Forslag til forebyggende oppgaver i grunnporteføljen (grønn boks) og utenfor grunnporteføljen (rød boks).

Grunnportefølje beredskap		Regionalt/nasjonalt	
Liten og større brann inkl. første fase alle branner	Liten og større ulykke inkl. hurtigfrigjøring	Store ras	USAR
Overflateredning	Mindre forurensning	CBRNE	De største brannene inkl. skogbrann
Mindre naturhendelser (oversvømmelse, flom, ras)	Innsatsledelse inkl. første fase store hendelser	Redningsdykking	Store naturhendelser
Mindre skogbrann	Røykdykking		
Lokal særlig risiko			

FIGUR 27. Forslag til beredskapsoppgaver i grunnporteføljen (grønn boks) og utenfor grunnporteføljen (rød boks).

Arbeidsgruppen foreslår at det defineres hvilke forebyggende- og beredskapsoppgaver som skal ligge i grunnporteføljen. Alle brann- og redningsvesenene skal tilby sine innbyggere tjenestene som følger av grunnporteføljen.

Grunnporteføljen skal gjelde uavhengig av om brann- og redningsvesenene har heltids- eller deltidsansatte, uavhengig av geografi eller innbyggertall i kommunen. Kommuner kan finne samarbeidsløsninger for å levere tjenestene, som i dag.



FOTO | LOM OG SKJÅK BRANNVESEN

Grunnporteføljen skal sikre et minste nivå for forebygging og beredskap i hele landet, samtidig som den kan bidra til å styre hva innbyggerne og andre nødetater kan forvente av tjenester fra brann- og redningsvesenene. Dette er særlig viktig for de minste brann- og redningsvesenene med lavest befolkningsgrunnlag. Grunnporteføljen vil være førende for dimensjonering og kompetanse.

Kommunene har ansvaret for at brann- og redningsvesenene skal kunne løse de oppgaver som arbeidsgruppen foreslår lovfestet som grunnportefølge. Det enkelte brann- og redningsvesen må ha personell med riktig kompetanse og tilstrekkelige stillingsandeler til å ivareta oppgavene som ligger i grunnporteføljen. Kommunene kan ha flere tjenester innen forebygging og beredskap enn det som følger av grunnporteføljen, ut fra lokal ROS-analyse, lokale ønsker eller ambisjoner. Dersom kommunens brann- og redningsvesen ikke selv kan innfri kravene til kompetanse og kapasitet for å levere tjenestene innen grunnporteføljen, samt i henhold til lokal kartlegging i risiko- og sårbarhetsanalyse, oppfordrer arbeidsgruppen at det inngås samarbeid med nabokommuner.

Opgaver som gjøres jevnlig og ikke krever høy grad av spesialkompetanse, mener arbeidsgruppen alle brann- og redningsvesen bør utføre. I tillegg ser arbeidsgruppen at flere forebyggende oppgaver krever nærhet til lokale aktører og at lokalkunnskap er spesielt viktig. Derfor anbefales følgende oppgaver i grunnporteføljen for forebyggende oppgaver:

- Gjennomføre tilsyn i mindre komplekse særskilte brannobjekter.
- Feiing og tilsyn med fyringsanlegg.
- Tilsyn med farlig stoff i enkle objekter.
- Samarbeid om risikoutsatte grupper.
- Kommunikasjon om brannforebygging med befolkningen.
- Informasjons- og motivasjonstiltak og opplæring mot ulike grupper lokalt.
- Evaluere branner.
- Håndtere bekymringsmeldinger.
- Daglig forbedring og innovasjon.
- Påvirke lokale beslutningsprosesser.
- Gjennomføre ROS-analyser for eget lokalt ansvarsområde, og samle inn data om hendelser i BRIS.
- Være fagressurs i byggesaker.
- Kartlegge lokal risiko.

Arbeidsgruppen ser at det i spesielt krevende byggesaker kan være behov for støtte fra regionen. I tillegg er det noen brann- og redningsvesen som kan ha behov for bistand til prosess og metode for å kartlegge lokal risiko.

Arbeidsgruppen mener videre at følgende beredskapsoppgaver med tilhørende begrunnelser bør være i grunnporteføljen:

- **Håndtere liten og større bygningsbrann (utvendig slokking), samt initialfasen av de største brannene**
Alle brann- og redningsvesenene må organiseres, bemannes og utstyres, slik at de kan løse oppgaver de blir stilt overfor i liten og større bygningsbrann med slokking, redning av mennesker og dyr. Beredskapsnivået bør fortsatt fastsettes gjennom dokumentasjonen²³⁴ av brann- og redningsvesenet. Analyseprosessen og resultatene må ha nødvendig forankring, da det er kommunen som har ansvaret for å sørge for at brann- og redningstjenesten i kommunen følger brann- og eksplosjonsvernloven. Arbeidsgruppen mener at beredskap for slokking av branner fortsatt skal være brann- og redningsvesenenes beredskapsmessige hovedoppgave.
- **Røykdykking**
Videreføres minimum som i dag.
- **Mindre skogbranner**
Arbeidsgruppen forventer, som i forutsetningene til brann- og redningsvesenforskriften, at alle brann- og redningsvesen skal kunne håndtere en skogbrann på 2–10 mål.
- **Liten brann eller ulykke**
I brann- og redningsvesenforskriften ligger det til grunn at et førsteinnsatslag på minst fire personer, og eventuelt ytterligere styrking av mannskap til høydeberedskap eller tankbil, skal kunne håndtere en liten brann eller ulykke. En samlet styrke med minst 12–14 mannskaper skal kunne håndtere en større brann eller ulykke. Når hendelsene får et mer omfattende omfang enn større brann eller ulykke, overstiger dette forventningene til grunnporteføljen.
- **Trafikkulykke inkl. hurtigfrigjøring**
Alle brann- og redningsvesen skal som et minimum ha egnet kompetanse og utstyr til trafikkulykker.²³⁵

Arbeidsgruppen mener trafikkulykker er en oppgave hvor befolkningen forventer innsats fra brann- og redningsvesenene, slik også lovgiver forventet det i forarbeidene til brann- og eksplosjonsvernloven.

- **Overflateredning**
Alle kommuner har kystlinje eller ferskvann. Brann- og redningsvesen skal som et minimum ha egnet kompetanse og utstyr til overflateredning ved ulykker i vann.²³⁶ Egnet utstyr til overflateredning ved ulykker i vann var nytt i forskriften da den trådte i kraft i 2022.
- **Mindre naturhendelser som oversvømmelse/floam og ras**
Arbeidsgruppen mener at alle brann- og redningsvesen skal ivareta førsteinnsatsen ved ras-, floam- og andre naturulykker. Arbeidsgruppen mener brann- og redningsvesenene må pålegges en utrykningsplikt til alle slike ulykker. Brann- og redningsvesenene kan med det utstyret det har, gjøre en effektiv innsats i samvirke med andre beredskapsaktører når omkostningene med hjelpearbeidet står i rimelig forhold til det som kan reddes. Arbeidsgruppen mener det skal være lave forventninger til innsatsen, og at det skal benyttes allerede eksisterende utstyr i brann- og redningsvesenene. Brann- og redningsvesen har normalt utstyr som spader, hakker, løfteputer, motorsag og pumper, og personellet er i fysisk god form. Dette betyr at de kan utgjøre en forskjell i startfasen av slike ulykker.

Brann- og redningsvesenenes innsats må begrenses til akuttfasen, slik at den øvrige beredskapen ikke blir svekket over et lengre tidsrom.²³⁷

- **Mindre tilfeller av akutt forurensning (egen forskrift²³⁸)**
Plikt til å ha beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning som kan inntreffe eller medføre skadevirkninger innen kommunen, følger av forskrift om kommunal beredskap mot akutt forurensning.²³⁹

²³⁶ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 19 andre ledd.

²³⁷ Noen kommuner har etablert beredskap på et høyere nivå for naturulykker. Dette gjelder kommuner som har avdekket naturrisiko i sitt område og hvor det er besluttet å bygge ytterligere beredskap. Innsats i ras-, sammenstyrtningsulykker og andre naturulykker er blant de hendelstypene lovgiver forventer innsats, ifølge Ot.prp. nr. 28 (2001-2002) som var en videreføring av forarbeid til tidligere brannvernlov i NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver. Pkt. 7.3.2.4.

²³⁸ Forskrift 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

²³⁹ Forskrift 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning.

²³⁴ ROS-analysen, forebyggendeanalysen og beredskapsanalysen er en del av dokumentasjonen. Utrykningstider, personell, materiell og kompetanse er en del av analysene.

²³⁵ Brann- og redningsvesenforskriften (2021) § 19 andre ledd.

- **Innsatsledelse også i første fase i store hendelser**

Alle hendelser skjer i en kommune. Ved store, komplekse, langvarige eller sjeldne hendelser, mener arbeidsgruppen at lokal innsatsledelse i første fase må ivaretas frem til innsatsledelsen kan overtas på regionalt nivå – forutsatt at det regionale nivået etableres med myndighet.

Regionale strukturer, og oppgaver det skal samarbeides om

Formålet med å etablere regionale strukturer er å legge til rette for større fagmiljøer på områder der hvert enkelt brann- og redningsvesen hver for seg har begrensede ressurser og kompetanse. Slike strukturer vil være egnet til å understøtte den lokale håndteringen av både forebyggende oppgaver og beredskapsoppgaver. På denne måten vil brann- og redningsvesenene også i framtiden kunne levere relevant og god forebygging og beredskap til sine innbyggere.

Arbeidsgruppen mener at 110-distriktene er de riktige grensene for regionalt samarbeid. Disse distriktene samsvarer med politiets distriktsgrenser. Felles grenser er viktig for operativ samhandling mellom nødetatene, og er til det beste for den nødstilte. Dessuten har 110-sentralen etablerte verktøy for å holde oversikt over akutte hendelser til enhver tid.

På det forebyggende området er det hovedsakelig tilgang på kompetanse som er viktig for brann- og redningsvesenene. Innen forebygging skal det samarbeides om følgende oppgaver:

- Tilsyn i komplekse særskilte brannobjekter.
- Tilsyn med jernbane- og veituneller.
- Granskning av branner.
- Datafangst og analyser, samt kompetanse om ROS-analysemetodikk.
- Kartlegging av risiko og ROS-analyser på regionalt nivå.
- Kommunikasjon med befolkningen (nasjonale og regionale kampanjer).
- Informasjons- og motivasjonstiltak og opplæring mot ulike grupper på regionalt og nasjonalt nivå.
- Påvirke beslutningsprosesser på områder som energilagring/energiproduksjon.
- Tilsyn med farlig stoff.
- Deltakelse i politiets brannetterforskning.
- Innovasjon og kunnskapsutvikling.

Innen beredskap skal det samarbeides om:

- CBRNE.
- USAR (spesialredning).
- Håndtering av de største brannene, inkludert skogbrann, store ras og andre store naturhendelser.
- Redningsdykking.

På regionalt nivå kan det, dersom kommunene ønsker det, også legges til andre forebyggende- eller beredskapsoppgaver, som for eksempel tauredning.

Det kan også være fordelaktig at det samarbeides om administrative oppgaver som innkjøp av utstyr, opplæring og kompetanseheving. En regional kompetansestrategi kan være et aktuelt tiltak for å samarbeide om kompetanseheving.

I de regionale samarbeidene kan det inngås samarbeid om overordnet vakt. Dersom dette er ønskelig, mener arbeidsgruppen at utrykningstiden til overordnet vakt bør vurderes slik at den ikke blir for lang til ytterkantene av regionen. Det er viktig at utrykningslederne, som står i hendelsene i startfasen, har kvalifikasjoner i henhold til brann- og redningsvesenforskriften. Arbeidsgruppen anbefaler at det utredes krav til utrykningstid for overordnet vakt.

Regional brann-ROS er en ny oppgave. Dette er et viktig grep for å dimensjonere det regionale samarbeidet, både innen forebygging og beredskap, på en best mulig måte.

I dag samarbeides det regionalt om akutt forurensing gjennom IUA. Arbeidsgruppen anbefaler at Kystverket harmoniserer grensene for IUA-samarbeidet med grensene for de nye brann- og redningsregionene.

110-sentralens rolle

Ved større hendelser kan det være behov for lederstøtte, uten at det er nødvendig å overta ansvar på regionalt nivå. Arbeidsgruppen mener at 110-sentralen kan stille med en «indre lederstøtte» på sentralen, som innsatsleder brann (ytre leder) kan utveksle faglige innspill og beslutninger med, se delkapittel 5.3.1.

Organisering av samarbeidet

Arbeidsgruppen mener at kommunene innad i hvert enkelt 110-distrikt sammen kan velge organisasjonsform og hvordan samarbeidet skal finansieres.

Dersom kommunene ikke kommer til enighet om organisasjonsform, kan den avgjøres av et annet organ. Justis- og beredskapsdepartementet kan avgjøre hvilket organ som da er best egnet til å ta avgjørelsen.

Arbeidsgruppen mener det skal utpekes en leder som er ansvarlig for det regionale samarbeidet. I utgangspunktet bør dette være lederen av det brann- og redningsvesenet som har ansvaret for 110-sentralen, hvis ikke kommunene i samarbeidet blir enig om noe annet.

Arbeidsgruppen, med unntak av Ketil Sivertsen, mener også at lederen som er ansvarlig for det regionale arbeidet, skal få myndighet utover eget brann- og redningsvesen, både i hendelser som er redningstjeneste²⁴⁰ og i andre hendelser. Myndigheten beholdes lokalt i det daglige, men ved særskilt behov overtar regionalt nivå ansvar for innsatsen.

En samlet arbeidsgruppe mener at brann sin representant i LRS skal ha myndighet utover eget brann- og redningsvesen, og ha nødvendige fullmakter til å fylle sin rolle.²⁴¹ Brann- og redningsvesenene i regionen velger selv hvem som skal være brann sin representant i LRS, hensyntatt reisevei når LRS innkalles.

Finansiering

Kommunene har ansvar for oppgavene det skal samarbeides om. Det regionale samarbeidet må derfor i hovedsak finansieres av de deltakende kommunene. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det vil være en fordel dersom det kan opprettes en statlig støtteordning der regionene kan søke om øremerkede stimuleringsmidler til oppstart av samarbeidet, blant annet til etablering av tjenester som per i dag ikke finnes i regionen.

Arbeidsgruppen ønsker å framheve at måten fordeling av ansvar og kostnader mellom ulike brann- og redningsvesen er gjort i Vest brann- og redningsregion kan være en mulig måte å innrette det regionale samarbeidet på, men det finnes også andre løsninger.

²⁴⁰ Redningstjeneste er offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivarettatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte tiltak. Forskrift 6. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten fastsetter redningstjenestens organisering og rutiner for samarbeid, ledelse, koordinering, ansvar og oppgaver. Se kapittel 2 om Hovedredningssentralen (HRS) og kapittel 3 om De lokale redningssentralene (LRS).

²⁴¹ Forskrift 6. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten, 3-3 andre ledd andre punktum.

Etablering av et regionalt samarbeid vil skape fagmiljøer og støttefunksjoner innad i regionen som de lokale brann- og redningsvesenene kan bruke utfra behovet i ulike situasjoner. Behovet for bistand til det enkelte brann- og redningsvesen fra nasjonalt nivå vil dermed være redusert, i forhold til slik det er skissert i struktur 1. Det vil likevel være behov for styrking av det nasjonale nivået, i kombinasjon med det regionale nivået, for eksempel innen teknologiutvikling og koordinering av nasjonale hendelser og internasjonale innsatser.

Hvorfor arbeidsgruppen ønsker mer regionalt samarbeid

Arbeidsgruppen mener at regionalt samarbeid er den beste måten å møte framtidens utfordringer på, samtidig som vi beholder de viktigste styrkene ved dagens organisering. Innføring av en grunnportefølje og regionalt samarbeid om definerte oppgaver, vil blant annet føre til større forebyggende fagmiljøer og bedre kvalitet på forebyggende arbeid, bedre håndtering av større hendelser, bedre og mer koordinerte ROS-analyser, etablering av regional brann-ROS og bedre støtte til deltidsledere i brann- og redningsvesenene. I tillegg er det et potensial for effektiviseringsgevinster i et slikt samarbeid, særlig tilknyttet administrative tjenester.

Et regionalt samarbeid skal ikke innebære sentralisering av arbeidsplasser bort fra de lokale brann- og redningsvesenene. Samarbeid vil ha stor effekt også med en desentralisert struktur mellom fagkompetanse som fysisk arbeider i hele regionen. Innretningen på samarbeidet må utformes nærmere mellom kommunene i de enkelte regionene.

En samlet arbeidsgruppe anbefaler at et slikt regionalt samarbeid om definerte oppgaver legges til grunn i utformingen av fremtidens brann- og redningsvesen.

Arbeidsgruppen, med unntak av Ketil Sivertsen og Alonza Garbett, anbefaler at det må være en plikt for kommunene å delta i regionalt samarbeid, selv om dette kan utfordre det lokale selvstyret. For å oppnå ønskede effekter av samarbeidet, og være godt nok rustet til å møte framtidige utfordringer, mener flertallet at alle brann- og redningsvesenene i distriktet må være med. Frivillig deltakelse, der flere kommuner i en region velger å ikke delta, kan få som konsekvens at det ikke blir regionalt samarbeid i enkelte regioner.



FOTO | CHARLOTTE VELAND HOVEN, HEDMARKEN BRANNVESEN

En annen konsekvens kan være at enkeltkommuner nyter gevinster av regionalt samarbeid rundt dem, uten at de er med og betaler for dette.

Flertallet i arbeidsgruppen mener at pliktig samarbeid ikke er noe nytt innenfor brann- og redningsområdet. Brann- og eksplosjonsvernloven inneholder allerede to ulike regler som åpner for at staten kan pålegge samarbeid. Det følger av § 15 første ledd at «Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser». I andre ledd av bestemmelsen framgår det at «Departementet kan gi pålegg om samarbeid mellom to eller flere kommuner for gjennomføring av krav fastsatt i eller i medhold av loven». Regionsamarbeid om spesifikke oppgaver, utover grunnberedskapen, tar nettopp sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser til å løse oppgaver som hvert enkelt brann- og redningsvesen, uavhengig av størrelse, ikke kan løse selv. Hver kommune i en region bør ha lik stemmerett i opprettelsen av samarbeidet, uavhengig av antall innbyggere.

Mindretallet, ved Ketil Sivertsen og Alonza Garbett, er enig i at alle kommuner bør delta i det regionale samarbeidet for å oppnå ønskede effekter, men at det heller bør brukes positive virkemidler for å motivere kommunene til deltakelse. Mindretallet mener at plikt og tvang er et dårlig utgangspunkt for godt samarbeid, og vil kunne svekke potensialet som ligger i samarbeidene. Et pålagt samarbeid med økonomiske forpliktelser vil utfordre det kommunale selvstyret. Mindretallet mener at det er et potensial for konflikt mellom kommuner og misnøye blant ansatte hvis det velges en organisasjonsform med lite politisk styring og dårligere rammevilkår for ansatte enn i kommunen. Mindretallet trekker frem pålagt samarbeid i form av interkommunale selskaper (IKS) som spesielt uheldig. Mindretallet legger vekt på at regionale samarbeid er ment å være en styrking av de lokale tjenestene hvor alle parter har fordeler av deltakelse. Mindretallet frykter at dette vil være vanskeligere å oppnå ved tvang, hvor spesielt de mindre kommunene ikke vil ha gode forhandlingskort overfor de større kommunene. Kommunen vil ikke ha et alternativ om å forlate et samarbeid som ikke fungerer, og det vil være liten reell politisk innflytelse. Mindretallet viser til at det allerede er inngått noen regionale samarbeid med dagens lovgivning, uten bruk av tvang. Statlig finansiering, skjønnsmidler og lignende vil kunne sikre etablering i de resterende 110-distriktene.

Mindretallet mener det vil være bedre å gi veiledning på organisasjonsformer med god demokratisk kontroll, gode rammevilkår for ansatte og ved å legge til rette for positive virkninger for alle kommuner.

Struktur 3 krever økt ressursbruk, særlig knyttet til tidsbruk til koordinering av samarbeidet. Dette gir isolert sett økte kostnader. Sammenlignet med alternativet, som innebærer en styrking av dagens brann- og redningsvesen (struktur 1), vil det regionale samarbeidet gi en mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressurser og høyere kvalitet på oppgavene som gjennomføres. Samtidig ivaretas den lokale forankringen. Gjennom regionalt samarbeid vil brann- og redningsvesenene også få tilgang til økt kunnskap og kunnskapsdeling. Dette vil kunne påvirke etterlevelse av lovpålagte oppgaver og bidra til bedre kvalitet på tjenestene. Arbeidsgruppen mener derfor at struktur 3 vil bidra til at brann- og redningsvesenene, også i fremtiden, vil kunne levere relevant og god beredskap og forebygging til sine innbyggere, basert på den lokale tilstedeværelsen.

5.2 STYRKE NASJONALE STRUKTURER

Arbeidsgruppen mener det er behov for å styrke samarbeid og koordinering på nasjonalt nivå innenfor bestemte oppgaver. Mange av disse oppgavene kan tillegges DSB som fagmyndighet, men dette må vurderes nærmere for hver enkelt oppgave.

Tiltakene for å styrke nasjonale strukturer vil alle gi kostnader i form av ressursbruk på nasjonalt nivå. Størrelsen på kostnadene vil variere med ambisjonsnivå og beskrives nærmere i vedlegg 8.

Økt ressursbruk nasjonalt vil støtte de lokale brann- og redningsvesenene og de regionale samarbeidene, uavhengig av struktur. Mer støtte på nasjonalt nivå vil gi mer koordinering og bistand med oppgaver som kan være store å håndtere for de lokale brann- og redningsvesenene, eller for de regionale samarbeidene. Utnyttelse av ressurser i en større sammenheng er effektivt for alle parter, gir en mindre kostnadskreven oppbygging og høyere kvalitet når det er behov for det. I tillegg vil bistand kunne gi økt etterlevelse av lovpålagte krav, som vil gi bedre kvalitet i oppgaveløsningen.

5.2.1 TYDELIGERE STRUKTURER FOR LEDELSE OG RESSURSSTYRING I NASJONALE HENDELSER

Ved store nasjonale hendelser vil det kunne oppstå et behov for prioritering av ressursene på tvers av brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppen anbefaler å lovfeste en myndighet som kan prioritere og koordinere ressurser og personell på tvers av brann- og redningsvesen ved store nasjonale hendelser. Myndigheten bør også inkludere muligheten til å definere hvilke ressurser som skal være nasjonale kapasiteter. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en strategisk og koordinerende ledelsesfunksjon i DSB, som kan tre inn når regionale myndigheter ber overordnet myndighet om å overta, eller når overordnet myndighet tar ledelsen.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et nasjonalt planverk som utdypet kriterier for hvilke hendelser dette gjelder, når myndigheten slår inn, og beskrivelse av rutiner for å sikre tilstrekkelig ressurser for å håndtere hendelsene. Arbeidsgruppen anbefaler at innsats ved store hendelser finansieres over statsbudsjettet over en egen post for spesielle driftsutgifter, tilsvarende dagens finansiering av ekstraberedskap for skogbrannhelikoptret.

Tiltaket krever øving og tilstrekkelig oversikt over ressursene.

5.2.2 DEFINERE ELLER ETABLERE NASJONALE KAPASITETER SOM KAN BENYTTES INTERNASJONALT

Det bør defineres nasjonale kapasiteter innen områder som krever betydelig spesialkompetanse og utstyr, som USAR (spesialredning), CBRNE, RITS og skogbrann. Vurderingen av hva som skal være nasjonale kapasiteter og plassering av dem, bør baseres på en nasjonal brann ROS-analyse og behovene som fremkommer der, se delkapittel 5.10.4. Slike nasjonale kapasiteter bør samfinansieres av stat og regionalt nivå (kommunene). Det bør være en nasjonal fagkoordinator knyttet til hver av de nasjonale kapasitetene, som blant annet har ansvar for strategisk utvikling. I tillegg mener arbeidsgruppen at det bør tilbys en generell lederstøtteordning til den brann- og redningssjefen som har ansvar for håndteringen.

Lederstøtteordningen, som følger skogbrannhelikoptret i dag, er et godt utgangspunkt.

Nasjonale kapasiteter bør kunne tilbys internasjonalt gjennom EU-samarbeidet. For at EU skal ta imot slike kapasiteter, kreves sertifisering. Det finnes ulike typer sertifiseringer, og kostnadene avhenger av type sertifisering. Siden kapasitetene skal være nasjonale og ikke kommunale, mener arbeidsgruppen at dette bør være statlig finansiert. At Norge tilbyr slike kapasiteter til andre land, kan også øke muligheten for at Norge får bistand fra andre når vi har behov for det. Aktuelle kapasiteter kan være innenfor USAR, CBRNE og skogbrann.

Arbeidsgruppen anbefaler at USAR-team sertifiseres gjennom FN (INSARAG), slik at de også kan bidra internasjonalt. DSB bør ha det nasjonale ansvaret for koordinering mot internasjonale organisasjoner og ordninger. Arbeidsgruppen mener at det som en del av arbeidet med å definere nasjonale kapasiteter, bør vurderes om ordningene med RITS (i dag syv brann- og redningsvesen) og RITS-kjem (i dag to brann- og redningsvesen) kan slås sammen og styrkes.

I tillegg til kostnader til sertifisering, vil det være kostnader i forbindelse med forvaltning av teamet, anskaffelse av utstyr og ressursene som inngår i teamene. På den andre siden vil sertifisering for internasjonale opphold gi nyttig erfaring som det ikke er mulig å skaffe seg i Norge. Dette vil kunne bidra til bedre håndtering av de store sjeldne hendelsene som potensielt har høye konsekvenser for liv og materielle verdier.

5.2.3 STYRKE NASJONAL KAPASITET TIL Å UTFØRE TILSYN MED BRANN OG REDNINGSVESENENE

DSB er sentral tilsynsmyndighet, og fører tilsyn med brann- og redningsvesenenes og 110-sentralenes etterlevelse av brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter. Antallet tilsyn DSB gjennomfører med brann- og redningsvesenet er vesentlig lavere i dag enn for 10 år siden.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at det jevnlig utføres tilsyn med de kommunale brann- og redningsvesenene, og at kapasiteten til å gjennomføre tilsyn styrkes.

Tilsyn, og ikke minst oppfølgingen av disse, er viktige virkemidler for å sikre at krav i regelverket etterleveres i kommunene, og at kvaliteten på tjenestene er som forventet. Arbeidsgruppen mener at tilsyn, som i dag, må baseres på vesentlighet og risiko. Arbeidsgruppen anbefaler at DSB tar i bruk pålegg og oppfølging i større grad enn dagens praksis.

5.2.4 STYRKE NASJONALE FUNKSJONER KNYTTET TIL TEKNOLOGI OG ANSKAFFELSER

Den teknologiske utviklingen forsterker behovet for å styrke nasjonale funksjoner knyttet til teknologi og innovasjon. Dette gjelder særlig ved anskaffelser av dyre eller komplekse systemer. Nødnettanskaffelsen og oppdrags håndteringsverktøy er gode eksempler på teknologi som har vært anskaffet gjennom samarbeid, og ikke av det enkelte brann- og redningsvesen eller brann- og redningsregion.

Anskaffelser og standardisering

Det er et effektiviseringspotensial gjennom mer standardisering og felles anskaffelser av kostbar teknologi. Brann- og redningsvesenene består av mange aktører med sammenfallende behov for utstyr. Arbeidsgruppen vil understreke at felles anskaffelser på nasjonalt nivå er krevende å organisere, slik at det enkelte brann- og redningsvesenets behov blir ivarettatt. Slik medvirkning er særlig viktig når kommunene selv skal være med å finansiere. Arbeidsgruppen mener at nasjonale fellessystemer, som det er pålagt at alle brann- og redningsvesen eller 110-sentraler skal benytte, kan gjennomføres som nasjonale anskaffelser.

Standardisering, felles anskaffelser og rammeavtaler vil være svært aktuelt innenfor de regionale samarbeidene. Arbeidsgruppen ønsker også at mulighetsrommet for samarbeid om anskaffelser i samarbeid med Sivilforsvaret utforskes nærmere.

Standard Norge har utarbeidet flere relevante standarder på brann- og redningsområdet, for eksempel for sløkkesystemer, rømning og beredskapsutstyr.

Arbeidsgruppen mener økt bruk av slike standarder kan bidra til mer effektiv bruk av ressurser i brann- og redningsvesenene gjennom å forenkle innkjøpsprosesser og sikre rett og lik kvalitet på det som kjøpes inn.

Nasjonale plattformer for deling av data

Arbeidsgruppen vil peke på BRIS som et nasjonalt verktøy der alle brann- og redningsvesen legger inn data og har mulighet til å ta ut nasjonal og lokal statistikk. Større grad av nasjonal samordning av systemer som kan bidra til innsamling og analyse av lokale data, er noe arbeidsgruppen ønsker mer av. Dette kan for eksempel være saksbehandlingssystemer som «snakker» sammen, og som samler data i en nasjonal dataplattform som alle kommuner har tilgang til. Eksempler på data som kan ligge i en nasjonal dataplattform er opplysninger om bygg (branntegninger og brannkonsept etc.) eller data om hvor det brenner, som koples til opplysninger om hvilke forebyggende tiltak brann- og redningsvesenet har gjennomført.

Arbeidsgruppen foreslår at det settes ned en gruppe som kan utrede behovet for samling og deling av data for brann- og redning. Det bør vurderes om en slik nasjonal dataplattform bør bygge videre på BRIS. Eventuelle hindringer knyttet til personvern må også kartlegges og vurderes.

5.2.5 DSBs MYNDIGHET TIL Å REPRESENTERE BRANN- OG REDNINGSVESENENE

DSB representerer brann- og redningsvesenene og 110-sentralene i møte med andre myndigheter, uten å ha myndighet til å stille på vegne av disse. Andre myndigheter har ikke mulighet til å møte 197 brann- og redningsvesen eller tolv nødmeldesentraler.

Arbeidsgruppen har ikke vurdert tiltak på denne utfordringen, og anbefaler at DSB vurderer dette nærmere.



FOTO | AUDUN BRAASTAD, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

5.3 110-SENTRALENE

5.3.1 FORTSATT FAGSENTRALER UNDERLAGT BRANN- OG REDNINGSVESENENE

Arbeidsgruppen mener at fagkyndighetsprinsippet ved 110-sentralene er svært viktig og ikke bør fravikes. Arbeidsgruppen anbefaler at brannfaglig kompetanse sikres i 110-sentralene gjennom krav til yrkesutdanning for operatører. Innføringskurs på fire uker foreslås avvirket når brann- og redningsskolen er i drift, og kan fylle både kompetanse- og rekrutteringsbehovet.

Arbeidsgruppen har i tillegg til dagens modell vurdert to modeller for 110-sentralenes myndighet og oppgaver.

Dagens modell

110-sentralene er underlagt brann og redningsvesenene.²⁴² Myndigheten ligger hos brannsjefene når det gjelder ressursstyring og det ressurspådraget 110-sentralene gjør i en hendelse. Ressurspådraget 110-sentralene gjør i startfasen av en hendelse baserer seg på brann- og redningsvesenforskriften²⁴³ og avtaler. 110-sentralen skal videre kunne gi råd til innringer med tiltak som gjør at situasjonen ikke eskalerer, for eksempel gi veiledning til begrensnig, sløkking eller evakuering.

Indre lederstøtte ved større hendelser

110-sentralene gis myndighet til ressursstyring i avtale fram til overordnet vakt (som på et hendelsessted har benevnelsen innsatsleder brann) enten er på stedet, ber om myndighet eller tar myndighet. 110-sentralen skal videre kunne gi råd til innringer med tiltak som gjør at situasjonen ikke eskalerer, for eksempel veiledning til begrensnig, sløkking eller evakuering. Innsatsleder brann avgjør det videre ressurspådraget i samråd med 110-sentralen.

110-sentralen kan også stille med en «indre lederstøtte» ved større hendelser, som innsatsleder brann (ytre leder) kan utveksle faglige innspill og beslutninger med. En indre lederstøtte skal være en støtte for ytre leder og skal sørge for at den har de ressurser som trengs, likeså sikre at innsatsleder brann bevarer kontrollspennet i innsats-sammenheng gjennom faglige innspill og korrekt informasjonsflyt. Innsatsleder brann skal fortsatt ha det øverste faglige ansvaret.

Indre lederstøtte vil gis fra 110-sentralen. Det vil kunne bli nødvendig med en styrking av kompetansen for personell som er på sentralene i dag.

Indre lederstøtte bør få ansvar for proaktiv ressursstyring, inkludert ansvar for å holde innsatsleder brann orientert om situasjoner som kan få en konsekvens for brann- og redningsvesenet. Arbeidsgruppen har ikke hatt tid til å fullstendig utrede dette forslaget, men mener at med en slik ordning sikrer man en effektiv og god håndtering som vil gi innbyggerne en best mulig tjeneste.

Operasjonssentral etter modell av politiets operasjonssentral

Arbeidsgruppen har diskutert omlegging av 110-sentralene til operasjonssentraler. Dette innebærer at 110-sentralene får ansvar og myndighet til operasjonsledelse, prioritering og disponering av ressurser. En slik organisering av myndighet mener arbeidsgruppen er lite hensiktsmessig i en struktur med mange selvstendige kommunale brann- og redningsvesen, som er ansvarlige for å finansiere beredskapen.

Vurdering

Arbeidsgruppen mener at innsatsledelsen fortsatt må ligge hos brann- og redningsvesenet, og at dagens modell der 110-sentralene er underlagt brann- og redningsvesenets myndighet bør videreføres. I hovedsak fungerer denne modellen godt. Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes avtaler om utvidet myndighet til ressursstyring i første fase på tvers av kommunegrenser mellom 110-sentralene og det enkelte brann- og redningsvesen, der slike ikke finnes i dag. Arbeidsgruppen vil understreke at et regionalt samarbeid innenfor dagens geografiske 110-distrikter også kan skape noen nye muligheter for effektiv bruk av 110-sentralene. Arbeidsgruppen anbefaler at det ved større hendelser bør innføres en indre lederstøtte i 110-sentralen. Lederstøtte vil kreve en styrking av kompetanse for personell på sentralene i dag, og ikke en ny vaktordning. Den indre lederstøtten kan være en støtte for overordnet vakt (ytre leder).

²⁴² Noen av 110-sentralene er en avdeling i et brann- og redningsvesen. Andre 110-sentraler er egne rettssubjekter i interkommunale selskaper.

²⁴³ Brann- og redningsvesenforskriften § 24.

5.3.2 VURDERE Å ETABLERE SPESIALKOMPETANSE HOS NOEN 110-SENTRALER

Arbeidsgruppen mener at 110-sentralene fortsatt skal være fagsentraler som håndterer bredden av oppgavene innenfor sitt distrikt. Noen oppgaver som skjer veldig sjeldent krever imidlertid spisskompetanse, som kan være vanskelig å bygge opp og vedlikeholde for alle sentraler. Arbeidsgruppen foreslår derfor at enkelte oppgaver samles i noen få sentraler. Dette kan for eksempel gjelde kompetanse om CBRNE, hydrogen og batterier. En slik oppgavefordeling bør baseres på en nasjonal brann-ROS og ses i sammenheng med hvor de regionale og nasjonale funksjonene plasseres, se også delkapittel 5.10.4. Oppgavefordelingen bør også utformes i samarbeid med sentralene, slik at kompetansen blir brukt etter hensikten.

5.3.3 110-SENTRALENE SKAL IKKE VÆRE KOMMERSIELLE AKTØRER

Markedet for overvåking og overføring av alarmer øker i omfang og med stor hastighet. For å stimulere til høy kvalitet og sikre fokus på de lovpålagte oppgavene, anbefaler arbeidsgruppen at 110-sentralene og brann- og redningsvesenene ikke skal være kommersielle aktører og konkurrere med det private næringslivet om alarmtjenester. Flere kunder og flere signaltyper inn til sentralene kan gi betydelig merarbeid i sentralene og skape potensielle samtidighetskonflikter. Dette kan svekke håndteringsevnen i sentralene ved reelle hendelser.

Arbeidsgruppen mener at oppgavene brann- og redningsvesenene og 110-sentralene påtar seg skal være faglig, og ikke økonomisk fundert. Målet må alltid være å levere best mulig tjeneste til innbyggerne.

5.3.4 FINANSIERING AV PÅLAGTE TJENESTER

Arbeidsgruppen registrerer at kostnadene til 110-området har økt betydelig over tid for kommunene. Dette skyldes i stor grad teknologisk utvikling, profesjonalisering og høyere kvalitet på tjenestene. Det er grunn til å tro at ny teknologi og digitalisering vil gi fortsatt utgiftsvekst på dette området. Arbeidsgruppen mener at det må vurderes finansieringsordninger, der staten tar en større del av kostnadene i situasjoner der kommunene ikke kan velge om de vil ta i bruk en tjeneste eller ikke, for eksempel etablering av neste generasjon Nødnett. Dette vil også gjelde fremtidige EU-krav som må oppfylles på 110-sentralene.

5.3.5 TYDELIGGJØRE ECALL I LOV OG FINANSIERING

Arbeidsgruppen anbefaler at det legges inn en kommunal plikt i brann- og eksplosjonsvernloven til å motta og håndtere eCall-meldinger som følge av at majoriteten er unødige alarmer.

Arbeidsgruppen understreker at når nye oppgaver legges til 110-sentralene eller brann- og redningsvesenene, for eksempel som følge av nye EU-direktiver, bør det som hovedregel følge finansiering med oppdraget. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at eCall-tjenesten finansieres av staten og/eller bilbransjen/bilistene.

5.4 LEDELSE I HELTIDS- OG DELTIDSSTILLINGER

Arbeidsgruppen er delt i synet på ledelse i brann- og redningsvesen, herunder behovet for heltidsledelse for brannsjef og lederne innen forebyggende og beredskap i alle brann- og redningsvesen.

5.4.1 LEDELSE I DELTIDSSTILLINGER

Nærledelse og lokale tilpasninger

Kommunene har ansvaret for at brann- og redningsvesenene skal kunne løse de oppgaver som arbeidsgruppen foreslår lovfestet som grunnportefølje. Arbeidsgruppen oppfordrer til samarbeid med andre kommuner dersom dette er nødvendig for å levere disse tjenestene, se delkapittel 5.1.3. Arbeidsgruppen foreslår økt tilsyn fra nasjonal brannmyndighet på oppfyllelsen av lovkravet.

Deler av arbeidsgruppen, Alonza Garbett, Atle Festervoll, Ketil Sivertsen og Torill Neset, mener et krav om heltidsledelse i alle brann- og redningsvesen vil være sterkt i strid med kommunenes organisasjonsfrihet og det lokale selvstyret. De viser til at deltidsledelse fungerer godt mange steder, og at krav om heltidsledelse ikke anses å ville fungere i hele landet. I stedet anbefaler de at det legges til rette for bedre utdanning og opplæring for deltidsledere.

Det er mange kompetente ledere innenfor deltidsbrannvesen selv om disse ikke holder et helt årsverk.



Denne delen av arbeidsgruppen viser til at ledere i deltidsbrannvesen hovedsakelig er ansatt i heltidsstillinger, men dekker andre funksjoner i kommunen i tillegg til å være brannsjef, leder beredskap eller leder forebyggende. Dette gjør at de ofte har god kjennskap og tilgang til lokale ressurser og nettverk innenfor egne kommunegrensers, noe som kan gi god samhandling med kommunen for øvrig.

Denne delen av arbeidsgruppen mener at krav om heltidsledelse vil kunne gi en uønsket effekt i form av at kommuner som ikke har økonomisk handlingsrom til å imøtekomme kravet, blir tvunget til å leie lederfunksjoner lengre unna, selv om dette ikke er vurdert som beste måte å organisere seg på lokalt. Større geografiske avstander vil også kunne svekke den operative og administrative nærledelsen, noe som denne delen av arbeidsgruppen mener utfordrer føringene i mandatet om kort responstid og god lokalkunnskap. En videreføring av dagens krav gir kommunene mulighet til å velge den organiseringen som ivaretar deres interesser best. Det stilles uansett krav til at systematisk styring av brann- og redningsvesenet skal håndteres.

Denne delen av arbeidsgruppen mener at utfordringene som krav om heltidsledelse er tenkt å løse, vil bli løst av andre tiltak som er anbefalt av hele arbeidsgruppen. Regionalt samarbeid om lederstøtte og tilsyn i brannobjekt, samt ny lederutdanning og økt tilsyn fra nasjonal brannmyndighet trekkes fram som eksempler på dette.

Fire av arbeidsgruppens medlemmer, Alonza Garbett, Atle Festervoll, Ketil Sivertsen og Torill Neset, anbefaler ikke å innføre et krav om heltidsledelse for brannsjef, leder beredskap og leder forebyggende for brannvesen i kommuner under 20 000 innbyggere.

5.4.2 LEDELSE I HELTIDSSTILLINGER

Heltidsledelse styrker det lokale fagmiljøet

Med bakgrunn i oppgavene som er definert i grunnporteføljen til de lokale brann- og redningstjenestene, og med utgangspunkt i det utfordringsbildet som brann- og redningstjenesten står overfor i fremtiden, mener et knapt flertall i arbeidsgruppen at heltidsledelse bør være et grunnprinsipp i organiseringen av brann- og redningstjenesten fremover. Flertallet er Johan Marius Ly, Janicke Larsen, Pia Farstad Von Hall, John Bjella og Marit Svendsgaard.

Det er krevende å være brannsjef. For det første har man en sentral rolle i den operative kommunale beredskapen. For det andre skal man utvikle en tjeneste som blir stadig mer teknologitung, og som får stadig nye og kompetansekrevende oppgaver. For det tredje skal man være garantisten for at alle krav og pålegg om brannforebygging blir fulgt. Dette er i praksis vanskelig å få til for mange mindre kommuner. Samarbeid med nabokommuner for å dele utgiftene kan være en god løsning for å sikre fagmiljøet og heltidsledelse.

Profesjonalisering – ingen sentralisering

Beredskap handler om liv, helse og sikring av verdier der folk bor. Dagens regelverk (brann- og redningsvesensforskriften) sikrer lokal tilstedeværelse av brann- og beredskapsressursene. Et samarbeid mellom kommuner kan bidra til at ledere innen brann og redning kan få tid og mulighet til å utvikle god beredskap og drive forebyggende arbeid i et regionalt perspektiv. En slik tilnærming til å løse oppgavene brann- og redningstjenestene har, vil også gjøre det mulig å bygge kompetanse som er nødvendig for å løse oppgavene.

Brannstasjonene med biler og kompetente brannmannskaper skal fortsatt være like nære innbyggerne som før, og kravet til responstid skal være like strengt.

Krav til heltidsledelse handler ikke om sentralisering, men profesjonalisering. Heltidsledelse ble anbefalt i Brannstudien (2013), og et flertall på Stortinget har støttet forslaget. Med dette som bakgrunn anbefaler flere i utvalget at heltidsledelse legges til grunn. En av suksessfaktorene for god brannberedskap har vært nasjonal lovgivning som har satt minstekrav til struktur, organisering og responstider.

Målet for alle er å sikre god beredskap for innbyggerne i alle kommuner i Norge.

Fem av arbeidsgruppens medlemmer, Johan Marius Ly, Janicke Larsen, Pia Farstad Von Hall, John Bjella og Marit Svenggaard, anbefaler et forslag om heltidsledelse i brann og redningsvesenene, og mener ledere på heltid er den beste løsningen.

5.5 FOREBYGGING

5.5.1 REGELVERKSARBEID FOR Å FORENKLE IVARETAKELSE AV BRANNSIKKERHETEN I BYGG

Arbeidsgruppen anbefaler at det settes i gang regelverksarbeid, som ser på sammenhengene mellom plan- og bygningsloven med forskrifter og brann- og eksplosjonsvernloven. Hensikten er å finne løsninger for hvordan regelverk bør utformes for at det skal bli enklere å ivareta brannsikkerheten på en god måte gjennom hele byggets levetid.

5.5.2 VURDERE OMPRIORITERING AV BRANNFØREBYGGEREN (FEIERTJENESTEN)

Kommunene kan fastsette gebyr for å dekke inn utgifter til feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Nesten alle kommuner krever inn slikt gebyr. Selv om kommunene også kan benytte brannforebyggeren til andre oppgaver, er det en barriere for mange kommuner å tillegge brannforebyggeren andre oppgaver enn feiing og tilsyn med fyringsanlegg. Kostnaden må i så fall dekkes på annen måte enn gjennom dagens ordning for feie- og tilsynsgebyret.

Arbeidsgruppen mener at dagens finansieringsmodell er lite tilpasset risikobildet og dagens utdanning. Brannforebyggeren har bred faglig kompetanse, og arbeidsgruppen mener at de mulighetene og mulige gevinstene som ligger i å benytte denne kompetansen i større grad, bør utredes nærmere. Brannforebyggeren kan for eksempel benyttes til å styrke ressursene for informasjon til boliger generelt (også boliger uten ildsted) og til de sårbare gruppene spesielt.

Flere tidligere utredninger har tatt til orde for at brannforebyggeren kan benyttes mer effektivt, og det er også foreslått alternative finansieringsmodeller. Arbeidsgruppen mener at dette bør utredes nærmere. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det igangsettes et arbeid med å gjennomgå brannforebyggerens rolle, oppgaver og finansiering, med formål om å vurdere alternative modeller for finansiering av tjenesten, samt for å avklare hvilke andre oppgaver brannforebyggeren eventuelt bør ha utover feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

5.5.3 TYDELIGGJØRE ANDRE SEKTORERS ANSVAR OG OPPGAVER INNEN BRANNFØREBYGGING

Endringer i folketrygdloven og hjelpemiddelsystemet
I NOU 2012:4 *Trygg hjemme – brannsikkerhet for utsatte grupper* ble det foreslått å endre folketrygdlovens bestemmelser og vilkår for tildeling av hjelpemidler, slik at det tydelig kommer fram at også skadeforebyggende hjelpemidler av vesentlig betydning for personsikkerheten i bolig skal inkluderes. Slike hjelpemidler må inngå som del av hjelpemiddelsentralenes sortiment, så som eksempelvis mobile vanntåkeanlegg.

Arbeidsgruppen støtter forslaget og anbefaler at det etableres en tverrfaglig arbeidsgruppe som er forankret i relevante departement, og som får i oppdrag å følge opp anbefalingen.

Oppgradere boliger til pleie- og omsorgsformål

I NOU 2012:4 *Trygg hjemme – brannsikkerhet for utsatte grupper* ble det foreslått å oppgradere boliger til pleie- og omsorgsformål. Her fremgår det at utvalget mener at det offentlige har et ansvar for å sørge for at sikkerhetsnivået i boliger som brukes til pleie- og omsorgsformål, er tilpasset personers funksjonsevne når det offentlige yter hjelp i boliger fremfor å tilby institusjonsplass med tilpasset brannsikring.

Det ble foreslått å etablere en stimulerings- og støtteordning som over en viss tid kan bringe alle boliger til pleie- og omsorgsformål, herunder omsorgsboliger, til et akseptabelt sikkerhetsnivå, fortrinnsvis ved innstallering av automatiske sløkkeanlegg. En statlig økonomisk støtteordning kan for eksempel forvaltes av Husbanken.

Arbeidsgruppen støtter forslaget og anbefaler at forslaget utredes nærmere.

Etablere måleparametere hos andre relevante aktører

For å styrke oppfølgingen av brannsikkerheten hos sårbare grupper på tvers av tjenester i kommunene, mener arbeidsgruppen det bør etableres måleparametere i kvalitetssystemene hos relevante tjenester. Helse- og omsorgstjenesten har mange brukere som trenger hjelp til å ivareta brannsikkerheten sin og er dermed en særlig relevant aktør. Helsedirektoratet har i veiledning beskrevet kommunenes plikt til å tilby nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Her fremgår det at ansvaret også omfatter skadeforebyggelse, herunder forebygging av skader som følge av brann. Videre gir veilederen råd og anbefalinger om hvordan brann- og helsepersonell bør samarbeide.²⁴⁴

Arbeidsgruppen anbefaler at det tas initiativ overfor Helse- og omsorgsdepartementet for å få brannsikkerhet inn som en variabel i aktuelle kvalitetssystemer innenfor helse- og omsorgstjenesten i kommunene.

Benytte etablerte systemer til oppfølging, tilsyn og formidling

Arbeidsgruppen anbefaler at Statsforvalteren får en rolle som pådriver for brannforebyggende arbeid i kommunene. Dette kan komme frem i tildelingsbrev til Statsforvalteren. Overfor kommunene kan Statsforvalteren formidle forventninger gjennom sitt årlige forventningsbrev.

Arbeidsgruppen anbefaler at brannsikkerhet for sårbare grupper bør være tema for tilsyn med kommunenes helse- og omsorgstjeneste som utføres av Statsforvalterne og Statens helsetilsyn.

Arbeidsgruppen anbefaler at kurs og utdanninger som retter seg mot helsepersonell og andre relevante yrkesgrupper bør inneha relevante temaer som omfatter brannsikkerhet.

5.5.4 OPPGRADERE KRAV TIL BRANNSIKKERHET FOR PRIVATEIDE KULTURMINNER

Arbeidsgruppen mener det er viktig med fortsatt fokus på brannsikring av uerstattelige kulturhistoriske verdier. Derfor foreslår arbeidsgruppen en økning i den statlige støtteordningen for fredede bygg i privat eie, slik at flere kan få støtte til brannsikring av viktig kulturarv.

5.6 TYDELIGERE RAMMER FOR BRANN- OG REDNINGSVESENETS BISTAND TIL HELSEOPPGAVER

Arbeidsgruppen observerer at mange brann- og redningsvesen utfører helseoppdrag for helsetjenesten der brann- og redningsvesenet ikke har egne oppgaver. Selv om dette i mange tilfeller kan bidra til å redde liv og være god bruk av beredskapsressursene, mener arbeidsgruppen at det må på plass tydeligere rammer for brann- og redningsvesenets bistand til helseoppdrag fordi det er helsetjenestens (kommune/ helseforetak) ansvar å sørge for et forsvarlig helsetilbud til befolkningen. Dette er særlig viktig i distriktene, der brann- og redningsvesenet består av mannskaper med en annen hovedarbeidsgiver de må forlate for å rykke ut, samtidig som de har begrenset opplæring og tid til kompetanseheving innen egne sektoroppgaver i brann og redning. En økt oppdragsmengde kan gjøre

²⁴⁴ DSB & Helsedirektoratet. (2017). Veileder: *Samarbeid mellom kommunale tjenesteytere om brannsikkerhet for risikoutsatte grupper*.

det vanskelig å kombinere en fulltidsstilling med en deltidsstilling i brann- og redningsvesenet. Eventuelle konsekvenser av arbeidstidsdirektivet er det også svært viktig å være klar over.

5.6.1 HJEMMEL FOR AKUTTHJELPER SOM MULIG TILLEGGSSOPPGAVE

Det er i dag i liten grad kommunen som legger tilleggsoppgaver innen helsesektoren til brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernloven § 11 andre ledd. Det er bistand til ambulansetjenesten (staten) som har størst omfang.²⁴⁵ Det foreligger så vidt vi vet ingen avtaler mellom de regionale helseforetakene og akutthjelpere i tråd med akuttmedisinforskriften § 5, og det gis så vidt vi vet heller ingen kompensasjon fra de regionale helseforetakene som er ansvarlige for AMK og ambulansetjenesten.²⁴⁶

Akutthjelperoppgaver bør ikke være en del av brann- og redningsvesenets grunnportefølje. Det bør etableres hjemmel i lov som grunnlag for at de kommunene som vil, kan inngå avtaler med spesialisthelsetjenesten for å styre omfanget av helseoppgaver brann- og redningsvesenene utfører for helsetjenesten. Slik vil det sikres at de kommunale eierne av brann- og redningsvesenene selv har besluttet i hvilken grad brann- og redningsvesenet skal håndtere oppgaver på vegne av ambulansetjenesten.²⁴⁷ Avtalene må blant annet inneholde punkter om økonomiske rammer, forsikring, kompetanse/opplæring, oppsigelse, samt sikre at tjenestene ikke går ut over de lovpålagte oppgavene til brann- og redningsvesenene.

Det bør også sikres en hensiktsmessig fordeling av merkostnader knyttet til oppdrag der brann- og redningsvesen yter annen bistand

til spesialisthelsetjenesten (oppdrag utover akutthjelperordningen). Dette bør fastsettes i egne avtaler. Inngåtte avtaler vil være førende for hvilke ressurser 110-sentralene utalmerer til slike oppdrag.

Dersom helseoppdragene medfører et behov for å sette vakt eller øke til en høyere vaktordning i brann- og redningsvesenet, må også denne finansieringen inntas i avtalen. Det nye arbeidstidsdirektivet fra EU kan få konsekvenser knyttet til avlønning. Dette er viktig å være klar over, da det er i kommuner med spredt befolkning og tettsteder under 3 000 innbyggere at det trolig vil være størst behov for akutthjelpere. Det er også her det er mest utfordrende å sikre rask respons for ambulanse og legevakt.

Det er nødvendig å klargjøre kommunens ansvar for å sikre heldøgns akuttmedisinske beredskap jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2. Det vil si hvor grensene går mellom kommunalt og statlig ansvar i helse, for å kunne avgrense mot kommunens ansvar i den akuttmedisinske beredskapen i avtalen med regionalt helseforetak.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres hjemmel i lov som grunnlag for at de kommunene som vil kan inngå avtaler med helsetjenesten.

5.6.2 UTALARMERE FÆRRE BRANNPERSONELL TIL HELSEOPPDRAG

Det vil være ulike utfordringer rundt utalarming av ulike brann- og redningsvesen da disse ikke er organisert og dimensjonert likt i hele landet. For AMK vil en innkommende hendelse hvor det besluttes å be om bistand fra brann- og redningsvesenet, kunne medføre at et vaktlag med fire personer utalmeres til at 16 personer fra en deltidsstasjon uten vaktordning utalmeres.

En utalarming av flere ressurser enn det som er nødvendig for å håndtere hendelsen er ikke ønskelig hverken ut fra et kostnadsperspektiv, eller med tanke på unødvendig bruk av ressurser og den belastning dette er for hver enkelt og for hovedarbeidsgiver.

²⁴⁵ Oversendelsesbrev av 20.06.2022 fra DSB til Justis- og beredskapsdepartementet «Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten» og vedlegget som var rapporten DSB, Helseidrettsdirektoratet (2022). Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten, datert 15.juni 2022.

²⁴⁶ DSB, Helseidrettsdirektoratet (2022). Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten, datert 15.juni 2022., pkt. 7.2.5, jf. pkt. 7.1.1.

²⁴⁷ I akuttmedisinforskriften § 5 skal akutthjelperen «komme i tillegg til, eller i påvente av» at personell fra de øvrige akuttmedisinske tjenestene kan yte akuttmedisinsk hjelp. Imidlertid står det i utkast til nasjonal veileder for akutthjelpere fra Helseidrettsdirektoratet at brann- og redningsvesen kan være et «avbotende tiltak» i påvente av akuttmedisinske ressurser hvis det avdekkes et behov i ROS-analysen, jf. pkt. 4. Brann- og redningspersonell som akutthjelpere blir ifølge akuttmedisinforskriften § 5 en del av helsetjenestens akuttmedisinske beredskap til tross for at formålet med akutthjelperordningen kun er et supplement til «befolkningens» førstehjelpsinnsetning, jf. utkast til veileder punkt 1.

Dersom brann- og redningsvesenet velger å inngå avtaler om å bistå i helsesektoren, må det være et verktøy som brann- og redningsvesenet sammen med 110-sentralen kan benytte som ivaretar en riktig utalarming til helseoppdrag. Dette må lett kunne tilpasses de ulike brann- og redningsvesen og deres organisering og dimensjonering.

Brann- og redningsvesenet bør sikre en god prioritering av hvilke oppdrag brann- og redningsvesenet skal rykke ut på. Operatørene på 110-sentralen bør sikre bedre informasjon om hendelsen fra AMK, slik at riktig antall mannskap utalmeres (intervjufase).

Når nytt oppdrags håndteringsverktøy foreligger, vil mulighetene for mer spesifisert utkalling til helseoppdrag foreligge, helt ned på individnivå.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes løsninger for å se på nødvendig ressursbruk i ulike typer helseoppdrag, for eksempel kan det være behov for flere mannskaper til en hjertestans enn til et bære- og løfteoppdrag.

5.6.3 OPPLÆRING OG RE-TRENING AV BRANN- OG REDNINGSPERSONELL PÅ HELSEOMRÅDET

Oppdrag knyttet til bistand til helsetjenesten stiller krav til kompetanse som brann- og redningsvesenet i noen grad ikke er utdannet for, i tillegg til re-trening minst hver sjettede måned.²⁴⁸ Dersom brann- og redningsvesenet velger å inngå avtaler om å bistå i rene helseoppdrag for helsesektoren, vil finansiering av opplæring og re-trening i helseoppdrag måtte være en del av avtalen mellom partene.

Arbeidsgruppen anbefaler å styrke kompetansen til brann- og redningspersonell i oppgaver de forventes å kunne håndtere på helseområdet. Kompetansebehovet er lavt da akutthjelperen gir en forsterket publikumsinnsats, det vil si førstehjelp som ikke er helsehjelp.

5.6.4 PASIENTSKADELOVEN MÅ GJELDE NÅR PERSONELL UTKALLES SOM AKUTTHJELPERE

Ordningen med pasientskade vil ikke gjelde ved utførelse av akutthjelperoppdrag, med mindre akutthjelperen omfattes av et av unntakene²⁴⁹, se delkapittel 4.1.4.

Pasientskadeordningen gjelder per i dag for flere enn helsepersonell. Når det gjelder ambulansetransport, følger det av pasientskadelovens forarbeider: «Det avgjørende blir da ikke om transportmidlet kan karakteriseres som en «ambulans», men om transporten må anses som en «ambulansetransport». Dette vil for eksempel være tilfellet hvor drosje, rutefly og privatbil benyttes til organisert pasienttransport i henhold til avtale med helsetjenesten.» Her er det lagt vekt på at tjenester helsetjenesten selv skal yte, men som gjøres av andre etter avtale, omfattes av loven.²⁵⁰

Behandlingsskader kan forekomme. Da bør den det gjelder få dekket sitt erstatningskrav, herunder ménerstatning, inntektstap, pensjonstap og utgifter, fra Norsk pasientskadeerstatning. Alternativet er at krav om erstatning må fremmes fra den skadelidte og sendes til kommunen, brann- og redningsvesenet eller akutthjelperen. Antagelig vil erstatningskrav fremmes mot akutthjelperens arbeidsgiver, selv om personlig ansvar ikke kan utelukkes ved markert klanderverdig opptreden. Dersom saken ikke finner sin løsning i minnelighet, vil saken måtte reises for domstolene for avgjørelse.

Arbeidsgruppen mener at pasientskadeloven bør endres til å omfatte akutthjelpere. Personellet må være omfattet av pasientskadeloven når de er utkalt, slik at eventuelle erstatningskrav som følge av feilbehandling kan behandles av Norsk Pasientskadeerstatning.

²⁴⁸ Kompetanse og re-trening er beskrevet i Utkast til nasjonal veileder for akutthjelpere, utkast v.06 – februar – 2023, pkt. 10, fra Helsedirektoratet.

²⁴⁹ Unntakene: akutthjelper har autorisasjon eller lisens som helsepersonell, når akutthjelperen er medhjelper for helsepersonell eller når en akutthjelper utfører pasienttransport og det er inngått akutthjelperavtale.

²⁵⁰ Ot.prp.nr.31 (1998–1999) Om lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadeloven), pkt. 10.3.2.4



FOTO | OLAV JOHANNES BØTHUN, HALLINGDØLEN

5.7 TYDELIGERE RAMMER FOR BRANN- OG REDNINGSVESENETS BISTAND TIL POLITIOPPGAVER

5.7.1 BISTAND TIL POLITIET

Arbeidsgruppen mener at det tradisjonelle skillet hvor brann- og redningsvesenet har tatt seg av brannbekjempelse og redningsinnsats, og politiet har tatt hånd om ordensspørsmål, trafikkavvikling og etterforskning, ikke lenger er så klart. Det ser ut til å være et uklart grensesnitt mellom brann- og redningsvesenene og politiet i oppgavefordelingen.

Brann- og redningsvesenet bistand til politiet reiser noen prinsipielle spørsmål som kan deles i tre problemstillinger.

1. Ventetidsproblematikk i lovpålagte oppgaver: I påvente av politiet utfører brann- og redningsvesen lovpålagte oppgaver som «skadestedsledelse» i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven.²⁵¹ Et spørsmål som må vurderes i lys av samfunnsutviklingen er hvor lenge brann- og redningsvesenet skal vente til skadestedsledelsen overtas av politiet.

2. Ikke-lovpålagte oppgaver etter politiets ankomst: Brann- og redningsvesen bistår politiet med deres oppgaver etter politiets ankomst (for eksempel trafikkdirigering og sikring av skadested). Politiet har i disse oppdragene kommet til stedet og overtatt skadestedsledelsen, og brann- og redningsvesenet har ikke lenger ordensmyndighet etter brann- og eksplosjonsvernloven.

3. Bistand til rene politioppdrag som ikke er lovpålagte: Oppdrag brann- og redningsvesen får fra politiet, hvor brann- og redningsvesen ikke har egne oppgaver i brann- og redningssporet. Dette er oppdrag som eksempelvis å forsere dører for politiet, fire politipersoner ned på balkong eller roe en situasjon som er amper mellom personer.

For å løse ventetidsproblematikk i påvente av politiet og håndtering av politioppdrag etter politiets ankomst, anbefaler arbeidsgruppen å endre ordlyden i brann- og eksplosjonsvernloven. Det følger av loven at leder av brann- og redningsvesenet har skadestedsledelsen ved andre akutte ulykkesituasjoner «inntil ledelsen overtas av politiet».²⁵² Arbeidsgruppen foreslår å presisere «inntil egne oppgaver er utført». Deretter bør brann- og redningsvesenene kunne forlate skadestedet eller fakturere politiet dersom de må vente. Dette er aktuelt både for brann- og redningsvesen med heltids- og deltidspersonell, men konsekvensene av å stå lengre på skadested er størst for deltidspersonell, siden de er tatt ut av sin ordinære arbeidssituasjon.

²⁵¹ Brann- og redningsvesen har et lovpålagt ansvar for skadestedsledelsen inntil ledelsen overtas av politiet, i de akutte ulykkene der det er bestemt med grunnlag i kommunens ROS-analyse. Jf. brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 12 første ledd bokstav b, jf. § 11 første ledd bokstav f.

²⁵² Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) § 12 første ledd bokstav b.

Arbeidsgruppen mener også at det er viktig å tydeliggjøre at samvirkeprinsippet ikke går utover ansvarsprinsippet. Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Samvirkeprinsippet skal ikke gå på bekostning av ansvarsprinsippet. Dette følger av Melding til Stortinget nr. 29 (2011–2012), *Samfunnssikkerhet*.

Politidirektoratet mener at en nødetat som har ledige ressurser, bør kunne utføre tidskritiske oppgaver som en annen nødetat ikke har ressurser til å utføre, når det ikke er noen legale skranker for dette. Arbeidsgruppen mener at dette i realiteten innebærer at brann- og redningsvesenet må gjøre de andre nødetatenes oppgaver.

Arbeidsgruppen mener at det må tydeliggjøres hvor grensene går for de to nødetatens sektoransvar. Det må være mulig for brann- og redningsvesenene å si nei, og vite hva som er innenfor og hva som er utenfor å spørre om fra politiet, og hva som er handlingsrommet. Ansvarsprinsippet som gjenspeiles i sektoransvaret, er førende for organisering, kompetanse og utstyr.

Det er flere prinsipielle grunner til at et tydelig grensesnitt er viktig. Brann- og redningsvesenene har i brann- og eksplosjonsvernloven, av hensyn til brannsikkerhet, fått et unntak fra Grunnloven når de kommer seg inn i folks hus. De kommer inn der politiet ikke har hjemmel til å komme inn.

Videre skal befolkningen vite hvem som samler bevis i etterforskningssporet. Det er ikke brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernloven. Politiet pålegger nok ikke brann- og redningsvesen å gjøre oppgaver for dem, men det er vanskelig å si nei når politiet spør.

Når den ene nødetaten er på stedet og den andre nødetaten ikke er der, så har det en økonomisk side. Regningen bør ikke kunne skyves over til den andre nødetaten. Brann- og redningspersonell kan stå på et skadested i flere timer for å sikre skadestedet, og da må det kompenseres. Når brann- og redningsvesen gjør politiets oppgaver, er det i mange tilfeller en forskyvning av utgifter fra stat (politiet) til kommune (brann- og redningsvesenet).

5.7.2 ORGANISERING UNDER STØRRE HENDELSER FOR Å BEDRE SAMVIRKET

Ulik organisering av brann- og redningsvesenene og politiet skaper utfordringer under håndteringen av hendelser, og spesielt under store hendelser, se delkapittel 4.1.5.

Noen brann- og redningsvesen har innført en tredeling for operativ ledelse for å møte denne utfordringen. I alle de andre brann- og redningsvesenene må overordnet vakt (som på hendelsesstedet benevnes som innsatsleder brann) sektoriseres dersom kontrollspennet blir for stort for én person, jf. kravet til enhetlig ledelsessystem.

Arbeidsgruppen har ikke hatt mulighet til å vurdere konsekvensene av et tiltak om tredeling for operativ ledelse nærmere, og har vurdert at det ikke er ønskelig med en operasjonssentral. Arbeidsgruppen foreslår derfor en indre lederstøtte på 110-sentralen, som ved behov under større hendelser, kan være en lederstøtte til innsatsleder brann som er en ytre leder på hendelsesstedet, se delkapittel 5.3. I tillegg til at ansvarlig for det regionale samarbeidet får myndighet utover eget brann- og redningsvesen, både i hendelser som er redningstjeneste²⁵³ og i andre hendelser. Myndighet beholdes lokalt i det daglige, men ved særskilt behov overtar regionalt nivå ansvar for innsatsen, se delkapittel 5.1.3.

5.7.3 PLIVO

I hendelser med pågående livstruende vold (PLIVO) kommer brann- og redningspersonell opp i situasjoner der verken er tilstrekkelig trent til eller har riktig utstyr for.

Det er mulig å tenke ulike løsninger på denne utfordringen. Et alternativ er vesentlig økning av tid og ressurser avsatt til kompetanseheving, verneutstyr, verktøy, trening og øving for at brannmannskaper skal kunne gjøre en sikker innsats. Dette er sannsynligvis veldig ressurskrevende og vil i hovedsak omfatte deltidsmannskaper i distriktene som allerede har begrenset kapasitet til trening og øvelser. Et annet

²⁵³ Forskrift 6. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten: Redningstjeneste er offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivarettatt av særskilt opprettede organer eller ved særskilte tiltak.

alternativ er å være tydelig på at PLIVO-hendelser ikke skal håndteres av brann- og redningsvesenene.

Det har ikke vært mulig å utrede og vurdere PLIVO nærmere i tiden som har vært tilgjengelig.

Arbeidsgruppen anbefaler at PLIVO-prosedyren og øvelsene gjennomgås på nytt i en utredning for å gjennomgå brann- og redningsvesenets rolle i PLIVO-opdrag. Arbeidsgruppen mener at utredning av brann- og redningsvesenets rolle ved PLIVO-hendelser må få høy prioritet.

5.7.4 FELLES ØVELSER

Det er behov for å sette i system og gjennomføre felles mindre øvelser mellom nødetatene, jf. rapporten «Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet» for å styrke evnen til samhandling. I tillegg vil øvelsene gi faglig utvikling og bidra til at personellet blir bedre kjent på tvers av etatene.

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles og sikres gjennomføring av regelmessige felles mindre øvelser der det øves på elementer som fremmer samhandling mellom de ansatte på tvers av nødetatene.

5.8 REDUSERE ANTALL UNØDIGE ALARMER OG UTRYKNINGER

Arbeidsgruppen er kjent med at mange brann- og redningsvesen jobber aktivt for å redusere det store antallet utrykninger til automatiske brannalarmanlegg, som viser seg ikke å være reelle branner. I tillegg er det et stort behov også for nasjonale tiltak som kan bidra til å redusere problemet. Arbeidsgruppen er også kjent med at det foregår annet viktig arbeid for å redusere antallet unødige alarmer.

FRIC (Fire Research and Innovation Center) har et delprosjekt med mål om å drive kunnskapsutviklingen innen temaet tidlig branndeteksjon og alarmer, med særlig fokus på unødige alarmer, og hvor det skal lages retningslinjer for hvordan ulike tekniske aspekter bør vurderes ved anskaffelse av branndetektorer.

Standard Norge har nedsatt en standardiseringskomite med formål å redusere unødige alarmer gjennom strengere krav til detektortype.

5.8.1 STRENGERE KRAV I PLAN- OG BYGNINGSREGELVERKET OM KVALITET PÅ ALARMANLEGGENE

Arbeidsgruppen mener kvaliteten på alarmanleggene må heves, slik at antallet unødige alarmer går ned. I forskrift om brannforebygging § 5 stilles det allerede 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 anbefaler at det stilles krav i plan- og bygningsregelverket om kvalitet på alarmanleggene, slik at de automatiske brannalarmene er tilpasset bygningens bruksområde og ikke utløse unødige/falske alarmer ved normal bruk. Kravene bør adressere både plassering, vedlikehold og kontroll, samtidig som det stimulerer til å ta i bruk teknologi som gjør alarmene mer treffsikre.

5.8.2 BEDRE TILPASSET UTALARMERING AV PERSONELL

Potensialet for bedre tilpasset utalarmering av beredskapspersonell til automatiske brannalarmer bør vurderes i det enkelte brann- og redningsvesen. Dette vil ikke redusere antall unødige alarmer, men kan bidra til at brann- og redningsvesenet i større grad rykker ut når det er behov og med riktige ressurser. Brann- og redningsvesen med heltidsmannskaper eller deltidsmannskaper i dreiende vakt rykker normalt ut med et vaktlag på fire personer på automatiske alarmer, uansett tid på døgnet. I dagens forskrift § 23²⁵⁴ kan brann og redningsvesenet ved mindre branner med lav sannsynlighet for spredning rykke ut med det antallet personer som anses hensiktsmessig og forsvarlig. En differensiering av antall mannskaper det rykkes ut med vil være mulig i det nye oppdragshåndteringsverktøyet.

Det bør gjennomføres en ROS-analyse av hvert objekt for å fastsette forsvarlig ressurspådrag fra brann- og redningsvesenet. Dette bør dokumenteres som en del av forebyggende- og beredskapsanalysen.

Kravet til alarmbehandlingstid på 90 sekunder i 110-sentralene kan bidra til at brann- og redningsvesenet, i noen tilfeller, utalarmeres før alvorligheten av alarmer er vurdert med enkle midler. Det bør derfor i samarbeid mellom 110-sentralene og det enkelte brann- og redningsvesen vurderes om det, uten å miste verdifull tid i ved reelle branner, i enkelte situasjoner er mulig å bruke noe mer tid på å kontrollere om det er en brann eller ikke, før utalarmering av mannskaper.

²⁵⁴ Brann- og redningsvesenforskriften.

Arbeidsgruppen mener at når nytt oppdrags håndteringsverktøy foreligger, vil mulighetene for mer spesifisert utkalling til automatiske brannalarmer foreligge. Arbeidsgruppen mener at det enkelte brann- og redningsvesen med deltidsmannskaper uten dreiende vakt, bør vurdere om det er mulig å utnytte nytt oppdrags håndteringsverktøyet bedre, slik at rett antall personer kan rykke ut og ikke hele beredskapsstyrken.

5.8.3 UTNYTTE HANDLINGSROMMET I AVTALENE OM DIREKTEVARSLING TIL 110

Brann- og redningsvesenet inngår avtaler om direktevarsling med eierne av byggene med automatiske brannalarmanlegg. Arbeidsgruppen ber brann- og redningsvesenet om å utnytte handlingsrommet som ligger i slike avtaler gjennom å tydeliggjøre krav om at det automatiske brannalarmanlegget ikke skal utløse unødige alarmer.

5.9 ØKE KOMPETANSE, MANGFOLD OG LEGGE TIL RETTE FOR GODE ARBEIDSVILKÅR

5.9.1 VIDEREUTVIKLING AV OPPLÆRING FOR DELTIDSANSATTE I BRANN- OG REDNINGSVESENENE

Videreutvikling av opplæringstilbudet til deltidsansatte ligger som en del av bestillingen til brann- og redningsskolen, og planlegges gjennomført i løpet av de neste årene. Opplæringen baserer seg på en fordeling mellom digital opplæring og praktisk oppmøtebasert opplæring på regionale øvingsfelt.

Det er gjort en betydelig jobb med å legge grunnlaget for en ny opplæring for deltidspersonell, blant annet i konseptutredningen om opplæringen.²⁵⁵ Blant de viktige tingene som anbefales i konseptutredningen er en utvidelse av grunnkurs for deltidsbrannkonstabel fra fem til åtte uker. Det foreslås også at det etableres tolv årsverk for å støtte den regionale opplæringen. De senere årene har man også høstet erfaring med digitalisering av deler av opplæringsløpet for denne målgruppen, i parallell med at det jobbet med å få på plass det nye fagskolestudiet. Kunnskap fra dette bør tas med inn i utviklingen av den nye deltidsopplæringen.

Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med å videreutvikle opplæringen igangsettes, og at deltidsopplæringen tilpasses det fremtidige utfordringsbildet. Arbeidsgruppen anbefaler at deltidsopplæringen ivaretar behovet for en helhetlig kursplan, som også favner internopplæringen lokalt, som kan sikre kvalitet og likhet i opplæringen.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at deltidsopplæringen er tilpasset det fremtidige utfordringsbildet. Opplæringen bør være fleksibel og imøtekomme behovet for mer oppmøtebaserte løsninger for de som ønsker det (fleksibel opplæring).

Personell med lang realkompetanse, eksempelvis brannkonstabel med mange års øvelses- og innsatserfaring, vil ikke være kvalifisert som heltidsbrannkonstabel i henhold til gjeldende forskrift når de kun har grunnkurs for deltid brannkonstabel. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det vurderes å opprette en opplæring (modulbasert) som kan sikre overgang fra deltid til heltid.

Økt opplæringslengde for deltidspersonell forventes å gi kommunene økte kostnader, og arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes om disse skal kompenseres. Den kommende analysen av fordelingsvirkningene av ny fagskoleutdanning for heltidspersonell vil være relevant i denne sammenheng. Tidligere utredninger har anbefalt at kommunenes plikt til å stille som praksisbrannvesen og opptaksbrannvesen lovreguleres, men dette er ikke bestemt ennå. Dersom dette ikke reguleres i lov, vil dette måtte avtales og kostnadene for gjennomføring av praksisperioden og bistand i forbindelse med opptak belastes driftsbudsjettet til Brann- og redningsskolen.

5.9.2 UTVIKLE EN ARENA FOR DIGITAL LÆRING OG KOMPETANSEUTVIKLING

Brann- og redningsvesenet må være kunnskapsdrevet for å kunne løse oppgaver på best mulig måte. Arbeidsgruppen mener det er behov for felles verktøy som kan bidra til bedre og enklere sammenstilling, formidling og utvikling av kunnskapsgrunnlag. I dag er systemene som benyttes fragmentert mellom ulike leverandører, og det er ingen nasjonale føringer eller koblinger mellom disse.

²⁵⁵ DSB (2018). *Konseptutredning om opplæring for deltidspersonell i brann- og redningsvesen.*

Arbeidsgruppen mener det er behov for en arena for digital læring og kompetanseutvikling spesielt tilpasset brann- og redningspersonell. Det overordnede formålet er å bidra til effektiv brannforebygging og god beredskap gjennom at brann- og redningspersonell får tilgang til kompetanse med høy kvalitet, som kan tilpasses det enkelte brann- og redningsvesenets behov, og være en fleksibel teknologistøttet læringsarena for den enkelte.

En nasjonal digital læringsplattform kan blant annet legge til rette for deling av funn og læringspunkter fra forskningen, kunnskap om arbeidsmetoder, deling av statistikk og analyser, evalueringer og læringspunkter fra hendelser. Det bør også legges til rette for felles tilnærming til evalueringer og enhetlig tilnærming til sammenstilling av læringspunkter fra hendelser.

Et slikt verktøy vil også sikre god kompetanse hos det store flertallet av brann- og redningspersonell som inngår i deltidsstyrker, og det muliggjør erfaringsdeling og læring på, og mellom, alle nivåer i brann- og redningsvesenene og nasjonalt. Verktøyet må bidra til at ledelsen og ansatte i brann- og redningsvesenene og 110-sentralene enkelt forstår hvordan man kan omsette informasjon fra evaluering av hendelser og annet kunnskapsgrunnlag til forbedret forebyggende- og beredskapspraksis i sitt brann- og redningsvesen og 110-sentral.

Læringsplattformen skal understøttes av utdanningen som gis ved det fremtidige fagskolestudiet.

DSB har utviklet et konsept for en digital læringsarena (Branntavla) med bidrag fra Gjensidigestiftelsen gjennom Det store branntløftet. Hensikten med Branntavla er å:

1. Formidle utdanning.
2. Forene digital og praktisk læring i brann- og redningsvesenet.
3. Samle kunnskap på ett sted.
4. Bidra til strukturert erfaringsdeling og livslang læring.

Arbeidsgruppen anbefaler at DSB, sammen med Brann- og redningsskolen og brann- og redningsvesenene, utvikler og implementerer Branntavla samtidig som det også jobbes med opplæringen for deltidspersonell og lederutdanningen.

5.9.3 NY LEDERUTDANNING FOR BRANN- OG REDNING

NOU 2012:8 *Ny utdanning for nye utfordringer — Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet* pekte på utfordringer ved dagens lederutdanning. Utvalget anbefalte den gang å legge den fremtidige lederutdanningen på høyskolenivå, for å bidra til å øke forskningsaktivitetene, evalueringene og videreutviklingen av faget. I tillegg vil det stimulere til ytterligere samarbeid mellom utdanningsinstitusjoner på dette nivået. Aktuelle samarbeidsaktører kan være Høyskolen på Vestlandet, som er alene om å utdanne branningeniører. Andre samarbeidsaktører kan være Norges Arktiske Universitet i Harstad som er lokalisert nært Brann- og redningskolen, og Politihøgskolen som har utdanningstilbud og ansvar innenfor samvirke og samhandling mellom etatene.

Opplegg for ny lederutdanning er ikke besluttet, og har heller ikke gjennomgått en konseptfase eller planleggingsprosess. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med utvikling av ny lederutdanning iverksettes, og at den sees i sammenheng med fagskoleutdanningen som er startet.

Arbeidsgruppen mener det er behov for en overgangsordning for dagens ledere i brann- og redningsvesenene, for eksempel ledere uten generell studiekompetanse.

5.9.4 ETTER- OG VIDEREUTDANNING

Arbeidsgruppen foreslår at det utarbeides etter- og videreutdanning for håndtering av oppgaver som ikke er ivaretatt i dagens utdanning og øving.

Brann- og redningsvesenene vil trenge ulik kompetanse, avhengig av hvilke typer hendelser som kan inntreffe lokalt, og hvilke oppgaver brann- og redningsvesenene har påtatt seg å utføre.²⁵⁶

Alt personell skal ha en felles grunnkompetanse for å kunne ivareta primæroppgavene innenfor forebygging, beredskap, nødalarmering og samfunnsikkerhet. I tillegg har noen spesialisert kompetanse innen for eksempel redningsdykking, redningsinnsats til sjøs (RITS), USAR, brann i tunnel, skogbrann, flybrann, håndtering av akutt forurensning i kyst- og strandsonen, og innenfor forebygging eksempelvis ROS-arbeid og analyser.

²⁵⁶ Behovet er også utredet i NOU 2012:8 *Ny utdanning for nye utfordringer — Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet*.

Slike spesialkurs kan legges både på fagskole- og høyskolenivå, avhengig av hva som er tema og hvem som er målgruppen.

Arbeidsgruppen mener lokale, regionale og nasjonale behov bør være styrende for hvilke brann- og redningsvesen som innehar hvilken spesialkompetanse. Brann- og redningsvesen som ikke har spesialkompetanse, må vite hvor de kan få støtte gjennom regionalt eller nasjonalt samarbeid.

Arbeidsgruppen anbefaler at etter- og videreutdanning ivaretas i revideringen av brann- og redningsvesens forskriften. Ansvarsfordelingen mellom det kommunale og statlige nivået må vurderes, i tillegg til overordnede kompetansekrav knyttet til plikten til å tilby utdanning, og eventuell plikt til å delta på slik utdanning, eller overordnede krav til studiepoeng eller lignende for å arbeide som fagansvarlig innenfor utvalgte områder.

Brann- og redningsvesenene er opplæringsinstitusjoner hvor realkompetanse bygges og utvikles gjennom trening og øvelser i hver vakt. Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes hvordan realkompetanse kan settes i system i etter- og videreutdanningen, slik at man får anerkjent og formalisert denne kompetansen.

Det ligger et potensial i å utnytte kompetanse som etableres for praksisutplasseringen i fagskolestudiet til også å omfatte etter- og videreutdanning, og bistand til gjennomføring av grunnkurs og utrykningslederkurs for deltid brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppen anbefaler å se på mulighetene for å samordne kompetanse tilknyttet praksisstedene og deltidsopplæringen. Brann- og redningsskolen gis i oppgave å innarbeide og tilrettelegge for fremtidig etter- og videreutdanning i etableringen av praksisutdanningen og opplegget for deltidsutdanning.

For å støtte opp under den ansattes læring og utvikling, anbefaler arbeidsgruppen at det også utredes mulighet for jevnlig oppdateringskurs på alle nivåer i brann- og redningsvesenene. På den måten vil ansatte få tilgang til oppdatert kunnskap på området og nye metoder for håndtering.

5.9.5 UTARBEIDE EN KOMPETANSESTRATEGI I HVERT BRANN- OG REDNINGSVESEN

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en kompetansestrategi i hvert brann- og redningsvesen. Strategien vil gi grunnlag for å utvikle og prioritere opplæringstiltak slik at brann- og redningsvesenet kan lukke gapet mellom faktisk og ønsket kompetanse, basert på de avdekkede behovene. Dette vil bidra til at personell har oppdatert kompetanse til å møte eksisterende og nye utfordringer og oppgaver. Det vil også øke bevisstgjøringen om behovet for tidsriktig kompetanse og hvordan denne kan skaffes tilveie.

Arbeidsgruppen foreslår at DSB i samarbeid med relevante aktører og arbeidsgiver – og arbeidstakerorganisasjoner, utarbeider en veiledning for arbeidet med kompetansestrategien.

5.9.6 ØKE MANGFOLDET I BRANN- OG REDNINGSVESENENE

Mangfold i brann- og redningsvesenene dreier seg om å sikre nødvendig kompetanse for å løse samfunnsoppdraget på best mulig måte. Det å vise toleranse og aksept på arbeidsplassen er en viktig del av dette, og det bør jobbes enda mer aktivt med inkludering i rekrutteringen av nye ansatte til brann- og redningsvesenet. Et mer inkluderende arbeidsmiljø kan også bidra til at vi tør å vise vår forskjellighet. Menneskers forskjellighet er en styrke og et potensial når vi skal løse bransjens mange ulike oppgaver i fremtiden.

Åpenhet og respekt for individuelle forskjeller er noe som må starte hos ledelsen i brann- og redningsvesenet. Ledere må prioritere temaer knyttet til mangfold på for eksempel avdelingsmøter, fagdager, samlinger og på lederutviklingskurs. Utlysningstekster bør utformes med mangfoldsperspektivet i tankene. Ledelsen bør snakke om inkludering av mangfold som noe de må bli flinkere på. Ny lederutdanning og fagskoleutdanning kan bidra positivt, og være ledende på dette området. Det må jobbes konkret med kulturutvikling, siden endringer på dette området ikke kommer av seg selv.

For å øke og beholde mangfoldet i brann- og redningsvesenene, må det til kunnskap om hvordan man tilrettelegger for dette. Dette gjelder både fysisk tilrettelegging, men også tilrettelegging av aksepterende arbeidsmiljø i organisasjonen.

Mer forskning og kunnskap om årsaksfaktorer

Det er lite forskning på mangfold i brann- og redningsvesenene, spesielt tilknyttet seksuell orientering, kjønnsidentitet, funksjonsutfordringer og rasisme og etnisitet. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i Sverige etterlyser også diversitet i forskningen på mangfold innen redningstjenesten, spesielt utover den heteronormative forståelsen av kjønn og seksuell legning²⁵⁷.

Arbeidsgruppen mener at Norge må ta aktivt del i den internasjonale søken etter kunnskap om årsakssammenhenger og kulturelle barrierer, og sikre implementering av best practice både nasjonalt og lokalt.

En nasjonal mangfoldsstrategi i brann- og redningsvesenene

Arbeidsgruppen mener det bør utarbeides en felles nasjonal strategi for arbeidet med mangfold og kultur. Relevante aktører, blant annet fra brann- og redningsvesenene og arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, må delta i arbeidet. Denne strategien bør gi føringer for mangfoldsarbeidet lokalt, samt inneholde formuleringer knyttet til mål og konkrete tiltak. Strategien bør gi muligheter for lokale tilpasninger.

Norsk Standard har utarbeidet verktøy for å jobbe systematisk med mangfoldsledelse.²⁵⁸ Denne standarden vil være nyttig i utarbeidelsen av tiltak og målsettinger for kultur- og mangfoldsarbeidet i brann- og redningsvesenene. En strategi må forankres hos ledelsen og tillitsvalgte, og sette mangfoldsarbeidet som et satsingsområde. Tiltak som bygger opp om mangfoldsarbeidet kan være mange og ulike, så som fagdager og gjøre seg synlig på arenaer slik som Pride og egne kvinnedager i forkant av rekruttering til beredskap.

Ny fagskoleutdanning for brann- og redningspersonell

Den formaliserte fagskoleutdanningen, som innføres i 2024, kan bidra til et mer mangfoldig rekrutteringsgrunnlag. Praksisperioden blir svært viktig både for å gi studentene innsikt i den faktiske arbeidshverdagen ute i brann- og redningsvesenene og kjennskap til kulturen de skal bli en del av i sin videre yrkeskarriere.

Arbeidsgruppen mener at de brann- og redningsvesenene og 110-sentralene som blir utpekt til å ha en rolle i praksisperioden og gjennomføringen av utdanning og opplæringsvirksomhet under Brann- og redningsskole, bør forplikte seg til å sette denne problematikken høyt opp på dagsorden, og ha en sentral rolle inn i utarbeidelsen av den nasjonale strategien.

5.9.7 REDUSERE RISIKOEN FOR YRKESRELATERTE KREFTSYKDOMMER

Arbeidsgruppen mener risikoen for yrkesrelaterte kreftsykdommer må føre til tiltak som ivaretar disse yrkesgruppene på en bedre måte enn i dag. Ivaretagelse av arbeidstakeren er en sentral del av å sikre både beredskap og samfunnsoppdraget brann- og redningspersonellet bidrar til å oppnå. Det er en forutsetning for fortsatt beredskap og vern av arbeidstakere i hele landet.

Ny kunnskap er en forutsetning for både bedre forebygging av yrkesrelatert kreft og muligheten til å få erstatning hvis man blir syk. Arbeidsgruppen mener det fortsatt er behov for mer forskning på forebygging av yrkesrelatert kreft, og at finansieringen av dette må styrkes. Når ny forskning foreligger, må dette tas inn i kunnskapsgrunnlaget for brann- og redningsområdet, slik at det får følger for hvordan arbeidet utformes og hvordan arbeidstakere følges opp ved sykdom.

Det forebyggende arbeidet hos kommunen som arbeidsgiver må styrkes.

Arbeidsgruppen mener at kunnskap om kreftisiko og forebygging av kreft må inngå som en sentral del av utdanningen for både brannkonstabler og brannforebyggere. Det må også sikres at dette blir gjentatt som del av oppfriskning og opplæring på arbeidsplassen, og inngå i sertifiseringer/re-sertifiseringer, som for eksempel i røykdykkertesten.

Arbeidsgruppen mener at dagens yrkesskaderegelverk må forenkles og endres, for å ivareta den som blir syk bedre uavhengig av den enkeltes 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 YRKESKADEERSTATNING VED SYKDOM OG SKADE

Ansatte i brann- og redningsvesenene har et arbeidsmiljø som kan utgjøre en risiko for liv og helse. Til tross for krav om risikovurdering, systematisk HMS-arbeid og godt utstyr, risikerer de å bli påført yrkesskade og å utvikle yrkesrelatert sykdom.

Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres tiltak slik at brann- og redningspersonell, både heltid og deltid, sikres en forutsigbar yrkesskadeforsikring som omfatter erstatning for skader som de pådrar seg i tjenesten, under trening, øvelser og under hendelser.

Som ett av tiltakene anbefaler arbeidsgruppen at det etableres en sikringsbestemmelse i brann- og eksplosjonsvernloven tilsvarende som i politiloven § 23 a), for skader som ikke dekkes etter yrkesskadeforsikringsloven § 11.

5.9.9 TILTAK KNYTTET TIL DAGENS FOLKETRYGDLOV

Deltids brann- og redningskonstabler må sikres like rettigheter som heltids brann- og redningskonstabler når det oppstår skade i tjeneste. Eksempelvis når skade oppstår i forbindelse med arbeid som deltidskonstabel eller leder, og som resulterer i langtidsfravær og alvorlig sykdom, samtidig som deltidskonstabel og redningspersonellet ikke er i stand til å videreføre arbeidet hos hovedarbeidsgiver. I dag er deltidspersonell ikke sikret gjennom eksisterende velferdsordninger.

Arbeidsgruppen mener det må igangsettes tiltak, gjennom nødvendige lov- og forskriftsendringer i folketrygdloven, slik at deltidspersonell sikres like rettigheter som heltids brann- og redningskonstabler.

Som ett av tiltakene anbefaler arbeidsgruppen at det innføres tiltak slik at deltidspersonell ikke blir trukket i dagpenger når de tjenestegjør for et brann- og redningsvesen, selv om de er permittert fra sin hovedarbeidsgiver.

5.10 ØKE KUNNSKAPSGRUNNLAGET

5.10.1 BEDRE BRANNÅRSAKSSTATISTIKK OG MER LÆRING ETTER BRANNER

Arbeidsgruppen mener det er viktig å sikre bedre brannårsakstatistikk for å lære etter branner. Politiet etterforsker i dag branner, og er den aktøren som konkluderer med brannårsak. Ofte er det ukjent årsak. DSB får kun rapport fra politiet i et fåtall av tilfellene som føres inn i BRIS.

Arbeidsgruppen anbefaler flere mulige tiltak som må vurderes nærmere:

- Riksadvokaten bør gi tydeligere føringer for etterforskning av branner, slik at man får innhentet læringspunkt som kan forebygge branner i fremtiden.
- Pålagte regionale tverretatlige etterforskningsgrupper bestående av Politi (leder) brann- og redningsvesenet, og det lokale El-tilsyn (DLE).
- Tilgjengeliggjort utdanning for personell i brann- og redningsvesenene for etterforskning av branner. Dette kan vurderes gjennomført i brann- og redningsskolens regi eller i regi av allerede etablerte studieretninger hos Politihøgskolen.
- Det regionale samarbeidet (struktur 2) som arbeidsgruppen anbefaler, vil også gi en arena for økt samarbeid om etterforskning. Dette er en av oppgavene som bør ligge til det regionale nivået.
- Tidligere utredninger og flere aktører ønsker seg en brannkomisjon a la Statens havarikommisjon (SHK). Alternativt at SHK tar ansvaret for etterforskning av store omfattende branner som kan gi nasjonal læring. Dette må utredes, og ses opp mot andre anbefalte tiltak.

5.10.2 ETABLERE GODE NASJONALE KVALITETSINDIKATORER

Selv om kostnadene ved å forebygge kan være vesentlig lavere enn kostnadene ved å håndtere hendelser og reparere skader, kan det være en fare for at forebygging prioriteres ned hvis effekten ikke kan måles godt nok og det må gjøres krevende avveininger og prioriteringer.

Arbeidsgruppen mener derfor at det bør etableres en felles definisjon av hva kvalitet i det forebyggende arbeidet er, og hvilke indikatorer som skal belyse kvaliteten i tjenesten og. Dette bør utredes nærmere.

5.10.3 ØKT SATSNING PÅ FORSKNING

Kunnskapsgrunnlaget på brannområdet, og særlig det som faller utenfor brannteknisk forskning, er ikke godt nok, se delkapittel 4.6.2.

For å spare samfunnet for store kostnader som følger av branner, trengs det forskning. Utbetalinger fra forsikringselskapene til brannskader i Norge utgjorde knapt 6,5 mrd. kroner i 2022, se delkapittel 3.1.11. Utover materielle kostnader kommer også menneskelige kostnader og menneskelige lidelser som det er vanskelig å beregne samfunnskostnaden av.

Det er behov for et nasjonalt løft til forskning på brann- og redningsområdet. Arbeidsgruppen mener det må bevilges friske midler til forskning, og at midlene kan kanaliseres gjennom Norges forskningsråd. Slik vil det også være lettere å knytte midlene mot EU og felles internasjonale prosjekter. Arbeidsgruppen mener Forskningsrådet bør sette ned en komité for prioritering og fordeling av midlene, og at DSB, som nasjonal brannmyndighet, bør inngå i komiteén.

Forskningsrådets erfaring er at kvalitets- og kapasitetsbygging er en kontinuerlig prosess, og at et tidsperspektiv på 8–10 år vanligvis er nødvendig for å kunne utvikle gode miljøer og solid forskning.

Arbeidsgruppen foreslår at det bevilges 300 millioner kroner over 10 år til forskningsprosjekter på brann- og redningsområdet. Arbeidsgruppen mener beløpet dekker behovet for en betydelig og langsiktig styrking av forskningen innen brannområdet, for å sikre tilflyt av nødvendig kunnskap i årene som kommer. Behovet underbygges blant annet av den raske teknologiske utviklingen, demografiske utviklingstrekk og miljømessige utviklingstrekk.

Ser man til Sverige, er det en stor del av budsjettet til Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som settes av til forskning på samfunnsikkerhet og beredskapsområdet. I 2022 ble det satt av ca. 100 millioner svenske kroner til finansiering av forskning, noe som utgjør ca. 10 % av MBSs totale budsjett.²⁵⁹

Ved hjelp av midler fra Gjensidigestiftelsen via Brannløftet ble Fire Research and Innovation Centre (FRIC) etablert i 2019. FRIC skal bidra til å styrke samarbeid, langsiktig kompetansebygging og kunnskapsspredning innenfor brannområdet.

Som en del av en satsning på brannforskning, er det derfor behov for at dette arbeidet videreutvikles, og at det sikres økt finansiering av anvendt forskning som kan benyttes til forbedring av det daglige arbeidet med forebygging og beredskap i brann- og redningsvesenene.

5.10.4 MER ANALYSER PÅ NASJONALT NIVÅ

Det er behov for mer overordnede analyser på tvers av lokalt og regionalt nivå. Et viktig eksempel er nasjonal brann-ROS-analyse. Arbeidsgruppen mener DSB bør få et utvidet ansvar for nasjonale analyser på brann- og redningsområdet.

5.10.5 BEDRE OVERSIKT OVER KOSTNADENE TIL BRANN- OG REDNINGSVESENET

Arbeidsgruppen mener det er behov for bedre oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesenene, både på lokalt nivå og samlet sett. Høy kvalitet på kostnadsdataene er en forutsetning for å kunne utforme riktig politikk for utvikling av brann- og redningstjenesten.

Grep som tydeliggjøring av navn på ulike funksjoner i KOSTRA og bedre veiledning bør gjøres umiddelbart. SSB bør også vurdere nærmere hvilke grep som kan gjøres for å få bedre oversikt over kostnadene til brann- og redningstjenesten i Norge.

5.11 KRISE OG KRIG

Forsvarskommisjonen foreslår i rapport (NOU 2023:14) en styrking av Forsvaret, og påpeker behovet for å styrke den sivile beredskapen innenfor rammen av Totalforsvaret.²⁶⁰ Brann- og redningsvesenene inngår som en del av Norges totalforsvar.

Krise og krig fører med seg stor usikkerhet, og det er umulig å forutse alle fortløpende behov både i det sivile samfunnet og med tanke på Forsvarets behov for sivil understøttelse i regi av totalforsvaret. For å møte denne usikkerheten på en best mulig måte, bør det gjennomføres tiltak som sikrer at brann- og redningsvesenene så godt som mulig er rustet til å håndtere sine oppgaver i krise og krig.

²⁵⁹ MSB (2023). Årsrapport för insatsverksamheten 2022.

²⁶⁰ NOU 2023:14. Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet.

Arbeidsgruppen mener at det bør gjennomføres en utredning av konkrete forhold som vil kunne skape utfordringer for brann- og redningsvesenene i en krise eller krig. Basert på denne anbefales det å ta stilling til hvorvidt det er nødvendig å forhåndsdefinere konkrete tiltak som kan inngå i Sivilt beredskapssystem (SBS), eller om det er hensiktsmessig med en mer generell fullmaktsbestemmelse. En slik bestemmelse vil kunne gjøre det mulig å gjennomføre nødvendige endringer i oppgaver og organisering av brann- og redningsvesenene dersom en krise eller krig vil kreve at lovens eller forskriftenes bestemmelser fravikes.

5.12 LEVEDYKTIGE BRANN- OG REDNINGSVESEN MED DELTIDSPERSONELL

Deltidsordningen er en kostnadseffektiv ordning, og bidrar til at det er mulig å ha brannberedskap som sikrer innsats i hele landet. Mange brann- og redningsvesen med deltidspersonell opplever utfordringer knyttet til rekruttering. Den demografiske utviklingen trekker tydelig i retning av en aldrende befolkning og fraflytting i mange distriktskommuner. Dette vil gjøre det vanskelig å opprettholde beredskapen alle steder i årene som kommer. Arbeidsgruppen har foreslått en rekke tiltak som samlet sett vil styrke evnen til å møte utfordringene.

I tillegg vil arbeidsgruppen oppfordre kommunene til å bruke sitt handlingsrom for å styrke rekrutteringen til deltidsstillinger i brann- og redningsvesenene. For å gjøre stillingene i brann- og redningsvesenene i distriktskommunene mer attraktive, bør kommunene i større grad tilrettelegge for å kombinere flere kommunale stillinger. Dette kan for eksempel være kombinasjon av stilling som brannkonstabel eller forebygger med andre deltidsstillinger i andre sektorer av kommunen. I tillegg er det viktig at kommunen selv ikke legger begrensninger på at egne ansatte i kommunale stillinger kan ha stilling som deltidskonstabel.

Arbeidsgruppen vil også trekke fram noen andre aktuelle andre tiltak som det ikke har vært mulig å utrede og vurdere grundig som en del av arbeidet. Noen av disse tiltakene mener arbeidsgruppen kan være effektive tiltak. Samtidig vil noen trolig innebære betydelige kostnader for kommunene. Det anbefales at disse tiltakene vurderes og utredes nærmere:

- **Innføre krav om minimum en heltidsstilling til forebyggendearbeid** i alle brann- og redningsvesen. Dette vil styrke det forebyggende arbeidet i alle brann- og redningsvesen som dekker områder med færre enn 10 000 innbyggere. Virkninger av tiltaket er beregnet i vedlegg 8.
- **Øke øvingstimer for deltidskonstabler.** Dersom stillingsandelen for eksempel økes fra dagens 1,5 % til 5 %, vil det innebære en hel øvingsdag hver fjerde uke. Et økt krav til øvingstimer vil bidra til betydelig økt kompetanse for denne gruppen. Et slikt tiltak vil gå ut over hovedarbeidsgiver i større grad enn i dag. Tiltaket bør derfor balanseres med kompensasjon til hovedarbeidsgiver, eventuelt ulempekompensasjon innenfor arbeidstid. Dette er et tiltak som kan sikre økt fleksibilitet i hovedarbeidsgiveres avgivelse av personell.
- Det bør vurderes **om oppgaver i forbindelse med kommunal beredskapsplikt i større grad kan legges til brann- og redningsvesenene.** Dette skal ikke skje på bekostning av grunnporteføljen, men forutsetter styrking i form av tid til kompetanseheving, utstyr og tilføring av nødvendige ressurser.
- **Synliggjøre reell arbeidsmengde i stillingsprosent** for de med dreiende vaktordning. Stillingsprosenten i dag viser kun hvor mye tid som forventes å medgå til øvelser og annen kompetanseheving. I tillegg kommer håndtering av reelle hendelser. En synliggjøring av at den reelle stillingsprosenten er høyere, kan bidra til at flere synes det er attraktivt å søke på stillingene.
- **Øke godtgjøring til de deltidsansatte.** Kommuner med rekrutteringsproblemer bør vurdere heving av godtgjøringen til deltidsansatte.
- **Økt fokus på brannberedskap som et moment i arealplanleggingen.** Det kan være mulig å sikre både kortere utrykningstid og enklere rekruttering dersom boligfelt og næring plasseres nærme brannstasjon og vise versa.

5.13 ANDRE TILTAK

Dette delkapittelet samler andre tiltak som arbeidsgruppen mener bør utredes og vurderes nærmere.

5.13.1 NY MODELL FOR FINANSIERING AV NESTE GENERASJONS NØDNETT

Arbeidsgruppen har registrert at dagens modell for finansiering av drift av nødnett og terminaler er krevende for deltidsbrannvesenene, fordi abonnementsordningen bygger på kostnad per terminal. Arbeidsgruppen anbefaler at det i forbindelse med neste generasjon nødnett, utredes en ny finansieringsmodell som oppleves som mer rettferdig for de mindre brann- og redningsvesenene.

5.13.2 UTREDE FINANSIERING AV TILSYN PÅ FARLIG STOFF OMRÅDET

Brann- og redningsvesenene kan i dag ikke ta betalt for tilsyn på farlig stoff området, bortsett fra når det gjelder fyrverkeri.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes hvordan avgifter og gebyrer kan bygge opp under en risikobasert forvaltning, og hvordan det kan brukes som et aktivt virkemiddel i det forebyggende arbeidet.

I den forbindelse må det også vurderes hvordan det skal hensyntas at kommunen er den primære tilsynsmyndigheten etter forskrift om håndtering av farlig stoff. Hvilke avgifter og gebyrer skal tilfalle statskassen og hvilke bør tilfalle kommunen.

5.13.3 AVKLARING AV TILSTREKkelig EGENBEREDSKAP I INDUSTRIEN VS. OFFENTLIG BEREDSKAP

Det anbefales at det iverksettes et arbeid med mål om å kunne gi tydelig veiledning når det gjelder krav til virksomhetenes egenberedskap, sett i forhold til kravet om at brann- og redningsvesenene skal være innsatsstyrke ved hendelser hvor farlig stoff er involvert. Det er viktig for både virksomhetene og brann- og redningsvesenene at forventningene på dette område er tydelige.

5.13.4 SAMARBEIDSARENA MELLOM DSB OG KYSTVERKET

Kommunene har plikter innen beredskap mot akutt forurensning. I de aller fleste kommunene er det, ifølge Kystverket, brann- og redningsvesenene som ivaretar den operative beredskapen mot akutt forurensning.

Arbeidsgruppen anbefaler at det bør etableres en samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket om blant annet interkommunale utvalg mot akutt forurensning.



FOTO | VESTFOLD INTERKOMMUNALE BRANNVESEN IKS



6



Oppsummering av arbeids- gruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen mener mye fungerer bra i dagens brann- og redningsvesen. Slik utviklingstrekkene viser, står imidlertid brann- og redningsvesenene overfor flere utfordringer i årene som kommer med blant annet en aldrende befolkning, svakere offentlig økonomi, samtidig som klimaendringer og annen utvikling i samfunnet vil stille økende krav til brann- og redningstjenesten.

I dette kapittelet oppsummerer arbeidsgruppen sine anbefalinger for å sikre at brann- og redningsvesenene settes i stand til å håndtere fremtidens utfordringer.

6.1 EN TYDELIGERE OPPGAVE- PORTEFØLJE OG REGIONALT SAMARBEID

Arbeidsgruppen mener den beste løsningen for å styrke brann- og redningsvesenene er å bygge regionale strukturer rundt de eksisterende lokale ressursene. Samtidig må det tydeliggjøres hva som minimum skal løses lokalt.

1. Grunnportefølge for forebyggende oppgaver og beredskapsoppgaver i alle landets brann- og redningsvesen

Arbeidsgruppen anbefaler at det defineres en grunnportefølge for forebyggende oppgaver og beredskapsoppgaver som alle landets små og store brann- og redningsvesen skal utføre. Kommunene oppfordres til å finne samarbeidsløsninger for å levere tjenestene, dersom kommunens brann- og redningsvesen selv ikke kan innfri kravene til kompetanse og kapasitet for å levere tjenestene i grunnporteføljen.

Kommunene kan ha flere tjenester enn det som følger av grunnporteføljen, ut fra lokal risiko eller ambisjoner.

Oppgavene i grunnporteføljen må tydeliggjøres i brann- og eksplosjonsvernloven.

2. Regionalt samarbeid om utvalgte oppgaver innenfor 110-distriktene

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et regionalt samarbeid om utvalgte oppgaver innenfor 110-grensene, der alle selvstendige brann- og redningsvesen i regionen deltar. Innenfor regionen skal brann- og redningsvesenene samarbeide om utvalgte forebyggende- og beredskapsoppgaver som ikke ligger i grunnporteføljen. Det regionale samarbeidet skal som et minimum omfatte følgende forebyggende oppgaver:

- Tilsyn i komplekse særskilte brannobjekter.
- Tilsyn med jernbane- og veituneller.
- Granskning av branner.
- Datafangst og analyser, samt kompetanse om metodebruk i ROS-analyse.
- Kartlegging av risiko og brann-ROS-analyser på regionalt nivå.
- Kommunikasjon med befolkningen, for eksempel kampanjer.
- Informasjon og motivasjonstiltak og opplæring mot ulike grupper.
- Påvirke beslutningsprosesser på områder som energilagring/energiproduksjon.
- Tilsyn med farlig stoff.
- Deltakelse i politiets brannetterforskning.
- Innovasjon og kunnskapsutvikling.

Det regionale samarbeidet skal som et minimum omfatte følgende beredskapsoppgaver:

- CBRNE.
- USAR (spesialredning).
- Håndtering av de største brannene inkludert skogbrann, store ras og andre store naturhendelser.
- Redningsdykking.

Dersom kommunene innad i regionen ønsker det, kan det legges ytterligere oppgaver og myndighet til det regionale samarbeidet. Det kan for eksempel være administrative tjenester som innkjøp av utstyr, samt opplæring og kompetanseheving.

Innretningen av samarbeidet og fordelingen av kostnader kan utformes av brann- og redningsvesenene i regionen. Dersom kommunene ikke kommer til enighet om organisasjonsform, kan den avgjøres av et annet organ. Justis- og beredskapsdepartementet kan avgjøre hvilket organ som er best egnet.

Arbeidsgruppen anbefaler at det tilbys statlige stimuleringsmidler til oppstart av samarbeidene.

Arbeidsgruppen, med unntak av Ketil Sivertsen og Alonza Garbett, anbefaler at det må være en plikt for kommunene å delta i regionalt samarbeid.

Arbeidsgruppen anbefaler at det skal utpekes en leder som er ansvarlig for det regionale samarbeidet.

Arbeidsgruppen, med unntak av Kjetil Sivertsen, anbefaler at lederen som er ansvarlig for det regionale arbeidet, skal få myndighet utover eget brann- og redningsvesen både i hendelser som er redningstjeneste og i andre hendelser. Myndigheten beholdes lokalt i det daglige, men ved særskilte behov overtar regionalt nivå ansvar for innsatsen.

En samlet arbeidsgruppe anbefaler at brann- og redningsvesenets representant i LRS skal ha myndighet utover eget brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppen anbefaler at brann- og redningsvesenene i regionen selv bør velge hvem som skal være brann- og redningsvesenets representant i LRS, hensyntatt reisevei når LRS innkalles.

6.2 STYRKE NASJONALE STRUKTURER

1. Tydeligere strukturer for ledelse og ressursstyring i nasjonale hendelser

Arbeidsgruppen anbefaler å lovfeste en myndighet som kan prioritere og koordinere ressurser og personell på tvers av brann- og redningsvesenene ved store nasjonale hendelser. Myndigheten bør også inkludere muligheten til å definere hvilke ressurser som skal være nasjonale kapasiteter. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en strategisk og koordinerende ledelsesfunksjon i DSB som kan tre inn når regionale myndigheter ber overordnet myndighet om å overta, eller når overordnet myndighet tar ledelsen.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et nasjonalt planverk som utdypet kriterier for hvilke hendelser dette gjelder, når myndigheten slår inn og rutiner for å sikre tilstrekkelig ressurser for å håndtere hendelsene. Arbeidsgruppen anbefaler at innsats ved store hendelser finansieres over statsbudsjettet gjennom en egen post for spesielle driftsutgifter tilsvarende dagens finansiering av ekstraberedskap for skogbrann-helikoptret.

2. Definisjon av nasjonale kapasiteter som kan benyttes internasjonalt

Arbeidsgruppen anbefaler at det defineres nasjonale kapasiteter med lederstøtte innen områder som krever betydelig spesialkompetanse og utstyr, som USAR (spesialredning), CBRNE, RITS og skogbrann. Arbeidsgruppen anbefaler at plassering av kapasitetene baseres på en nasjonal ROS-analyse. Arbeidsgruppen anbefaler at det kommer på plass en nasjonal fagkoordinator knyttet til hver av de nasjonale kapasitetene. Arbeidsgruppen anbefaler også at lederstøtte følger med når nasjonale kapasiteter anvendes. Arbeidsgruppen anbefaler at USAR-team FN-sertifiseres slik at det også kan bidra internasjonalt. Sertifiseringen bør være statlig finansiert.

Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om ordningen med RITS og RITS kjem kan slås sammen og styrkes.

3. Styrke nasjonal kapasitet til å utføre tilsyn og veiledning av kommunene

Arbeidsgruppen anbefaler at tilsyn med brann- og redningsvesenene og 110-sentralene må baseres på vesentlighet og risiko, men at brann- og redningsvesen skal få tilsyn oftere enn i dag. Arbeidsgruppen anbefaler at DSB tar i bruk pålegg og oppfølging i større grad enn dagens praksis.

4. Styrke nasjonale funksjoner knyttet til teknologi og anskaffelser

Arbeidsgruppen anbefaler at store, kostbare fellessystemer som det er pålagt at alle brann- og redningsvesen og/eller 110-sentraler må benytte, skal anskaffes nasjonalt. Arbeidsgruppen anbefaler at det utforskes nærmere hvilket mulighetsrom Sivilforsvaret og brann- og redningsvesenene har for samarbeid om anskaffelser. Arbeidsgruppen anbefaler økt bruk av standarder for å forenkle innkjøpsprosesser og sikre rett og lik kvalitet på det som kjøpes inn lokalt. Arbeidsgruppen anbefaler at det settes ned en arbeidsgruppe som kan utrede behovet for samling og deling av data for brann- og redningsvesenene.

5. DSBs myndighet til å representere brann- og redningsvesenene

DSB representerer brann- og redningsvesenene og 110-sentralene i møte med andre myndigheter, uten å ha myndighet til å stille på vegne av disse. Arbeidsgruppen har ikke vurdert tiltak opp mot denne utfordringen, og anbefaler at DSB vurderer dette nærmere.

6.3 110-SENTRALENE

1. Fortsatt fagsentraler underlagt brann- og redningsvesenene

Arbeidsgruppen mener at dagens prinsipp, der 110-sentralene er underlagt brann- og redningsvesenenes myndighet, bør videreføres. Arbeidsgruppen anbefaler at det opprettes avtaler mellom 110-sentralene og det enkelte brann- og redningsvesen om utvidet myndighet til ressursstyring på tvers av kommunegrenser i første fase av hendelser, der slike avtaler ikke finnes i dag.

Arbeidsgruppen anbefaler at det bør innføres en indre lederstøtte i 110-sentralen som ved større hendelser kan være en støtte til overordnet vakt. Arbeidsgruppen har ikke hatt tid til å fullstendig utrede dette forslaget, men mener at med en slik ordning sikrer man en effektiv og god håndtering som vil gi innbyggerne en best mulig tjeneste.

Arbeidsgruppen anbefaler at brannfaglig kompetanse sikres i 110-sentralene gjennom krav til yrkesutdanning for operatører, slik at fagkyndighetsprinsippet ivaretas. Arbeidsgruppen foreslår derfor at innføringskurs på fire uker avvikles når brann- og redningsskolen er i drift og kan fylle både kompetanse- og rekrutteringsbehovet.

2. Vurdere å etablere spesialkompetanse hos noen 110-sentraler

Arbeidsgruppen anbefaler at 110-sentralene fortsatt skal være fagsentraler som håndterer bredden av oppgavene innenfor sitt distrikt. Arbeidsgruppen mener at enkelte oppgaver kan samles i noen utvalgte sentraler der personellet gis spesialkompetanse. Dette kan for eksempel gjelde CBRNE, hydrogen og batterier. En slik oppgavefordeling bør baseres på en nasjonal ROS-analyse i dialog med 110-fagmiljøene.

3. 110-sentralene skal ikke være kommersielle aktører

Arbeidsgruppen anbefaler at 110-sentralene og brann- og redningsvesenene ikke skal være kommersielle aktører og konkurrere med det private næringsliv om alarmtjenester. Arbeidsgruppen mener at oppgavene brann- og redningsvesenene og 110-sentralene påtar seg skal være faglig og ikke økonomisk fundert.

4. Statlig finansiering av pålagte tjenester

Arbeidsgruppen anbefaler at det må vurderes finansieringsordninger der staten tar en større del av kostnadene i situasjoner der kommunene ikke kan velge om de vil ta i bruk en tjeneste eller ikke, for eksempel etablering av neste generasjon nødnett. Dette vil også gjelde fremtidige EU-krav som må oppfylles av 110-sentralene.

5. Tydeliggjøre eCall i lov og statlig finansiering

Arbeidsgruppen anbefaler at det legges inn en kommunal plikt i brann- og eksplosjonsvernloven til å motta og håndtere eCall-meldinger. Arbeidsgruppen understreker at når nye oppgaver legges til 110-sentralene eller brann- og redningsvesenene, for eksempel som følge av nye EU-direktiver, bør det som hovedregel følge finansiering med oppdraget. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at eCall-tjenesten finansieres av staten og/eller bilbransjen/bilistene.

6.4 LEDELSE I HELTIDS- OG I DELTIDSSTILLINGER

Arbeidsgruppen er delt i synet på ledelse i brann- og redningsvesen, og behovet for heltidsledelse for brannsjef og ledere innen forebyggende og beredskap i alle brann- og redningsvesen.

Arbeidsgruppens mindretall, Alonza Garbett, Atle Festervoll, Ketil Sivertsen og Torill Neset, mener at deltidsledelse fungerer godt mange steder i landet, og et krav om heltidsledelse anses ikke å ville fungere i hele landet, der brann- og redningsvesenets ansvarsområde dekker mindre enn 20 000 innbyggere. I stedet for heltidsledelse anbefales at det legges til rette for bedre utdanning og opplæring for deltidslederne. Brann- og redningsvesenene skal kunne løse de oppgavene som arbeidsgruppen har foreslått lovfestet som grunnportefølje. Samarbeid på regionalt nivå om blant annet lederstøtte og tilsyn vil løse utfordringene som et krav om heltidsledelse er ment å løse. Et krav om heltidsledelse vil være i strid med kommunenes organisasjonsfrihet og det lokale selvstyret.

Arbeidsgruppens flertall, Johan Marius Ly, Janicke Larsen, Pia Farstad Von Hall, John Bjella og Marit Svensgaard, mener heltidsledelse er viktig for å løse utfordringsbildet som brann- og redningstjenesten står overfor i fremtiden. Det er krevende å være brannsjef. For det første har man en sentral rolle i den operative kommunale beredskapen. For det andre skal man utvikle en tjeneste som blir stadig mer teknologitung, og som får stadig nye og kompetansekrevende oppgaver. For det tredje skal man være garantisten for at alle krav og pålegg om brannforebygging blir fulgt. Dagens regelverk sikrer lokal tilstedeværelse av brann- og beredskapsressursene. Krav til heltidsledelse handler ikke om sentralisering, men profesjonalisering.

6.5 FOREBYGGENDE

1. Regelverksarbeid for å forenkle ivaretagelse av brannsikkerheten i bygg

Arbeidsgruppen anbefaler at det settes i gang regelverksarbeid som ser på sammenhengene mellom plan- og bygningsloven med forskrifter og brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter.

2. Gjennomgå brannforebyggerens rolle, oppgaver og finansiering

Arbeidsgruppen anbefaler at det igangsettes et arbeid med å gjennomgå brannforebyggerens rolle, oppgaver og finansiering.

3. Endre folketrygdloven slik at brannforebyggende hjelpemidler inkluderes i hjelpemiddelsystemet

Arbeidsgruppen støtter forslaget NOU 2012:4 *Trygg hjemme – brannsikkerhet for utsatte grupper*, og anbefaler at det etableres en tverrfaglig arbeidsgruppe som er forankret i relevante departement, og som får i oppdrag å følge opp anbefalingen.

4. Oppgradere boliger til pleie- og omsorgsformål

Arbeidsgruppen støtter forslaget fra NOU 2012:4 *Trygg hjemme – brannsikkerhet for utsatte grupper* om at det etableres en stimulerings- og støtteordning som over en viss tid kan bringe alle boliger til pleie- og omsorgsformål til et akseptabelt sikkerhetsnivå, fortrinnsvis ved innstilling av automatiske slokkeanlegg. Arbeidsgruppen anbefaler at forslaget utredes.

5. Etablere måleparametere hos andre relevante aktører

Arbeidsgruppen anbefaler at det tas initiativ overfor Helse- og omsorgsdepartementet for å få brannsikkerhet inn som en variabel i aktuelle kvalitets-systemer innenfor helse- og omsorgstjenesten i kommunene.

6. Benytte etablerte systemer til formidling og oppfølging av utsatte grupper

Arbeidsgruppen anbefaler å se nærmere på Helse- tilsynets rolle i oppfølgingen av kommunenes helse- og omsorgstjeneste, og hvorvidt Helsetilsynet bør føre tilsyn med kommunenes oppfølging av sårbare grupper som er utsatt for brann. Arbeidsgruppen anbefaler at Statsforvalterne får en rolle som pådriver for forebyggende arbeid i kommunene. Arbeidsgruppen anbefaler at det tas initiativ overfor relevante kurs- og utdanningsretninger.

7. Oppgradere krav til brannsikkerhet for privateide kulturminner

Arbeidsgruppen mener det er viktig med fortsatt fokus på brannsikring av uerstattelige kulturhistoriske verdier. Arbeidsgruppen foreslår en økning i den statlige støtteordningen for fredede bygg i privat eie, slik at flere kan få støtte til brannsikring av viktig kulturarv.

6.6 TYDELIGERE RAMMER FOR BISTAND TIL HELSEOPPGAVER

1. Hjemmel for akutthjelp som mulig tilleggsoppgave

Arbeidsgruppen anbefaler at akutthjelperoppgaver ikke er en del av brann- og redningsvesenenes grunnportefølje.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres hjemmel i lov som grunnlag for at de kommunene som vil, kan inngå avtaler med spesialisthelsetjenesten for å styre omfanget av helseoppgaver brann- og redningsvesenene utfører for helsetjenesten. Avtalene må blant annet inneholde økonomiske rammer, forsikring, kompetanse/opplæring, oppsigelse samt sikre at tjenestene ikke går ut over de lovpålagte oppgavene til brann- og redningsvesenene.

Arbeidsgruppen anbefaler at brann- og redningsvesenene også inngår avtale med spesialisthelsetjenestene, slik at det sikres inndekning av reelle merkostnader knyttet til oppdrag der brann- og redningsvesen yter bistand til helsetjenesten, i oppdrag utover akutthjelperordningen.

2. Utalarmere færre brannpersonell til helseoppdrag

Når nytt oppdragshåndteringsverktøy foreligger, vil mulighetene for mer spesifisert utkalling til helseoppdrag foreligge, helt ned på individnivå. Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes løsninger for å se på nødvendig ressursbruk i ulike typer helseoppdrag, for eksempel kan det være behov for flere mannskaper til en hjertestans enn til et bære- og løfteoppdrag.

3. Opplæring og re-trening av brann- og redningspersonell på helseområdet

Arbeidsgruppen anbefaler å styrke kompetansen (opplæring og resertifisering) til brann- og redningspersonell i oppgaver som det forventes at de skal kunne håndtere på helseområdet.

4. Tydeliggjøre rammevilkår i pasientskadeloven

Arbeidsgruppen anbefaler at pasientskadeloven endres til å omfatte akutthjelpere. Personellet må være omfattet av pasientskadeloven når de er utkalt, slik at eventuelle erstatningskrav som følge av feilbehandling kan behandles av Norsk Pasientskadeerstatning.

6.7 TYDELIGERE RAMMER FOR BISTAND TIL POLITIOPPGAVER

1. Endre brann- og eksplosjonsvernloven om brann- og redningsvesenets ansvar på skadested

Arbeidsgruppen anbefaler at brann- og eksplosjonsvernloven endres: Leder av brannvesenet har skadestedsledelsen ved andre akutte ulykkessituasjoner «inntil ledelsen overtas av politiet»²⁶¹, presiseres til «inntil egne oppgaver er utført». Deretter kan brann- og redningsvesenene fakturere politiet for medgått ressursbruk.

2. Definere hvilke politioppgaver brann- og redningsvesenet ikke skal utføre

Arbeidsgruppen anbefaler at grensesnittet mellom brann- og redningsvesen og politiet tydeliggjøres ved å definere hvilke politioppgaver brann- og redningsvesenet ikke skal utføre, eksempelvis sikre spor, bevisinnsamling, avhør, etterforskning eller kontrolloppgaver (promille/fart). Arbeidsgruppen mener at brann- og redningsvesenene ikke skal rykke ut til det som ikke er brann- og redningsvesenenes egne oppdrag.

3. Tydeliggjøre at samvirkeprinsippet ikke går på bekostning av ansvarsprinsippet

Arbeidsgruppen mener at det må tydeliggjøres overfor beredskapsaktørene at samvirkeprinsippet ikke går på bekostning av ansvarsprinsippet, slik at praksis samsvarer med vedtatt regelverk.

4. Kompetanseheving skadestedsledelse

Arbeidsgruppen mener personell innen brann- og redningsområdet skal gis nødvendig kompetanseutvikling innen skadestedsledelse.

5. Gjennomgang av brann- og redningsvesenets rolle ved PLIVO-oppdrag

Arbeidsgruppen anbefaler at brann- og redningsvesenenes rolle i PLIVO-prosedyren og PLIVO-øvelser utredes på nytt. PLIVO-oppdragene er få, men svært belastende for personellet som blir berørt. På bakgrunn av dette anbefaler arbeidsgruppen at utredningsarbeidet prioriteres og settes i gang snarest.

6. Felles øvelser

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles og sikres gjennomføring av regelmessige felles mindre øvelser, der det øves på elementer som fremmer samhandling mellom de ansatte på tvers av nødetatene.

²⁶¹ Brann- og eksplosjonsvernloven § 12 første ledd bokstav b.

6.8 REDUSERE ANTALL UNØDIGE ALARMER OG UTRYKNINGER

1. Strengere krav i plan- og bygningsregelverket om kvalitet på alarmanlegg

Arbeidsgruppen anbefaler at det stilles krav i plan- og bygningsregelverket om kvalitet på alarmanleggene, slik at de automatiske brannalarmene er tilpasset bygningens bruksområde, og ikke utløser unødige/falske alarmer ved normal bruk. Kravene bør adressere både plassering og vedlikehold, og stimulere til å ta i bruk teknologi som gjør alarmene mer treffsikre.

2. Bedre tilpasset utalarmering av personell

Arbeidsgruppen anbefaler at bedre tilpasset utalarmering av personell til automatiske brannalarmer bør vurderes i det enkelte brann- og redningsvesen når nytt oppdragshåndteringsverktøy er på plass. Arbeidsgruppen oppfordrer 110-sentralene og det enkelte brann- og redningsvesen om å vurdere om det kan brukes noe mer tid på å kontrollere om det er brann før det utalmeres mannskaper, uten å miste verdifull tid.

Det bør gjennomføres en ROS-analyse av hvert objekt for å fastsette forsvarlig ressurspådrag fra brann- og redningsvesenet.

3. Utnytte handlingsrommet i avtalene om direktevarsling til 110-sentralene

Arbeidsgruppen anbefaler at brann- og redningsvesenene utnytter handlingsrommet som ligger i avtalene med byggeier til å tydeliggjøre krav om at det automatiske brannalarmanlegget ikke skal utløse unødige alarmer.

6.9 ØKE KOMPETANSE OG MANGFOLD, OG LEGGE TIL RETTE FOR GODE ARBEIDSVILKÅR

1. Opplæring for deltidsansatte i brann- og redningsvesenene

Arbeidsgruppen ønsker å styrke kompetansen for deltidsansatte i brann- og redningsvesenene, og anbefaler at videreutviklingen av opplæring for deltidsansatte i brann- og redningsvesenene igangsettes.

Arbeidsgruppen mener at opplæringen for deltidspersonell må tilpasses det fremtidige utfordringsbildet. Opplæringen bør være fleksibel og imøtekomme behovet for mer oppmøtebaserte løsninger for de som ønsker det (fleksibel opplæring). De senere årene har man også høstet erfaring med digitalisering av deler av opplæringsløpet for denne målgruppen, i parallell med at det er jobbet med å få på plass det nye fagskolestudiet. Kunnskap fra dette bør tas med inn i utviklingen av den nye deltidsopplæringen.

Arbeidsgruppen anbefaler at opplæringen for deltidspersonell ivaretar behovet for en helhetlig kursplan, som også favner internopplæringen lokalt, som kan sikre kvalitet og likhet i opplæringen.

Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes å opprette en opplæring (modulbasert) som kan sikre overgang fra brann- og redningsvesen med deltidspersonell til brann- og redningsvesen med heltidspersonell.

Økt opplæringslengde for deltidsansatte forventes å gi kommunene økte kostnader. Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes om disse skal kompenseres, for å øke andelen deltidsansatte som gjennomfører opplæringen. Den kommende analysen av fordelingsvirkningene av ny fagskoleutdanning for heltidspersonell vil være relevant i denne sammenheng.

2. Arena for digital læring og kompetanseutvikling

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles en arena for digital læring og kompetanseutvikling spesielt tilpasset brann- og redningspersonell (Branntavla). Arbeidsgruppen mener Brann- og redningsskolen bør være forvalter av systemet.

3. Ny lederutdanning for brann- og redning

Arbeidsgruppen anbefaler at det tas en beslutning om ny lederutdanning for brann- og redning tilpasset det fremtidige kompetansebehovet, og at utdanningen sees i sammenheng med fagskoleutdanningen.

Arbeidsgruppen mener det er behov for overgangsordninger for dagens ledere i brann- og redningsvesenene, for eksempel ledere uten generell studiekompetanse.

4. Etter- og videreutdanning

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides etter- og videreutdanning for ansatte i brann- og redningsvesenene. Arbeidsgruppen foreslår at det vurderes hvordan realkompetanse kan settes i system i etter- og videreutdanningen.

Arbeidsgruppen anbefaler at etter- og videreutdanningen ivaretas i revidering av brann- og redningsvesenforskriften.

Det anbefales å se på mulighetene for å samordne kompetanse tilknyttet praksisstedene og deltidsopplæringen. Brann- og redningsskolen gis i oppgave å innarbeide og tilrettelegge for fremtidig etter- og videreutdanning i etableringen av praksisutdanningen og opplegget for deltidsutdanning.

Arbeidsgruppen anbefaler at mulighet for jevnlig oppdateringskurs på alle nivåer i brann- og redningsvesenene utredes.

5. Utarbeide en kompetansestrategi i hvert brann- og redningsvesen

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides en kompetansestrategi i hvert enkelt brann- og redningsvesen. Arbeidsgruppen mener at en slik strategi vil legge til rette for at personell i brann- og redningsvesenene har oppdatert kompetanse til å møte eksisterende og nye oppgaver.

Arbeidsgruppen foreslår at DSB i samarbeid med relevante aktører, og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, utarbeider en veiledning for arbeidet med kompetansestrategien.

6. Tilrettelegge for økt mangfold

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en felles nasjonal strategi for arbeid med mangfold og kultur i brann- og redningsvesenene. Strategien bør gi føringer for mangfoldsarbeidet i brann- og redningsvesenene, samtidig som den bør ha åpning for lokale justeringer. Relevante aktører, blant annet fra brann- og redningsvesenene og arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, må delta i strategiarbeidet.

Arbeidsgruppen mener forskning på mangfold i brann- og redningsvesenene må økes. Norge må ta aktiv del i den internasjonale søken etter kunnskap om årsaksammenhenger og kulturelle barrierer, og sikre implementering av best practice både nasjonalt og lokalt.

7. Tiltak for å redusere risikoen for yrkesrelaterte kreftsykdommer

Arbeidsgruppen mener risikoen for yrkesrelaterte kreftsykdommer hos ansatte i brann- og redningsvesenene må føre til tiltak som ivaretar denne yrkesgruppen på en bedre måte enn i dag. Dagens yrkesskaderegelverk må forenkles og endres, for å ivareta den som blir syk bedre, uavhengig av den enkeltes stillingsbrøk.

Arbeidsgruppen mener det forebyggende arbeidet hos kommunen som arbeidsgiver må styrkes.

Arbeidsgruppen mener det er behov for mer forskning på forebygging av yrkesrelatert kreft i brann- og redningsvesenene, og anbefaler at finansieringen av forskningen på området styrkes.

Arbeidsgruppen anbefaler at kunnskap om kreftisiko og forebygging av kreft skal inngå som en del av utdanningen for både brannkonstabler og brannforebyggere. Arbeidsgruppen anbefaler at kunnskap om kreftisiko og forebygging av kreft skal gjentas ved å inngå i opplæringen på arbeidsplassen og i sertifiseringer/resertifiseringer, som for eksempel i røykdykkertesten.

8. Yrkesskadeerstatning for sykdom og skader

Arbeidsgruppen anbefaler at det innføres tiltak slik at brann- og redningspersonell, både heltids- og deltidsansatte, sikres en forutsigbar yrkesskadeforsikring som omfatter erstatning for skader som de pådrar seg i tjenesten, under trening, øvelser og under hendelser.

Som ett av tiltakene anbefaler arbeidsgruppen at det etableres en sikringsbestemmelse i brann- og eksplosjonsvernloven tilsvarende som i politilovens § 23 a), for skader som ikke dekkes etter yrkesskadeforsikringsloven § 11.

9. Hindre trekk i dagpenger for deltidspersonell ved permittering hos hovedarbeidsgiver

Arbeidsgruppen anbefaler at det gjennomføres endringer i folketrygdloven, slik at deltidspersonell ikke blir trukket i dagpenger når de tjenestegjør for brann- og redningsvesenet selv om de er permittert fra sin hovedarbeidsgiver.

10. Sikre velferdsordninger for deltidsansatte

Arbeidsgruppen mener det må igangsettes tiltak gjennom nødvendige lov- og forskriftsendringer i folketrygdloven, slik at deltidspersonell sikres like rettigheter som heltidspersonell i brann- og redningsvesenene.

6.10 ØKE KUNNSKAPSGRUNNLAGET, EVALUERING OG LÆRING I BRANN- OG REDNINGSVESENENE

1. Bedre brannårsakstatistikk for å lære etter branner

Arbeidsgruppen anbefaler at det iverksettes tiltak for å sikre bedre brannårsakstatistikk for å øke læringen etter branner. Arbeidsgruppen mener flere mulige tiltak bør vurderes nærmere:

- Riksadvokaten bør gi tydeligere føringer for etterforskning av branner, slik at man får innhentet læringspunkt som kan forebygge branner i fremtiden.
- Pålagte regionale tverretatlige etterforskningsgrupper bestående av politi (leder), brann- og redningsvesen og Det lokale el-tilsyn (DLE).
- Tilgjengeliggjort utdanning for personell i brann- og redningsvesenene for etterforskning av branner. Dette kan vurderes gjennomført i Brann- og redningsskolens regi eller i regi av allerede etablerte studieretninger hos Politihøgskolen.
- Det regionale samarbeidet (struktur 3) som arbeidsgruppen anbefaler, vil også gi en arena for økt samarbeid om etterforskning. Dette er en av oppgavene som bør ligge til det regionale nivået.
- Tidligere utredninger, og flere aktører ønsker seg en brannkommisjon à la Statens havarikommisjon (SHK). Alternativt at SHK tar ansvaret for etterforskning av store omfattende branner som kan gi nasjonal læring. Dette må utredes, sett opp mot andre anbefalte tiltak.

2. Etablering av kvalitetsindikatorer i det forebyggende arbeidet

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en felles definisjon av hva kvalitet i det forebyggende arbeidet er, hvilke indikatorer som skal belyse kvaliteten i tjenesten, og om ressurser brukes effektivt og riktig. Arbeidsgruppen anbefaler at dette utredes nærmere.

3. Øke satsningen på forskning på brann- og redningsområdet

Arbeidsgruppen anbefaler at det bevilges friske midler til forskning, og at midlene kanaliseres gjennom Norges forskningsråd. Det foreslås 300 millioner kroner over 10 år til forskningsprosjekter. DSB som nasjonal brannmyndighet må ha en tydelig rolle og ansvar i fordeling og prioritering av midlene. Arbeidsgruppen anbefaler at Fire Research and Innovation Centre (FRIC), som ble etablert i 2019, videreutvikles og sikres økt finansiering.

4. Mer analyser på nasjonalt nivå

Arbeidsgruppen anbefaler at DSB gis et utvidet ansvar for nasjonale analyser på brann- og redningsområdet, for eksempel utarbeidelse av nasjonal brann-ROS.

5. Bedre oversikt over kostnadene til brann- og redningsvesenene

Arbeidsgruppen anbefaler at Statistisk sentralbyrå gis i oppdrag å vurdere nærmere hvilke grep som kan gjøres for å få bedre oversikt over kostnadene til brann- og redningstjenesten i Norge.

6.11 KRISE OG KRIG

1. Utrede utfordringer for brann- og redningsvesenene ved kriser eller krig

Arbeidsgruppen anbefaler at det gjennomføres en utredning av forhold som vil skape utfordringer for brann- og redningsvesenene i en krise eller krig.

6.12 LEVEDYKTIGE BRANN- OG REDNINGSVESEN MED DELTIDSPERSONELL

Flere av tiltakene som anbefales i rapporten vil bidra til å styrke brann- og redningsvesenene som har deltidspersonell og sikre at ordningen vil være god i fremtiden. Arbeidsgruppen anbefaler i tillegg følgende tiltak knyttet til rekruttering til deltid:

1. Tilrettelegge for å kombinere flere kommunale stillinger

2. Kommunene bør ikke legge begrensninger på egne ansatte i kommunale stillinger slik at de kan ha stilling som deltidspersonell

3. Andre tiltak knyttet til deltidsansatte

Arbeidsgruppen vil også trekke fram noen aktuelle tiltak som det ikke har vært tid til å utrede tilstrekkelig i dette arbeidet. Noen av disse tiltakene mener arbeidsgruppen kan være effektive. Det anbefales at tiltakene vurderes og utredes nærmere:

- Innføre krav om minimum én heltidsstilling til forebyggende arbeid i alle brann- og redningsvesen.
- Øke øvingstimer for deltidskonstabler. Et slikt tiltak vil gå ut over hovedarbeidsgiver i større grad enn i dag. Tiltaket bør derfor balanseres med kompensasjon til hovedarbeidsgiver, eventuelt ulemperekompensasjon innenfor arbeidstid.
- Det bør vurderes om oppgaver i forbindelse med kommunal beredskapsplikt i større grad kan legges til brann- og redningsvesenene.
- Synliggjøre reell arbeidsmengde i stillingsprosent for personell med dreiende vaktordning.
- Øke godtgjøring til de deltidsansatte. Kommuner med rekrutteringsproblemer bør vurdere heving av godtgjøringen til deltidsansatte.
- Økt fokus på brannberedskap som et moment i arealplanleggingen.

6.13 ANDRE TILTAK

1. Utrede en ny finansieringsmodell for neste generasjons nødnett, som oppleves mer rettferdig for de mindre brann- og redningsvesenene

2. Utrede finansiering av tilsyn på farlig stoff området

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes hvordan avgifter og gebyrer kan bygge opp under en risiko-basert forvaltning, og hvordan det kan brukes som et aktivt virkemiddel i det forebyggende arbeidet. I den forbindelse må det også vurderes hvordan det skal hensyntas at kommunen er den primære tilsynsmyndigheten etter forskrift om håndtering av farlig stoff.

3. Avklaring av tilstrekkelig egenberedskap i industrien vs. offentlig beredskap

Arbeidsgruppen anbefaler at det iverksettes et arbeid som skal resultere i en tydelig veiledning til virksomhetens egenberedskap, sett opp mot brann- og redningsvesenenes innsatsstyrke, når farlig stoff er involvert.

4. Harmonisering av grenser for IUA-samarbeidet og de nye brann- og redningsregionene

Arbeidsgruppen anbefaler at Kystverket harmoniserer grensene for IUA-samarbeidet med grensene for de nye brann- og redningsregionene.

5. Samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket

Arbeidsgruppen anbefaler at det bør etableres en samarbeidsarena mellom DSB og Kystverket om blant annet interkommunale utvalg mot akutt forurensning.







Ord og begreper

Begrep	Beskrivelse
API	Application Programming Interface (programmeringsgrensesnitt i IKT-systemer)
AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral, nødmeldesentral for helsetjenesten.
BDO	Branns driftsorganisasjon, drift av radioterminaler for brann og andre nød- og beredskapsorganisasjoner. Del av DSBs avdeling for nød- og beredskapskommunikasjon.
Brann- og redningsvesen	Kollegiet for Brannfaglig Terminologi (KBT) definerer brann- og redningsvesenet som: «Organisasjon som kommunen har satt til å ivareta brannforebyggende oppgaver og beredskapsoppgaver i henhold til lov» ²⁶² . Kan også omfatte 110-sentralene.
Brann-ROS	Sektor-ROS innenfor brann og redning.
Branntekniske løsninger	Aktive og passive brannsikringstiltak som skal forebygge brann eller begrense konsekvensene av brann. For eksempel automatiske slokkeanlegg, brannalarm-anlegg, seksjoneringsvegg.
BRIS	BRIS er en forkortelse for brann- og redningsvesenets innrapportering og statistikk. BRIS er DSB sitt nasjonale verktøy for hendelsesrapportering. BRIS gir oversikt over hvilke oppdrag brann- og redningsvesenene håndterer.
CBRNE	Felles betegnelse for farlige stoffer. Kjemiske stoffer (C), biologiske agens (B), radioaktive stoffer (R), nuklært materiale (N) og eksplosiver (E) med høyt farepotensiale.
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Dreiende vakt	Dreiende vakt er en roterende vaktordning for deltidspersonell som sikrer at et vaktlag med brannpersonell er tilgjengelig til enhver tid.
eCall	Et felles europeisk nødmeldingssystem for varsling av trafikkulykker. Systemet skal installeres i personbiler og lette varebiler som er typegodkjent etter 31. mars 2018.
Fagkyndighetsprinsippet	Fagkyndighet er et generisk begrep som betyr det samme som fagkunnskap. I sammenhengen med 110-sentralene innebære fagkyndighetsprinsippet at operatørene har utdanning og erfaring som beskrevet i Brann- og redningsvesen-forskriftens §39.
Fagsentral	En nødmeldesentral der det i henhold til fagkyndighetsprinsippet er ansatt fagutdannede operatører som mottar og behandler innkommende nødmeldinger og henvendelser fra eksempelvis publikum eller kunder.
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
Hdir	Helsedirektoratet
IARC	International Agency for Research on Cancer
IoT	Internet of Things, ting koblet til internett
IUA	Interkommunalt utvalg mot akuttforurensning
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KDD	Kommunal- og distriktsdepartementet
KOSTRA	Kommune-stat-rapportering. Alle norske kommuner og fylkeskommuner sender inn tall fra sine tjenesteområder 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>).

Begrep	Beskrivelse
MET	Meteorologisk Institutt
MOB	Melding om brannvernet (MOB). En årlig rapport om egen virksomhet som brann- og redningsvesenet og 110-sentralene skal sende til DSB innen 1. februar hvert år.
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) er en svensk statlig forvaltningsmyndighet med ansvar for kriseberedskap, sivilforsvar og vern mot ulykker.
Nasjonalt brannfaglig råd	Nasjonalt brannfaglig råd (NBR) er et rådgivende organ for DSB innenfor brann- og redningsområdet. NBR består av brannsjefer som er utpekt til å sitte i lokal redningssentral (LRS) i politidistriktene og deres stedfortredere. Rådet består derfor av 24 personer fra brann- og redningsvesenene, samt representanter fra DSB.
NGN	Neste generasjon nødnett
NKS110 IKS	Nasjonalt kommunesamarbeid for 110-sentralene
Operasjonssentral	En sentral som styrer hendelsen inne fra sentralen gjennom å ha ansvar for å ta beslutninger om håndtering, kalle ut ressurser og ta strategiske valg. Begrepet benyttes oftest om politiets operasjonssentraler.
PBS	Politiets beredskapssystem
PLIVO	Pågående livstruende vold
POD	Politidirektoratet
PSU	Partssammensatt utvalg, behandler saker som gjelder forholdet mellom de ansatte og arbeidsgiveren.
RISE	RISE Fire Research AS er et brannteknisk kompetansesenter, lokalisert i Trondheim, eid av Research Institutes of Sweden og SINTEF.
RITS	Redningsinnsats til sjøs
RITS-KJEM	Kystverkets RITS- kjemikaliestykker. Bygger på RITS-ordningen. Kystverket har avtale med to brannvesen, Bergen og Oslo, om bruk av deres RITS-styrker som RITS-kjemikaliestykker.
ROS-analyse	Risiko og sårbarhetsanalyse
RVR	Restverdiredning. Tiltak som iverksettes for å redusere de materielle konsekvensene av en skade.
Samlok	Samlokalisering av nødmeldesentralene til brann, politi og helse
SFS2404	Sentral forbundsvis særavtale for brann- og redningstjenesten
SHK	Statens havarikommisjon
SSB	Statistisk Sentralbyrå
SNLA	Stiftelsen Norsk Luftambulans
USAR	Urban Search And Rescue. Søk og redning i sammenraste byggverk, men benyttes i denne rapporten også mer generelt om spesialredning.
VBR	Vest Brann- og redningsregion
VR	Virtual Reality

TABELL 13. Forklaring av ord, begreper og forkortelser som er benyttet i denne rapporten.





Kilder

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. Hentet fra: <https://politi.dk/-/media/mediefiler/ssjyl/dokumenter/risikovirksomheder/retningslinjer-for-indsatsledelse-2018.pdf>.

Byggeforskrift 1985, 15. november 1984 nr. 1892. Kommunal- og arbejdsdepartementet.

Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council. Hentet fra: <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 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 1. september 2003 nr. 1161, om delegering av myndighet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter produktkontrollloven, lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr, brann- og eksplosjonsvernloven og lov om sivilforsvaret (deleg. til DSB etter produktkontrollloven m.m.). Justis- og beredskapsdepartementet.

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

Forskrift 15. juni 2017 nr. 844 om sivil håndtering av eksplosjonsfarlige stoffer (eksplosivforskriften). Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 16. juni 2017 nr. 779 om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften).

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, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften). 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 (dimensjoneringsforskriften). Justis- og beredskapsdepartementet. Opphevet.

Forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (forskrift om fyrverkeri og pyrotekniske varer). Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 4. januar 2022 nr. 10 om kommunal beredskap mot akutt forurensning. Nærings- og fiskeridepartementet.

Forskrift 6. desember 2019 nr. 1740 om organisasjonsplan for redningstjenesten. Justis- og beredskapsdepartementet.

Forskrift 8. juni 2009 nr. 602 om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen (håndtering av farlig stoff). Justis- og beredskapsdepartementet.

Författningar: Lagar och förordningar om räddningsväsendet och nödcentralverksamheten. Hentet fra 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 bedömningskyldighet samt om regionförvaltningsverkets expertbedömning. Social- och hälsovårdsministeriet. Hentet fra: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2022/20221213>.

Inrikesministeriets förordning 21.12.2022/1225 om beslut om räddningsväsendets servicenivå. Inrikesministeriet. Hentet fra: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2022/20221225>.

Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (Utredningsinstruksen). 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. Hentet fra: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2021/20210613>.

Lag 611/2021 om välfärdsområden. Social- och hälsovårdsministeriet. Hentet fra: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2021/20210611>.

Lag 615/2021 om ordnande av social- og h lsovr rden og r ddningsv sendet i Nyland. Social- og h lsovr rdsministeriet. Hentet fra: <https://www.finlex.fi/sv/laki/smur/2021/20210615>.

Loponen, T., & Liukkonen, H. (2022). R ddningsv sendets fickstatistik 2016-2020. Pelasiusopisto R ddningsinstituttet. Hentet fra: http://info.smedu.fi/kirjasto/Sarja_D/D2_2022.pdf.

Lov 21. desember 1956 nr.1 om aldersgrenser for statsansatte m.fl. (Aldersgrenseloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Milj verndepartementet.

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

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). Justis- og beredskapsdepartementet.

Lov 16. juni 1989 nr. 65 om yrkesskadeforsikring (yrkesskadeforsikringsloven). Justis- og beredskapsdepartementet.

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

- Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven). Justis- og beredskapsdepartementet.
- Lov 8. juni 2018 nr. 28 om høyere yrkesfaglig utdanning (fagskoleloven). 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. Hentet fra: <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. Hentet fra: <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 ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 31 (1998–1999). Om lov om erstatning ved pasientskader (pasientskadeloven). Justis- og beredskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 43 (1986–1987). Om lov om brannvern m.v. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Prop. 15 L (2022–2023). Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven (etablering av fagskole for brann- og redningspersonell mv.). Justis- og beredskapsdepartementet.
- Reformen av räddningsväsendet: Syftet med reformen av räddningsväsendet är förbättrad service. Hentet fra Inrikesministeriet [mai 2023]: <https://intermin.fi/sv/reformen-av-raddningsvasendet>.

Räddningslag 379/2011. Inrikesministeriet. Hentet fra: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110379>.

SFS 2404: Brann- og redningstjeneste (2021–2022). Særavtale hentet fra 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 REFERANSER

Albertsen, D., Foss, E. S. (2020). «*Hvordan går det med innvandrere fem år etter avlagt fag-/svenneprøve?*». Hentet fra 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. Hentet fra: <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*. Hentet fra: <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. Hentet fra: <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). Hentet fra: <https://www.kompetansenorge.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*, ss 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*. Hentet fra digdir.no: <https://www.digdir.no/media/3261/download>.

DSB, Helsedirektoratet. (2017). *Veileder: Samarbeid mellom kommunale tjenesteytere om brannsikkerhet for risikoutsatte grupper*. Hentet fra: <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/samarbeid-mellom-kommunale-tjenesteytere-om-brannsikkerhet-for-risikoutsatte-grupper/>.

DSB (2013). *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Hentet fra: <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. Hentet fra: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/brannene-i-lardal-flatanger-og-pa-froya-vinteren-2014/>.

DSB (2016). *Veiledning til forskrift om brannforebygging*. Hentet fra: <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*. Hentet fra: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/nyheter/konseptutredning-opplaring-for-deltidspersonell.pdf>.

DSB (2019). *Beredskapsanalyse Skogbrann*. HR 2420. Hentet fra: <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/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)*. Hentet fra 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 samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2023). *Samfunns- og sikkerhetsdatabasen (Sambas)*. Direktoratet for samfunnssikkerhet 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. Hentet fra: <https://www.dsb.no/menyartikler/nod-og-beredskapskommunikasjon-nodnett/nasjonaltstyringsmodell/>.

DSB til Justis- og beredskapsdepartementet. Oversendelsesbrev av 20.06.2022 fra «*Samhandling mellom brann- og redningsvesen og helsetjenesten*». (Saksnummer: 2019/10342 JP 75).

FFI: Forsvarets forskningsinstitutt. Hentet fra: <https://www.ffi.no/om-ffi>.

Finans Norge (2022, 24.mai). *Brann for 1,6 milliarder kroner på få måneder*. Hentet fra: <https://www.finansnorge.no/artikler/2022/q2/brann-for-16-milliarder-kroner-pa-fa-maneder/>.

Finans Norge. BRASK: *Brannskadestatistikk*. Hentet fra finansnorge.no: <https://brask.finansnorge.no/>.

Folkehelseinstituttet: Om Folkehelseinstituttet. Hentet fra: <https://www.fhi.no/om/fhi/>.

FORF: Medlemsorganisasjoner. Hentet fra: <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*. Hentet fra: <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*. Hentet fra: 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-denngang-i-kragero-sentrum/116308>.

Hovedredningssentralen (2021). Evaluering: *Redningsaksjonen og den akutte krisehåndteringen under kvikkleireskredet på Gjerdrum*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/52d43dc95b5b44fd80293c2b3515713b/rapport-gjerdrum-hovedredningssentralen-03-06-2021-digital-1.pdf>.

Hovedredningssentralen. (2018). *Håndbok for redningstjenesten: Systembeskrivelse, prinsipper, verdier – Nivå 1*. Hentet fra: <https://www.hovedredningssentralen.no/wp-content/uploads/2018/09/Den-norske-redningstjenesten.pdf>.

Hovedredningssentralen. Om HRS: Om oss. Hentet fra: <https://www.hovedredningssentralen.no/om-hrs/om-hovedredningssentralen/>.

Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Ansvarsområder og oppgaver i JD. Hentet fra regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>.

Justis- og beredskapsdepartementet (2022). Hovedinstruks til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3c537105c09c496d8a0b5540f3e82623/hovedinstruks-dsb-20221.pdf>.

Justis- og politidepartementet (2011). *Redningstjenesten – søk- og redningsutgifter*. (Rundskriv G-04-2011). Hentet fra: <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). Hentet fra infoserie til Kommunal Forvaltning: <https://kf-infoserie.no/a/h/931fe8f5-8cdf-47ab-a8fb-9e8dba6f8e66/2167b8fd0ae34c4cb96ded9774157024?&howExact=true&ticketId=3a8c117f-195f-401a-9ee3-71ee87bbb83a>.

Kommunal- og distriktsdepartementet. *Hovedtariffavtalen i staten 1. mai 2022–30. april 2024*. Hentet fra regjeringen. no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hta-2022-2024/id696502/>.

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

MSB (2016). Framtidsstudie år 2030: *Med fokus på kommunal reddningstjenestorganisasjon*. Hentet fra: <https://www.msb.se/sv/publikationer/framtidsstudie-ar-2030--med-fokus-pa-kommunal-raddningstjanstorganisation-studie/>.

MSB (2019). *Insatsverksamheten 2018*. Hentet fra: <https://rib.msb.se/filer/pdf/28802.pdf>.

MSB (2020). Studie: *Jämställdhet och mångfald i räddningstjänst 2010–2020: forskningsöversikt och rekommendationer*. Hentet fra MSB.se: <https://rib.msb.se/filer/pdf/29407.pdf>.

MSB (2023). *Årsrapport för insatsverksamheten 2022*. Hentet fra 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*. Hentet fra 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. Hentet fra: <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. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a669996f90945ba88e2ad3d11153774/brannevaluering.pdf>.

Rapport fra arbeidsgruppe «Samhandling mellom politiet og brann- og redningsvesenet», datert 15.06.2022. (Saksnummer: 2019/10342 JP 74).

Regjeringen (2021). *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentes fra: [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*. Hentet fra riksantikvaren.no: <https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/bevaringsprogramma/freda-bygninger-i-privat-eie/>.

Riksantikvaren (2023, februar). *142 millioner til fredede bygg i privat eie*. Hentet fra: <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*. Hentet fra: <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. Hentet fra: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1335941/FULLTEXT01.pdf>.

Skogbrand (2022). *Skogbrands Årsrapport*. Hentet fra skogbrand.no: <https://www.skogbrand.no/om-oss/#rapporter>.

Standard Norge (NS 11201). *Norsk Standard for mangfoldsledelse*. Hentet fra standard.no [mai 2023]: <https://standard.no/fagomrader/styringssystemer/mangfoldsledelse/>.

Statistisk sentralbyrå (2022) Statistikkbanken: *Nasjonale befolkningsframskrivinger*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/table/13601/>.

Statistisk sentralbyrå (2022). *Nasjonale befolkningsframskrivinger*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/statistikk/nasjonale-befolkningsframskrivinger>.

Statistisk sentralbyrå (2023). Statistikkbanken: *Innvandrere og norskfødte med innvandrereforeldre*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/statbank/table/09817/>.

Statistisk sentralbyrå (2022). Statistikkbanken: *KOSTRA*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/statbank/list/kostrahoved>.

Statsforvalteren (2023). *Om oss*. Hentet fra statsforvalteren.no: <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>.

Strand, B. H., m.fl. (2014). *Helse hos eldre i Norge*. Folkehelseinstituttet. Oppdatert 2022, hentet fra: <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 redningstjeneste 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)*. Hentet fra: <https://ri.diva-portal.org/smash/get/diva2:1702668/FULLTEXT01.pdf>.



FOTO | LARS MAGNE HOVTUN, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT





Vedlegg

VEDLEGG 1 – DELTAGERE I DELARBEIDS-GRUPPENE OG REFERANSEGRUPPEN

Delarbeidsgruppene

Fire delarbeidsgrupper har understøttet arbeidsgruppens arbeid. De fire delarbeidsgruppene har bestått av følgende personer:

Delarbeidsgruppe beredskap
Dag Rune Omland, DSB – <i>delarbeidsgruppeleder</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 mangfold
Ann Christin Olsen-Haines, DSB – <i>delarbeidsgruppeleder</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 forebygging
Anders Leonhard Blakseth, DSB – <i>delarbeidsgruppeleder</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>delarbeidsgruppeleder</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

Referansegruppen

Referansegruppen for helhetlig har bestått av følgende deltagere:

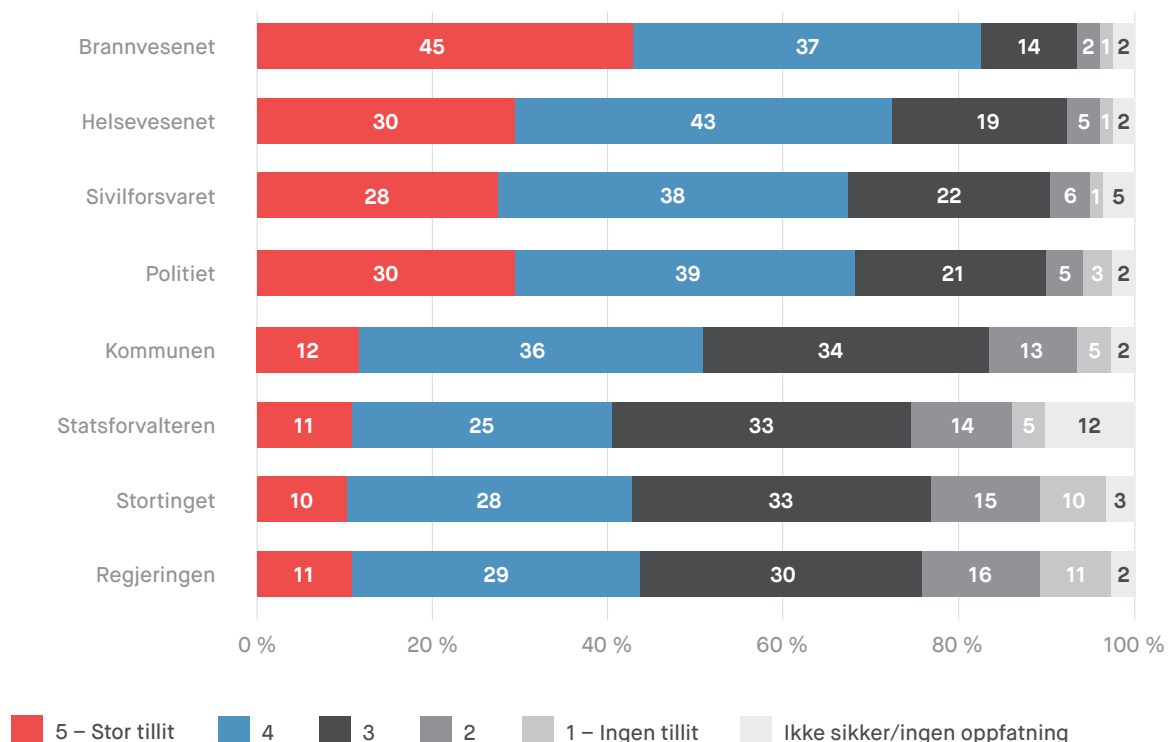
Virksomhet/organisasjon/etat	Representant
Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF)	Bente Asphaug
Politidirektoratet	Trude Mikkeldrud Torp
Helsedirektoratet	Terje Olav Øen
Nettverk for kvinner i brann og redning	Lill Overvik
Kystverket	Kjetil Aasebø
Hovedredningssentralen	Per A. Hognaland
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 – YTTERLIGERE OM NÅSITUASJONEN

Befolkningens tillit til brann- og redningsvesenet

Tillit er en grunnleggende forutsetning for at en offentlig etat med så bred befolkningskontakt som brann- og redningsvesenet, skal kunne håndtere sine forebyggings- og beredskapsoppgaver. Tilliten påvirker blant annet brann- og redningsvesenets evne til å nå fram til befolkningen med råd og veiledning omkring brannsikkerhet.

IPSOS gjennomførte i 2022 en befolkningsundersøkelse for DSB. Denne undersøkte befolkningens tillit til redningsetatene og viste at de hadde stor tillit til brannvesenet, helsevesenet, politiet og Sivilforsvaret. Befolkningen hadde størst tillit til brannvesenet, der en andel på 82 % oppga at de hadde høy tillit til brannvesenet. Tilsvarende undersøkelse er gjennomført i 2013 og 2016. Disse viste på tilsvarende måte at befolkningen over tid har hatt høy tillit til brannvesenet og de andre beredskapssetatene.



FIGUR 28. Befolkningen har stor tillit til brann- og redningsvesenet. En andel på 82 % oppga at de hadde høy tillit til brannvesenet i befolkningsundersøkelse Opinion utførte for DSB i 2022.



FOTO | LARS MAGNE HOVTUN, OSLO BRANN- OG REDNINGSETAT

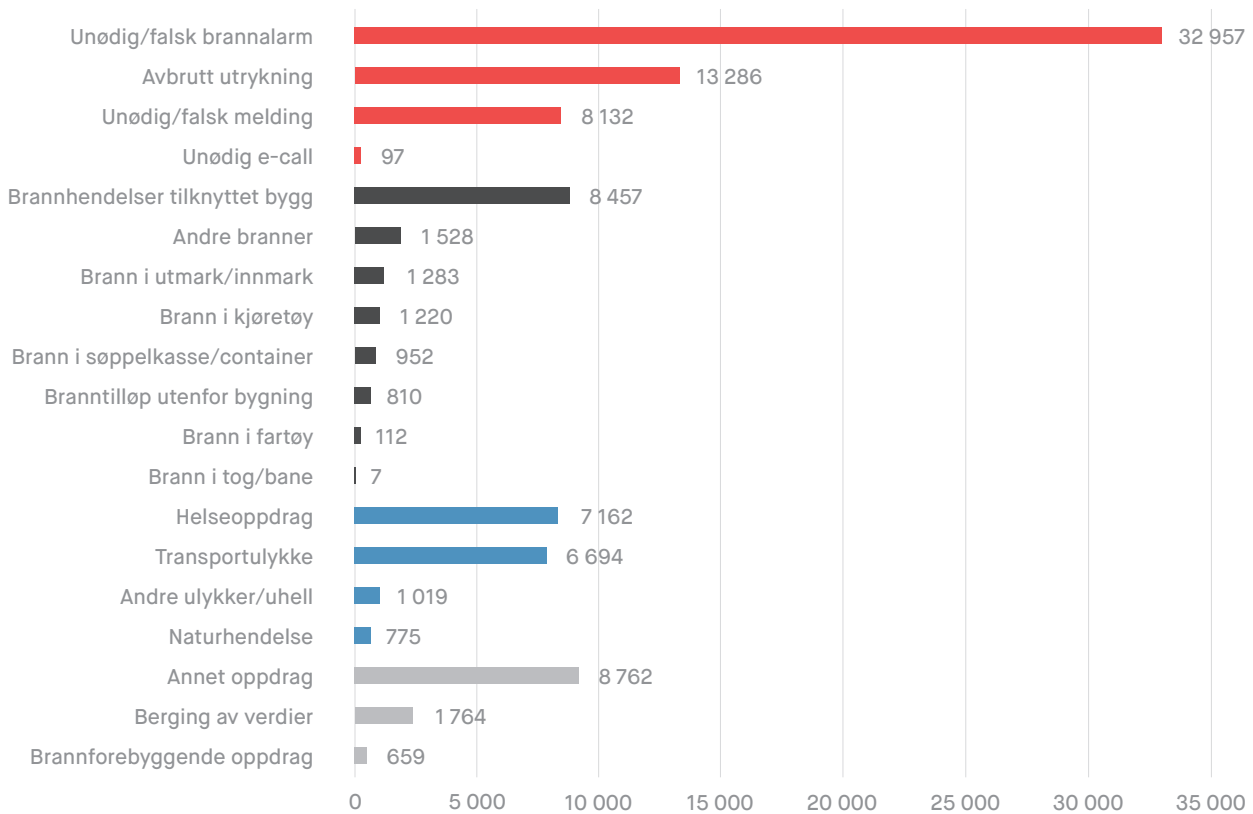
Ytterligere statistikk om oppdragene

Om datagrunnlaget og BRIS

Kilden for statistikk om brann- og redningsvesenenes oppdrag er BRIS (Brann- og redningsvesenets innrapportering og statistikk). BRIS er brann- og redningsvesenenes rapporteringsløsning inn til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Systemet gir oversikt over de oppdragene som brann- og redningsvesenene rykker ut på etter utalarmering fra 110-sentralene. Løsningen ble tatt i bruk i 2016, og erstattet tidligere innrapportering som først var basert på papirskjemaer, og deretter webskjemaer.

En viktig endring ved innføring av BRIS, var at alle oppdragene automatisk ble overført fra 110-sentralene til BRIS. Dermed gir BRIS et bedre helhetsbilde av brann- og redningsvesenenes utrykninger. Alle oppdrag får automatisk overført faktaopplysninger fra 110-sentralens oppdragshåndteringsverktøy om tid, sted, type hendelse og ressurser. Dette gjør at det ikke er mulig å sammenlikne statistikk over oppdrag før og etter innføring av BRIS. For alle oppdrag innen brann og ulykker rapporterer rapporterer brann- og redningsvesenene også manuelt ved å svare på spørsmål om blant annet innsats, bakgrunn og omfang, skader, og vurderinger av hendelsen.

BRIS er en «levende database», der oppdrag kan bli godkjent lang tid etter hendelsen fant sted. Det betyr at tallene kan variere noe ut fra tidspunktet de er tatt ut på. Dette kan forklare eventuelle mindre forskjeller mellom tall i rapporten.



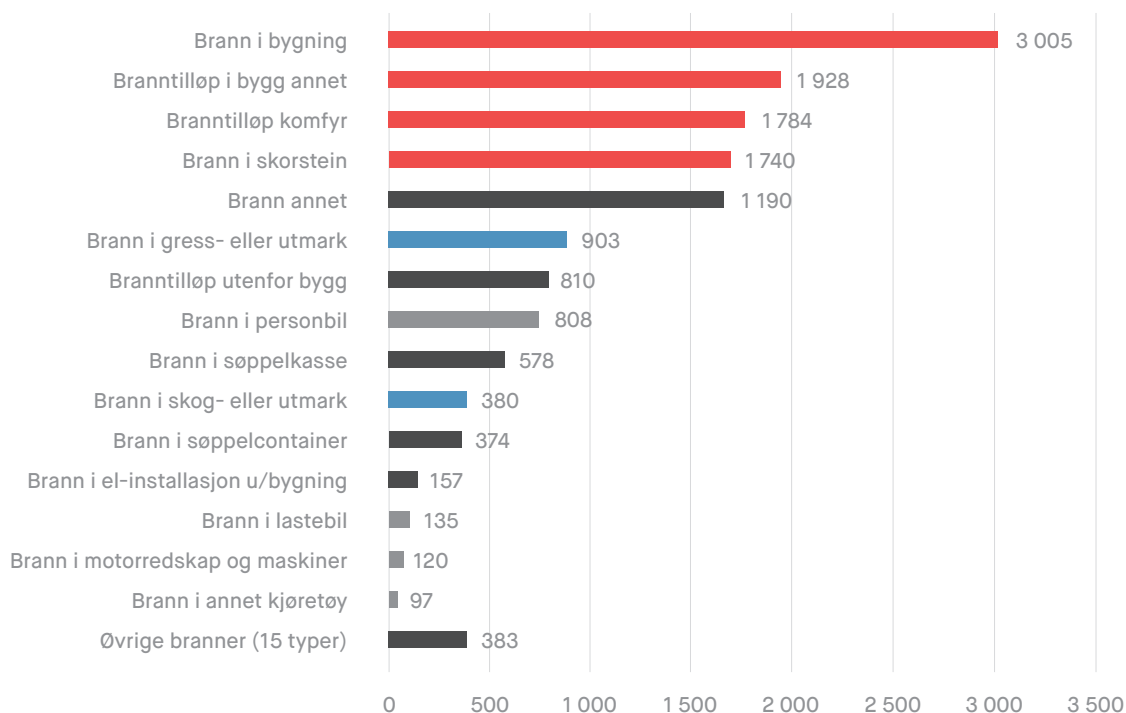
FIGUR 29. Fordelingen av antall oppdrag innen ulike oppdragskategorier i BRIS, tall fra 2022.

Detaljert oversikt over oppdragene

En mer detaljert inndeling av oppdragene er vist i figur 29. Fargene på kolonnene viser den overordnede oppdragstypen for hendelseskategorien. Figuren synliggjør også at brann- og redningsvesenene bruker tid på mange andre aktiviteter enn brannslukking. Hver av de fire hovedkategoriene blir forklart i de følgende avsnittene.

Brann

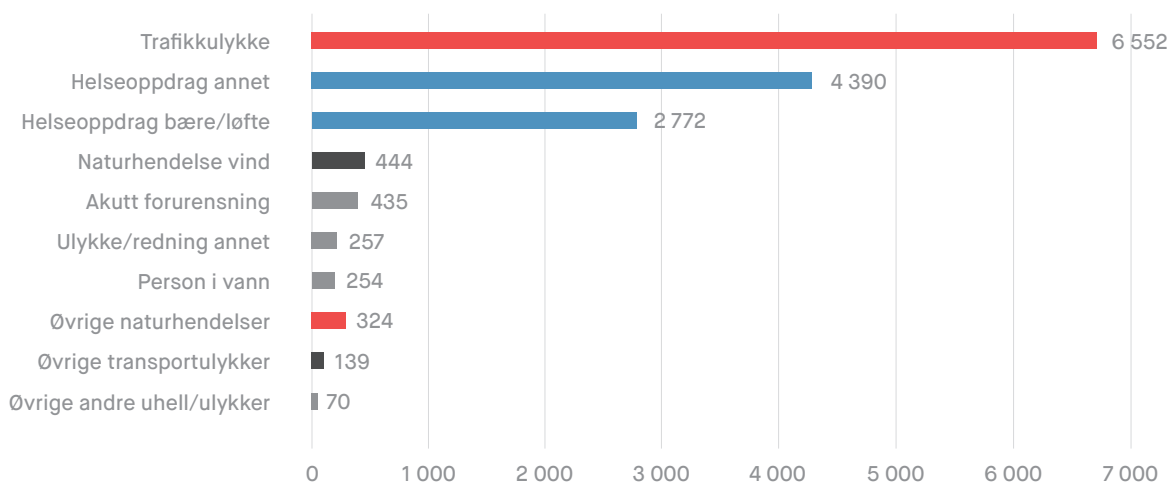
Den overordnede oppdragstypen «brann» omfatter en rekke ulike underkategorier, med spesifiserte oppdragstyper som vist i figur 30.



FIGUR 30. Brannoppdrag er fordelt på ulike kategorier i BRIS. Diagrammet viser antall hendelser per oppdragstype i 2022. Fargene viser oppdragstyper i samme kategori.

Ulykker

Oppdragstypen «ulykker» omfatter helseoppdrag, transportulykker, naturhendelser og andre ulykker/uhell. Figur 31 viser de ulike oppdragstypene, og antallet hendelser i 2022.

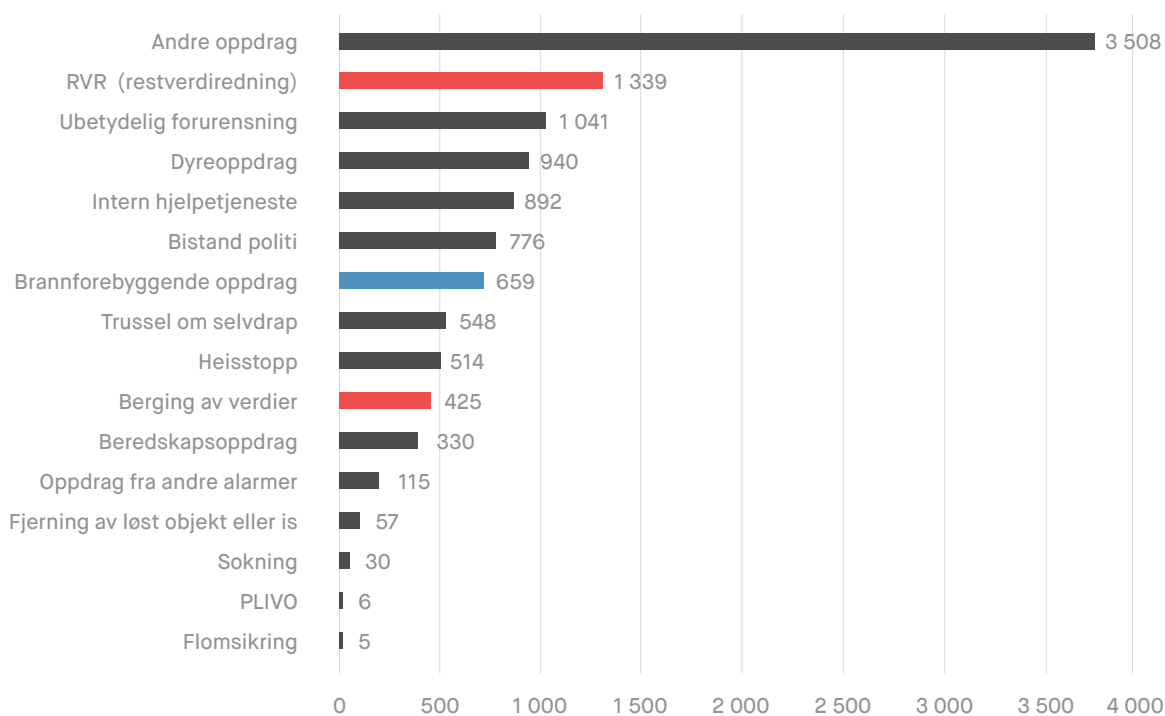


FIGUR 31. Antall oppdrag innenfor ulike kategorier for ulykker i 2022.

Andre typer oppdrag

Oppdragene under «andre typer oppdrag» deles inn i underkategoriene «brannforebyggende oppdrag», «bergning av verdier» og «annet oppdrag». Hver av disse deles igjen inn i mer spesifikke oppdragstyper. Figur 32 viser fordelingen av hendelser, hvor fargene viser hvilken kategori de tilhører.

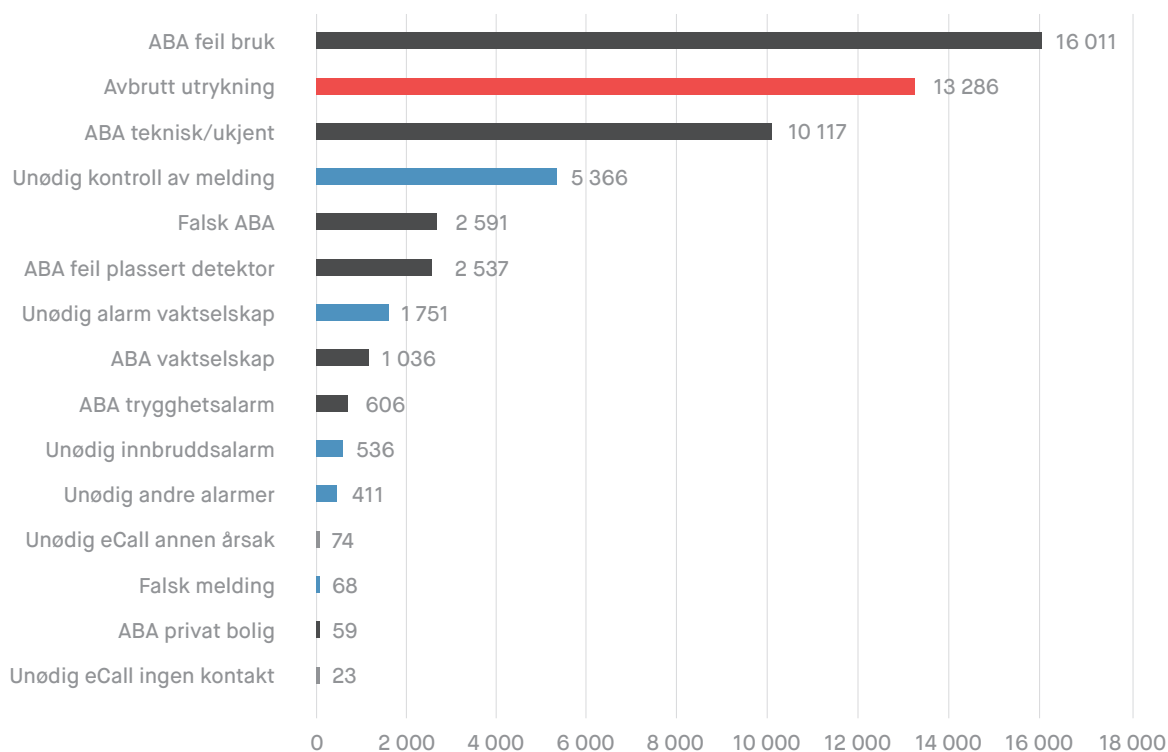
De aller fleste oppdragene hører til i kategorien «annet oppdrag», som består av en rekke spesifiserte typer oppdrag samt sekkeposten «andre oppdrag». Brann- og redningsvesenene rapporterer ikke ytterligere om detaljer ved innsatsen i disse oppdragene, så det er vanskelig å si hva slags oppdrag dette er. Hendelsene har en opprinnelig hendelsestype som blir satt av 110-operatøren før brann- og redningsvesenet har vært på stedet, og ut fra denne ser det ut til at de fleste oppdragene er hendelser hvor brann- og redningsvesenet utfører en hjelpetjeneste i form av assistanse eller bistand til andre. Det kan for eksempel være innlåsing i hus, opplåsing av bil, mottak av helikopter, andre dykkeroppdrag enn redning av personer, utvendige vannlekkasjer, eller hjelp til å tilbake stille brannsentral.



FIGUR 32. Andel oppdrag innenfor kategorien andre typer oppdrag, 2022.

Unødige og falske utrykninger

Den overordnede oppdragstypen med flest oppdrag er «unødige og falske utrykninger». Fordelingen av oppdrag på de ulike underkategoriene og oppdragstypene vises i diagrammet i figur 33.



FIGUR 33. Fordelingen av unødige og falske utrykninger, 2022.

Organisering av 110-sentralene

Figur 34 viser kart over geografisk inndeling av landets 110-distrikter med plassering av de tolv 110-sentralene.



FIGUR 34. Kart over geografisk inndeling av landets tolv 110-distrikter.

110-distrikt	By	Samlokalisert	Eierstruktur
Finnmark 110-distrikt	Kirkenes	110, 112, 113	Vertskommune
Troms 110-distrikt	Tromsø		Vertskommune
Nordland 110-distrikt	Bodø	110, 112, 113	Del av eget brann- og redningsvesen
Trøndelag 110-distrikt	Trondheim		IKS
Møre og Romsdal 110-distrikt	Ålesund	110, 112	Kommunalt foretak
Vest 110-distrikt	Bergen		Vertskommune
Sør-Vest 110-distrikt	Sandnes		Del av eget brann- og redningsvesen
Agder 110-distrikt	Kristiansand*	110, 112, 113	Vertskommune / IKS*
Sør-Øst 110-distrikt	Tønsberg	110, 112	IKS
Oslo 110-distrikt	Oslo		Vertskommune
Øst 110-distrikt	Ski	110, 112	IKS
Innlandet 110-distrikt	Hamar	110, 112	Vertskommune

* Fra og med samlok juni 2023

TABELL 14. 110-sentralenes plassering, samlokalisering og eierstruktur (2023).²⁶³

Tabell 14 viser hvilke sentraler som er organisert som interkommunalt selskap (IKS), etter vertskommunemodellen, som kommunalt foretak eller som en del av eget brann- og redningsvesen.

Krav til opplæring og kompetanse

Leder av brann- og redningsvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brann- og redningsvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.²⁶⁴

Kravene til personellens kvalifikasjoner reguleres i brann- og redningsvesenforskriften. Det er ulike krav til opplæring og kompetanse avhengig av funksjon og oppgaver, og i noen grad størrelsen på brann- og redningsvesenet, samt om innsatsstyrken består av brannkonstabler og utrykningsledere i heltids- eller deltidsstillinger.

Kompetansekrav brannkonstabel

Det foreligger i dag ikke krav i lov eller forskrift om formell utdanning som kvalifiserer for ansettelse som brannkonstabel, men brann- og redningsvesenet har tradisjonelt stilt krav om gjennomført videregående skole med vekt på håndverksmessige fagbrev.

Det stilles krav om gjennomføring av yrkesutdanning for brannkonstabel som skal arbeide i et brann- og redningsvesen i kommunen. Utdanningen består av opplæring på eget tjenestested, og grunnkurs for henholdsvis heltidsbrannkonstabel eller deltidsbrannkonstabel. Grunnkurset skal gjennomføres i løpet av to år etter ansettelse.

Grunnkurset for heltidspersonell gjennomføres ved Brann- og redningsskolen i Tjeldsund og går over åtte uker (316 timer). Grunnkurset for deltidspersonell gjennomføres i den enkelte kommune/region, og er en kombinasjon av selvstudium, kveldsundervisning og lørdagssamlinger. Dette kurset strekker seg over fem uker (188 timer), der selvstudium utgjør 36 timer, praksisopplæring 68 timer og klasserom/e-læring 84 timer.

²⁶³ DSB (2021) Melding om brannvern.

²⁶⁴ Brann- og eksplosjonsvernloven § 9, 3. ledd.

Tall fra Melding om brannvernet 2021 viser at 3,8 % av brannkonstabler i heltidsstillinger mangler utdanning, mens 31,7 % av brannkonstabler i deltidsstillinger mangler noen form for utdanning på området.

Kompetansekrav for personell som skal utføre feiing og tilsyn med fyringsanlegg

Det stilles krav til fagutdanning i henhold til fastsatt læreplan. I dag kalles utdanningen svennebrev i brannforebygging.

Kompetansekrav forebyggende personell

Innenfor forebyggende arbeid er det flere ulike utdanningsløp som kvalifiserer for ansettelse i brann- og redningsvesen. Spennet går fra universitets- eller høyskoleutdanning på bachelornivå til relevant fagskole- eller fagutdanning, eller utdanning som brannkonstabel i heltidsstilling med tilleggstudanning på nivå for utrykningsleder i deltidsstilling.

Det stilles krav om gjennomført yrkesutdanning for forebyggende brannvern for forebyggende personell som skal arbeide i et brann- og redningsvesen i kommunen. Utdanningen består av et forebyggendekurs som skal gi kunnskap og ferdigheter til å kunne gjennomføre systematisk, risikobasert forebyggende arbeid og har en ramme på seks uker. Forebyggende kurset skal gjennomføres innen to år fra ansettelse.

Innenfor forebyggende er det 20,9 % av brannforebyggerne (feiing og tilsyn med fyringsanlegg) som står uten utdanning, mens tallet er 13,5 % for generelt forebyggende personell.

Kompetansekrav operatør på 110-sentral

For å kvalifisere for ansettelse som operatør på 110-sentralene, må man ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel på heltid og utrykningsleder på deltid.

For personell som ikke har brann- og redningsfaglig utdanning, kreves det gjennomført forberedende yrkesutdanning for ansettelse som operatør. Dette bøter på den manglende brannkonstabel yrkesutdanning og utrykningslederutdanningen, slik at minimumskravene til fagkyndighet er ivaretatt. Utdanningen består av et forberedende alarmoperatørkurs som går over fire uker. I tillegg må internopplæring i egen 110-sentral og ICCS/Vision-kurs være gjennomført og bestått før opptak. Etter endt kurs skal eleven ha gode kunnskaper om brann- og redningsfaglige emner, slik at de til enhver tid kan handle fagkompetent i kommunikasjonen med den som melder ulykke, ved mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av personell og kommunikasjon med innsatsstyrkene.

Operatører på 110-sentralene skal ha gjennomført yrkesutdanning for operatør innen to år fra ansettelsen. For alarmsentraloperatører består utdanningen av et kurs på fire uker, som gjennomføres ved Brann- og redningsskolen i Tjeldsund.

Operatørene skal ha kunnskaper og praksis utover brannkonstabel nivået. Begrunnelsen for det er at operatørene i sitt arbeid kommuniserer og samarbeider med utrykningsledere og ledere av brann- og redningsvesenet, i utførelse av oppgaver på ledernivå som krever kompetanse utover grunnkursnivået.

Kompetansekrav utrykningsleder

Personell som skal arbeide som utrykningsleder i heltidsstilling, skal ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel heltid. Personell som skal arbeide som utrykningsleder i deltidstilling, skal ha gjennomført yrkesutdanning for brannkonstabel deltid eller heltid.

De som skal lede innsatser med røyk- og kjemikaliedykking må kunne gjøre dette på en sikker og effektiv måte. Derfor er «Ledelse trinn A» skilt ut som et eget kurs for denne målgruppen. Utrykningslederne møter mange utfordringer i sin hverdag. Kursene «Ledelse trinn B» og «Ledelse trinn C» er utviklet for å gi utrykningsleder heltid kompetanse til å møte de utfordringene de står ovenfor under utrykning og innsats. Utrykningsleder heltid har et omfang på 400 timer, mens utrykningsleder deltid har et omfang på 178 timer.

Kurset i overordnet vakt og innsatsledelse skal gi eleven kompetanse, kunnskaper, ferdigheter og holdninger for å ivareta ansvar, myndighet og faglige forhold knyttet til hendelser som brann- og redningsvesenet til enhver tid blir satt til å håndtere. Dette gjelder både under ulykker og andre uønskede hendelser (innsatsledelse), og myndighetsutøvelse utenfor ordinær arbeidstid (overordnet vakt). Opplæringen har søkelys på beredskaps- og innsatssituasjonen.

For utrykningsledere i heltidsstillinger står 8,9 % uten utdanning, mens 30,5 % av utrykningsledere deltid mangler utdanning. For deltid utgjør dette omtrent en tredel av styrken.

Kompetansekrav leder av beredskapsarbeidet

Leder av beredskapsarbeidet skal ha gjennomført kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse innen to år fra ansettelse, og ha enten universitets- eller høgskoleutdanning på bachelornivå, eller være kvalifisert som utrykningsleder heltid.

Det er to veier inn mot høyere lederfunksjoner i brann- og redningsvesenet, gjerne kalt akademisk- eller lang linje. Den lange linjen starter med grunnkurs for brannkonstabel, og fortsetter med kurs for utrykningsledere. Den akademiske linjen har krav om bachelorutdanning. Kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse kalles «Ledelse trinn D» og går over fire uker. Personell uten brann- og redningsfaglig utdanning gis i tillegg et tre ukers forkurs innenfor utvalgte temaer fra grunnkurs for brannkonstabel og kurs for utrykningsleder.

13,8 % av avdelingslederne i beredskap er uten utdanning.

Leder av forebyggende arbeid

Leder av forebyggende arbeid skal ha gjennomført yrkesutdanning for forebyggende brannvern innen to år fra ansettelse, og ha enten universitets- eller høgskoleutdanning på bachelornivå, eller være kvalifisert som utrykningsleder heltid eller ha minst to års erfaring som forebyggende personell.

Personell i overordnet vaktberedskap

Personell i overordnet vaktberedskap skal være kvalifisert som leder av beredskapsarbeidet eller leder av forebyggende arbeid, og ha gjennomført kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse.

Leder av brann- og redningsvesenet og stedfortreder

Leder av brann- og redningsvesenet i ansvarsområde med færre enn 20 000 innbyggere skal ha gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern, og kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse. I tillegg må vedkommende ha universitets- eller høgscoleutdanning på bachelornivå, kvalifikasjoner som leder av forebyggendearbeidet og minst to års erfaring som leder, eller kvalifikasjoner som leder av beredskapsarbeidet og minst to års erfaring som leder.

Leder av brann- og redningsvesenet i ansvarsområde med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere skal ha gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern og kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse. I tillegg må vedkommende ha universitets- eller høgscoleutdanning på bachelornivå, eller minst to års erfaring som leder av brann- og redningsvesen i ansvarsområde med inntil 20 000 innbyggere.

Leder av brann- og redningsvesen i ansvarsområde med mer enn 50 000 innbyggere skal ha gjennomført yrkesutdanning i forebyggende brannvern 1 og kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse. I tillegg må vedkommende ha høgscole- eller universitetsutdanning på masternivå, eller kvalifikasjoner som leder av brann- og redningsvesen i ansvarsområde med inntil 50 000 innbyggere og minst fem års erfaring som leder av brann- og redningsvesen.

Yrkesutdanning i forebyggende brannvern og kurs i overordnet vaktberedskap og innsatsledelse skal gjennomføres snarest og senest to år etter ansettelsestidspunktet.

Stedfortrederen til leder av brann- og redningsvesen skal ha kvalifikasjoner enten som leder av forebyggendearbeidet eller som leder av beredskapsarbeidet.

DSB kan etter søknad dispensere fra bestemmelsen når det foreligger særlige grunner.

VEDLEGG 3 – HVEM SAMARBEIDER OG SAMVIRKER BRANN- OG REDNINGSVESENENE MED?

Samarbeid om forebygging

Samarbeid med aktører i og utenfor kommunen

Flere utredninger har pekt på betydningen av samarbeid og samhandling mellom brann- og redningsvesenene og andre aktører for å lykkes med det forebyggende arbeidet. Andre aktører kan være viktige bidragsyttere i alle faser av det forebyggende arbeidet. Det gjelder når brann- og redningsvesenet skal kartlegge risiko, når det skal fastsettes satsningsområder og i gjennomføring av tiltak. Både eksterne aktører og andre kommunale tjenester kan være aktuelle samarbeidspartnere, avhengig av hvilken sak, problemstilling eller satsningsområde det handler om.

Brann- og redningsvesenet bør for eksempel være tidlig involvert i planarbeid og i større byggeprosjekter i kommunen, slik at hensyn som gjelder brannsikkerhet blir tatt høyde for så tidlig som mulig i prosessen.

I forbindelse med tilsyn i byggesaker, kan brann- og redningsvesenet bidra med verdifull faglig støtte til kommunens byggesaksavdeling om fagområdet brann.

Et godt samarbeid med rådgivere, utbyggere og den private sektoren generelt, vil kunne bidra til økt 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 i forvaltningen av kulturhistoriske verdier. Når forebyggende personell skal følge opp bekymringsmeldinger, kan det være aktuelt å samarbeide med blant annet Arbeidstilsynet, politiet og Akrim-gruppen (innsatsgruppe mot arbeidslivskriminalitet).

Tverrfaglig samarbeid er også viktig i oppfølgingen av risikoutsatte grupper.²⁶⁵ Samarbeid mellom helse- og brannpersonell er særlig sentralt ettersom helse- og omsorgstjenesten har en unik rolle i sin kontakt med befolkningen. Eiendomsforvaltningen i kommunen og boligtildelingskontoret har en viktig rolle i det å sørge for forsvarlige boforhold og å tildele boliger som er tilpasset personers behov.

Også aktører utenfor kommunen kan ha sammenfallende målsetting om brannsikkerhet for de risikoutsatte gruppene, slik som for eksempel Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE), ulike frivillige organisasjoner, voksenopplæringen og NAV, herunder hjelpemiddelsentralene.

I kjølvannet av NOU 2012: 4 Trygg hjemme er det iverksatt flere nasjonale tiltak for å stimulere til mer tverrfaglig samarbeid om de utsatte gruppene. Arbeidet ble forsterket med midler fra Gjensidigestiftelsen gjennom Det store brannløftet.²⁶⁶ Undersøkelser viser at tiltakene har hatt effekt. Flere kommuner har begynt å jobbe mer systematisk med brannsikkerhet for utsatte grupper, men ikke alle har kommet like langt i dette arbeidet. Det er fremdeles brann- og redningsvesen som svarer at det savnes et samarbeid med relevante tjenester, at samarbeid ikke er godt nok forankret eller at samarbeidet ikke virker godt nok etter hensikten.

²⁶⁵ Personer som tilhører en risikoutsatt gruppe, er særlig sårbare for brann. Som risikoutsatt gruppe regnes blant annet eldre med hjelpebehov, rusavhengige og personer med psykiske helseproblemer.

²⁶⁶ Gjensidigestiftelsen tildelte i 2016 350 millioner kroner til brann- og redningsvesen og andre aktører innen brannberedskap i Norge, kalt Det store brannløftet.

Organiseringen av det forebyggende arbeidet må ha en helhetlig tilnærming hvor brannforebygging ikke bare er isolert i brann- og redningsvesenet, men inngår som en del av hele kommunenes arbeid. Brannsikkerhet må eksempelvis være et tema i planprosesser, i forbindelse med helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser og i utforming av helsepolitikk.

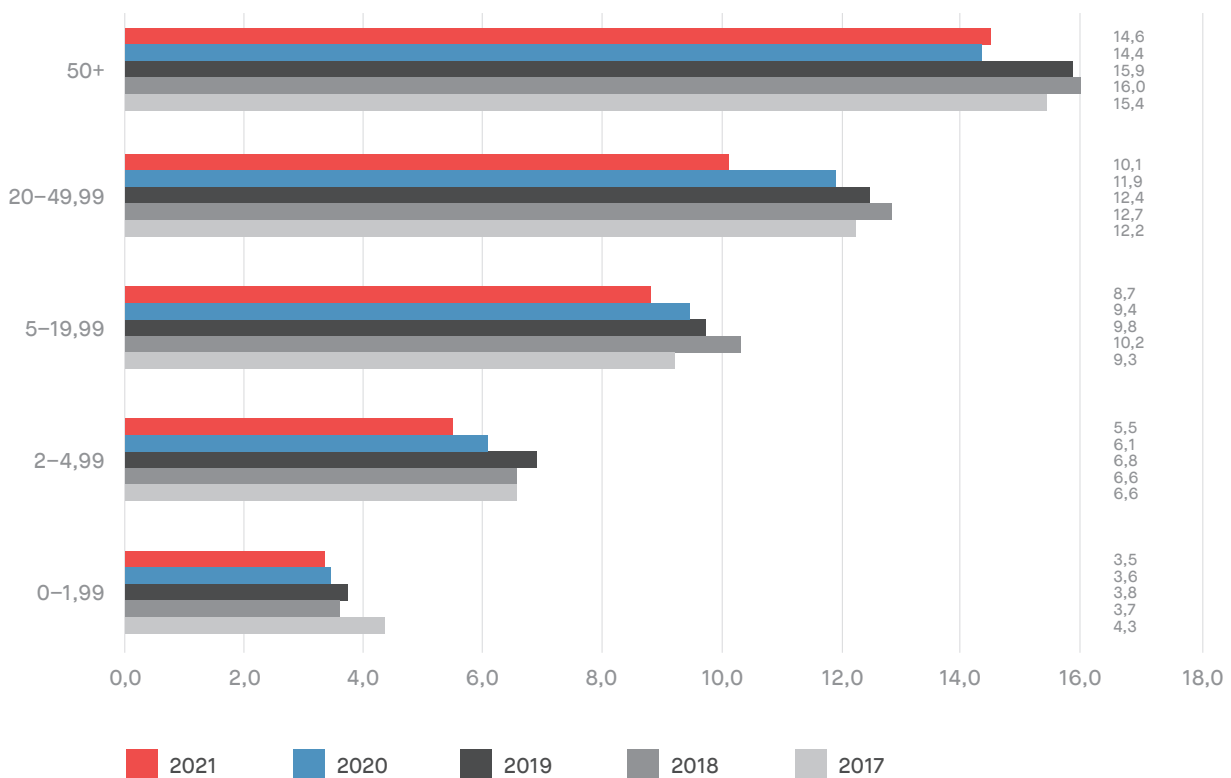
Tabell 15 viser hvilke aktører brann- og redningsvesenene har samarbeidet med det siste året for å redusere sannsynligheten for og/eller konsekvensen av brann. Brann- og redningsvesenene er fordelt etter årsverk ansatte.

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
Boligtildelingstjenesten i kommunen	4	9	28	18	20	79
DSB	7	9	23	13	17	69
Det lokale el-tilsyn	14	17	41	17	19	108
Eiendomsforvaltningen i kommunen	10	18	41	21	20	110
Flyktingetjenesten i kommunen	8	16	32	13	17	86
Forsikringsbransjen	3	8	15	10	14	50
Frivillige organisasjoner	5	10	27	9	16	67
Fylkeskommunale vernemyndigheter	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 bygningssektor 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
Voksenopplæringen i kommunen	2	8	20	8	12	50
Andre aktører	8	8	23	8	13	60
Totalt	175	227	539	253	306	1500

TABELL 15. Aktører brann- og redningsvesenene samarbeidet med for å redusere sannsynligheten for og/eller konsekvensene av brann. Kilde: 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 el-tilsyn (DLE), flyktingetjenesten i kommunen og politiet. Dette viser tall fra Melding om brannvern 2021.

Sammenlignet med tall fra 2016, er det en økende trend at brann- og redningsvesen oppgir at de samarbeider med andre aktører for å redusere sannsynligheten for og/eller konsekvensen av brann. åtte av ti brann- og redningsvesen oppgir at de samarbeider. Det er gjennomgående at større brann- og redningsvesen samarbeider med flere aktører, se figur 35. Nedgangen i 2020 og 2021 må ses i sammenheng med Covid-19-pandemien.



FIGUR 35. Samarbeid med antall ulike aktører i gjennomsnitt per brann- og redningsvesen i perioden 2017–2021. Nedgangen i 2020 og 2021 må ses i sammenheng med pandemien (kilde: Melding om brannvernet, 2021).

Samarbeid mellom kommuner

Kommune-Norge består av mange kommuner med ulik størrelse, og mange av dem har lavt innbyggertall. Samarbeid har vært anbefalt i en årrekke for å sikre god kvalitet på brannvernarbeidet og god ressursutnyttelse.

Ser man på landet totalt, er det relativt sett lite omfang av samarbeid mellom brann- og redningsvesen om forebyggende tjenester. Det må påpekes at i tillegg til samarbeid mellom brann- og redningsvesen, har mange kommuner slått sammen sine brann- og redningsvesen. Dermed er det reelle omfanget av samarbeid om forebyggende tjenester mellom kommuner betydelig mer omfattende.

Nivå av samarbeid mellom kommuner varierer fra kommune til kommune og avhenger av mange faktorer, for eksempel beliggenhet, samarbeid innenfor andre sektorer, personlige relasjoner og forankring i organisasjonen.

Det er også lite kjøp av forebyggende tjenester fra private bedrifter (8 % for feiertjenesten og 2 % for andre forebyggende oppgaver). Sammenlignet med 2020 er det små endringer i sammensetningen av de forebyggende avdelingene rundt om i landets brann- og redningsvesen.

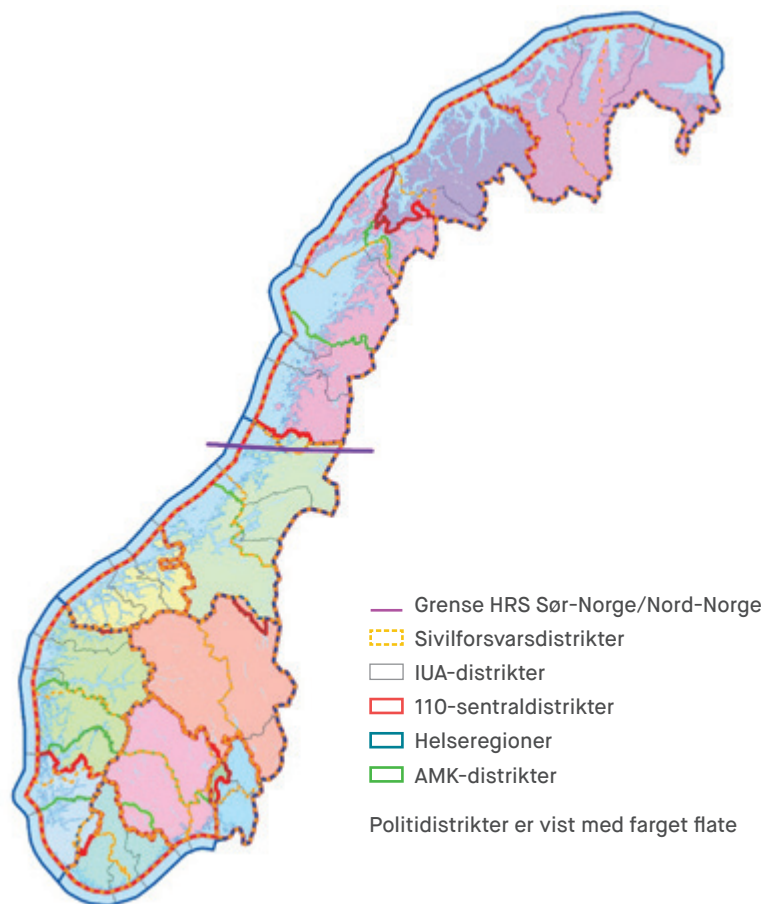
Samarbeid og samvirke om beredskap

Norge er inndelt i en rekke regioner med ulike grenser og formål for eksempel fylker, kommuner, helseregioner, politidistrikter og så videre. Hvordan den totale beredskapen i Norge er organisert er et stort og komplekst bilde, da det er mange ulike aktører og tilhørende dekningsområder.

Det har nylig blitt gjennomført to utredninger for å vurdere samhandlingen mellom brann- og redningsvesenet og helsetjenesten (2021), og brann- og redningsvesenet og politiet (2022). Rapportene viser at hovedintrykket er at det er god samhandling, men at det naturlig nok er forbedringspunkter og behov for prinsipielle avklaringer og tiltak

Samarbeid og samvirke for brann- og redningsvesenet

Brann- og redningsvesenet samarbeider med mange ulike aktører. Kartet i figur 36 illustrerer de tre nødetatenes, samt Sivilforsvarets dekningsområder, og viser at ulike aktører har ulike regioninndelinger.



FIGUR 36. Illustrasjon av flere beredskapsaktørers dekningsområder.

Tabell 16 viser aktører som brann- og redningsvesenene samarbeider med.

Regionale/nasjonale beredskapsressurser der brann- og redningsvesenet har et særlig ansvar/eierskap	
Skogbrannberedskap	Slokking av skog og utmarksbranner er et kommunalt ansvar. Er brannene tilstrekkelig store, vil andre kommuners brann- og redningsvesen kunne bistå med slukking sammen med statens skogbrannhelikopter med obligatorisk lederstøtte, som kan rekvireres etter behov via Hovedredningssentralen. Sivilforsvaret utgjør en viktig forsterkningsressurs med både personell, utstyr og logistikk til branner som varer over lengre tid. Andre aktører som kan bistå, er blant annet Forsvaret, skogeiere og politiet. I tillegg vil aktører med nyttig utstyr til brannslukking kunne bistå, for eksempel bønder med gjødselsvogner eller BaneNor med skinnegående tankvogn.
Noen sentrale samvirke- og samarbeidsaktører og beredskapsgrenser	
Redningstjenesten	Redningstjenesten er ikke en egen aktør, men en tjeneste som omfatter alle redningsaksjoner på land, på sjø og innen luftfart. Det er hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene som koordinerer redningsaksjonene. Mange aktører inngår i redningstjenesten, og brann- og redningsvesenet samarbeider med de involverte når redningsaksjoner iverksettes og gjennomføres. Nordred er nordisk samarbeid innenfor redningstjenesten.
Offentlige aktører	
Politiet	Brann- og redningsvesenet samvirker med politiet på flere nivåer ved hendelser der liv og helse er truet.
Statlig og kommunal helsetjeneste	Den offentlige helsetjenesten består av primærhelsetjenesten (kommunal) og spesialisthelsetjenesten (statlig). Brann og redningsvesenet samhandler både med primær- og spesialisthelsetjenesten.
Sivilforsvaret	Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs underlagt DSB. Sivilforsvaret skal forsterke nød- og beredskapsstatene ved store og spesielle hendelser, og har en viktig forsterkningsrolle i den norske redningstjenesten. Sivilforsvarspersonell har opplæring i blant annet førstehjelp og brann. Sivilforsvaret og brann- og redningsvesenet samvirker i stor grad ved større branner og skogbranner. Sivilforsvaret vil kunne levere trent personell med tungt utstyr som eksempelvis brann- og redningsvesenene ikke selv har.
Kystverket	Kystverket har, på vegne av staten, beredskaps- og aksjonsplikt ved hendelser som innebærer akutt forurensning som ikke dekkes av privat eller kommunal beredskap. Hendelser som skjer i norsk farvann og som fører til forurensning på sjø, som ikke dekkes av privat beredskap eller der forurenser ikke selv har mulighet til å aksjonere, kan kreve samvirke med kommunal beredskap gjennom IUA-ene. Brann- og redningsvesenet bistår Kystverket ved slike aksjoner.
Statens vegvesen	Statens vegvesen er statens og fylkeskommunens fagetat for veg og vegtrafikk, og er ansvarlige for riks- og fylkesvegnettet hva angår planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold. Det er flere ulike kontaktflater mellom brann- og redningsvesenet og Statens vegvesen, særlig knyttet til planlegging og håndtering av brannikkerhet i tunneler. Etter omorganiseringen 1. januar 2020 er ansvaret for riksveiene og fylkesveiene fordelt mellom Statens vegvesen og de nye fylkeskommunene. Statens vegvesen har ansvaret for riksveikontraktene og fylkeskommunene for sine fylkesveikontrakter.
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	NVE er underlagt Olje- og energidepartementet og har forvaltningsansvar for vann- og energiresurser. NVE samhandler med brann- og redningsvesenet i hovedsak når det gjelder flom- og skredhendelser.

Offentlige aktører	
Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE)	Nettselskapene er med hjemmel i el-tilsynsloven pålagt å føre tilsyn med elektriske anlegg innenfor sitt forsyningsområde. Det lokale elektrisitetstilsyn (DLE) ved nettselskapet er derfor en del av det offentlige tilsynsapparatet for elsikkerhet og utøver tilsyn under DSBs kontroll. DLE og brann- og redningsvesenet er samarbeidspartnere i den nasjonale aksjon boligbrann. ²⁶⁷ DLE bistår også politiet i brannetterforskning.
Vernemyndighetene	Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning og gir faglige råd til Miljødepartementet om utvikling av statlig kulturminnepolitikk, og har ansvaret for at denne gjennomføres. Kommunene er hovedaktører i forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer gjennom arbeidet med plan- og bygningsloven. Det er i dag veldig varierende samarbeid mellom brann- og redningsvesenet og kommunal vernemyndighet. Det er også veldig varierende grad av samarbeid med fylkeskonservatorer.
Frivillige og private aktører	
Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF)	FORF er en paraplyorganisasjon for den frivillige redningstjenesten i Norge. På forf.no er det opplyst at det er syv medlemsorganisasjoner i FORF. Disse er Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Norske Redningshunder, Speidernes Beredskapsgruppe, NFLs Flytjeneste, Norsk Grotteforbund og Norsk Radio Relæ Liga ²⁶⁸ . FORF innehar også sekretariatsfunksjonen i Nasjonalt Redningsfaglig Råd (NRR). NRR ledes av HRS, og rådet skal være et organ for å styrke samhandling mellom aktørene innen landredningstjeneste.
Redningsselskapet (RS)	Redningsselskapet (RS) er en uavhengig organisasjon som har som formål å redde liv, berge verdier, verne kystmiljøet og drive forebyggende sjøsikkerhetsarbeid. Enkelte brann- og redningsvesen som har RITS-beredskap har et begrenset samarbeid med Redningsselskapet.
Norsk Oljevernforening For Operatørselskap (NOFO)	NOFO skal sikre at oljevernberedskapen til enhver tid er dimensjonert i samsvar med operatørens behov, definert i egne oljevernplaner, ved å administrere og vedlikeholde en oljevernberedskap bestående av personell, utstyr og fartøy. NOFOs kontakt med brann- og redningsvesenet er i hovedsak gjennom samarbeidsavtalene inngått særskilt med 21 interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA), og direkte avtaler med en del ansatte som er medlemmer i NOFO spesialteam.
Industrivernet (NSO)	En del virksomheter har etter forskrift om industrivernet plikt til å ha et eget industrivernet. Brann- og redningsvesenet samarbeider med industrivernet. Noen få brann- og redningsvesen kjøper også tjenester lokalt fra industrivernet.

TABELL 16. Aktører som brann- og redningsvesenet samarbeider med.

²⁶⁷ Aksjon boligbrann: nasjonal informasjonskampanje for brannsikkerhet, spesiell vekt på fungerende røykvarslere i private boliger. Et samarbeid med DSB, Norsk brannvernforening, Gjensidige og brann- og redningsvesen. Lokalt samarbeider Gjensidige og DLE.

²⁶⁸ FORF: Medlemsorganisasjoner. Hentet fra: https://www.forf.no/?_id=109&Medlemsorganisasjoner, besøkt 24.11.2022.

Samarbeid og samvirke for 110-sentralene

110-sentralene har behov for å samhandle med andre aktører slik at nødstilte skal få den hjelpen de trenger så raskt som mulig. De viktigste aktørene er kort beskrevet i tabell 17.

Aktør	Beskrivelse
Politiets operasjonssentral	Operasjonssentralen betjener nødnummer 112 og er politidistriktets ledelses- og koordineringssentral for både planlagt og hendelsesstyrt operativ virksomhet i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser og kriser. Operasjonssentralen leder innsatsenhetene (patroljene) hele døgnet gjennom prioritering og håndtering av oppdrag (Politidirektoratet, 2017). ²⁶⁹ 110-sentralen og politiets operasjonssentral samhandler om felles rutiner og situasjonsforståelse, håndtering av hendelser og evaluering etter hendelser. I samlokaliserte sentraler samarbeider 110-sentralen med politiets operasjonssentral tettere om enda flere forhold.
Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK)	Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral betjener nødnummeret 113, gir råd og rettledning til innringer og koordinerer ambulansetransport. AMK-sentraler er bemannet av helsepersonell, vanligvis sykepleiere og ambulansemedarbeidere. ²⁷⁰ 110-sentralen og AMK samhandler om felles rutiner og situasjonsforståelse, håndtering av hendelser og evaluering etter hendelser. I samlokaliserte sentraler samarbeider 110-sentralen med AMK tettere om enda flere forhold.
Hovedredningssentralen (HRS)	Hovedredningssentralen leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner (land-, sjø- og luftredningstjeneste). 110-sentralene samhandler tett med HRS om drukningsulykker, sjørelaterte branner og ulykker, samt ved skred og større redningsaksjoner på land. 110-sentralene samhandler også med HRS ved behov for bistand av redningsskøyte og for å rekvirere skogbrannhelikopter.
Vegtrafikksentralen (VTS)	Vegtrafikksentralene er inndelt i 5 regioner, og har overvåkning og trafikkstyring av alle nyere eller oppgraderte veier og veituneller. 110-sentralene i mange regioner samhandler tett med VTS med tanke på styring av trafikk i forbindelse med ulykker på veier av nyere dato eller veituneller med sensorvarsling. VTS kan for eksempel stenge veier, organisere omkjøring og varsle via ATF-meldinger på radio. De har også overføring av video til flere 110-sentraler som gir en økt situasjonsforståelse i sentralene.
Avinor	Alle 110-sentralene har en eller flere flyplasser i sin region. Det gjør det nødvendig med et samarbeid for å håndtere hendelser på og i nærheten av flyplassene, samt for å be om bistand fra flyplassressurser til andre hendelser.
Togledersentralen	Togledersentralene i Oslo, Bergen og Trondheim er knutepunkt for all togtrafikk i Norge. De sitter med oversikt over togtrafikken, og har myndighet og anledning til å gjøre seksjoner eller større deler av jernbanenettet strømløst i forbindelse med for eksempel ulykker og skogbranner. 110-sentralene har direkte forbindelse med disse sentralene for å kunne koordinere behov i forbindelse med branner og ulykker på eller i nærheten av jernbanen.
Nettsentralene (regionalt el-kraft og Statnett)	110-sentralene samhandler tett og regelmessig med de regionale nettsentralene i forbindelse med behov for utkobling av strøm ved branner. Det kommuniseres også med nettsentralene og Statnett i forbindelse med høyspentrelaterte branner og ulykker
Fergeselskaper	De fleste 110-sentralene har en kystlinje der befolkningen er avhengig av ferje for å komme seg fra A til B. På disse stedene er som oftest også brann- og redningsvesenet avhengig av ferjene for å kunne gjøre en innsats. 110-sentralene har da et samarbeid med ferjeselskapene / skyssressursene 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	Beskrivelse
Kystverket	Kystverket har et ansvar for oljevern og forurensing i hele landet. Ved alle hendelser av en viss betydning har 110-sentralene en forpliktelse til å varsle Kystverket. Alle 110-sentralene har dermed et forhold til Kystverket.
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Forsvarets forskningsinstitutt har døgnkontinuerlig vakt på sitt CBRNE-senter på Kjeller. Dette er en nasjonal ressurs som 110-sentralene har mulighet til å benytte seg av 24/7 hele året.
Rådgivningstjenesten ved kjemikalieuhell (RVK)	Rådgivningstjenesten ved kjemikalieuhell er industriens internasjonale nettverk for bistand til brann- og redningsvesenet ved transportuhell med farlig gods. Det foreligger lister som kan sorteres på stoffnavn eller UN-nummer, og er rettet mot bedrifter som til daglig jobber med ulike farlige stoffer. 110-sentralene har tilgang til denne ekspertisen.
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet i Oslo er også en nasjonal ekspertise på strålevern som er en kritisk ressurs ved radioaktive hendelser
Branns driftsorganisasjon (BDO)	110-sentralene har driftsstøtte i flere ledd. I tillegg til at alle sentralene har egen tekniker, eller en avtale med en driftspartner, har BDO en 24/t vaktordning som skal sikre umiddelbar feilretting ved kritiske feil hos noen av 110-sentralene
Nasjonalt kommune-samarbeid for 110-sentralene IKS (NKS110IKS)	NKS er eier av ny infrastruktur for alle 110-sentralene. Selskapet anskaffer, eier og forvalter sentralenes utstyr. Selve driften og implementeringen av nye systemer er et samarbeid med BDO og hver enkelt sentral
Fiberleverandører	Telenor og Telia er eiere av infrastruktur som er nødvendig i driften av 110-sentralene.

TABELL 17. Aktører som 110-sentralene samarbeider med.

Samarbeid og samvirke på nasjonalt nivå

DSB er sentral tilsynsmyndighet og forvalter brann- og eksplosjonsloven med tilhørende forskrifter på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet. Videre er DSB nasjonal elsikkerhetsmyndighet. DSB ivaretar statens eierskap til infrastrukturen i Nødnett, er systemansvarlig myndighet for Nødnett, samt tjenesteleverandør for brukerne av Nødnett. DSB er også etatsleder for Sivilforsvaret. De viktigste aktørene som DSB samhandler med om beredskap er kort beskrevet i tabell 18.

Aktør	Beskrivelse
Politidirektoratet (POD)	Politidirektoratet har ansvar for ledelse og oppfølging av politidistriktene og politiets særorganer. ²⁷¹ DSB og POD samhandler om samlokalisering av nødmeldesentraler, nasjonale prosedyrer som for eksempel PLIVO, trippelvarsling og sambandsprosedyrer. DSB representerer brann- og redningsvesenene i tverretatlige sammenhenger og fora. DSB har også grenseflate med POD og politiet i hendelser der DSB utøver sin samhandlingsrolle. DSB er tjenesteleverandør av Nødnett og har dialog med POD i den forbindelse.
Helsedirektoratet (Hdir)	Helsedirektoratet har det faglige ansvaret for tjenestetilbudet på helseområdet. ²⁷² DSB og Hdir samhandler om samlokalisering av nødmeldesentraler og sambandsprosedyrer. DSB representerer brann- og redningsvesenene i rollen som nasjonal brannmyndighet i tverretatlige sammenhenger og fora. DSB har også grenseflate med Hdir i hendelser der DSB utøver sin samhandlingsrolle. DSB er tjenesteleverandør av Nødnett og har dialog med Helsedirektoratet i den forbindelse.
Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)	Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) er forsvarssektorens egen forskningsinstitusjon. ²⁷³ DSB og FFI samarbeider i ulike analyser og utredningsarbeid etter behov.
Folkehelseinstituttet (FHI)	Folkehelseinstituttet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Deres samfunnsoppdrag er å produsere, oppsummere og kommunisere kunnskap for å bidra til godt folkehelsearbeid og gode helse- og omsorgstjenester. DSB har også grenseflate med FHI i hendelser der DSB utøver sin samhandlingsrolle. DSB og FHI samarbeider om analysearbeid og håndtering av ulike situasjoner ved behov.
Nasjonal styringsmodell	Nasjonal styringsmodell for nød- og beredskapskommunikasjon er et forum for beredskapsaktører og brukere av nød- og beredskapskommunikasjon. DSB er representert som fagmyndighet i modellen.
Statsforvalteren	Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Statsforvalteren er et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. ²⁷⁴ DSB ivaretar embetsstyringen av Statsforvalteren. ²⁷⁵ DSB er tjenesteleverandør av Nødnett og har dialog med Statsforvalterne i den forbindelse.
Justis- og beredskapsdepartementet	Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheten, redningstjenesten, samfunnssikkerhet, utlendingsmyndigheter og samordning av norsk politikk i polarområdene. ²⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for DSB, og gir DSB oppdrag. DSB er på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet fag-, forvaltnings- og tilsynsorgan på sentrale deler av samfunnssikkerhetsområdet.
Hovedredningssentralen (HRS)	Hovedredningssentralen leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner (land-, sjø- og luftredningstjeneste). Dette skjer enten direkte fra avdelingen i Nord-Norge eller fra avdelingen i Sør-Norge, eller gjennom oppdrag til underlagte lokale redningssentraler. Hovedredningssentralen har også et særskilt pådriveransvar for å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innen redningstjenesten mellom hendelsene. ²⁷⁷ Bruken koordineres av Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS). HRS gir innsatsordre til skogbrannhelikopteret.

TABELL 18. De viktigste aktørene 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). Hovedinstruks til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

²⁷⁶ Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Ansvarsområder og oppgaver i JD.

²⁷⁷ Hovedredningssentralen. Om HRS: Om oss.

VEDLEGG 4 – OMKOMNE I BRANN, OM UTVIKLINGEN

Utviklingen i antallet og omfanget av dødsbranner de siste tiårene viser at langt færre omkommer i brann i Norge sammenlignet med tidligere. Tar man hensyn til befolkningsveksten, er antallet branndøde per 100 000 halvert siden starten av 2000-tallet. Over flere tiår sank snittet langsomt fra 70 til 60 omkomne per år. 2007 og 2008 utmerket seg med et høyt antall omkomne i brann, men etter dette har snittet sunket markant til det som ser ut til å være et stabilt nivå på om lag 40 omkomne i året.

De fleste branner som krever menneskeliv omfatter fra en til to omkomne. De siste 15 årene har det likevel vært noen branner som har krevd flere liv i en og samme brann. 2008 var et dystert år med tanke på omkomne i brann i Norge. Da omkom syv personer i en brann på Gulskogen ved Drammen, seks personer i en brann i Urtegata i Oslo og fire liv gikk tapt i en brann på Herøy på Sunnmøre.

I perioden 2010 til 2019 var det totalt tre dødsbranner med tre omkomne i henholdsvis 2013, 2015 og 2018. I 2019 omkom seks personer i brann i et helikopter som styrtet i Alta. I 2020 omkom fire personer i en boligbrann i Bergen og i 2021 omkom fem personer i en hyttebrann på Risøyhamn i Andøy.

Hva er årsaken til at færre omkommer i brann?

Det er mange faktorer som påvirker nivået for antall omkomne i brann, og det er vanskelig å skille ut effekten av enkelttiltak. Det har siden tidlig på 90-tallet vært et tydelig uttalt mål i flere stortingsmeldinger og offentlige utredninger at færre skal omkomme i brann. Mye er gjort for å legge til rette for en slik utvikling.

Det har vært satset på målrettede, kontinuerlige og langsiktige tiltak, med økt satsning på forebyggende arbeid. Det er god grunn til å hevde at dette har vært viktig for å oppnå den reduksjonen i antall omkomne i brann som vi har sett over tid.

TYDELIGE OG LANGSIKTIGE MÅL

ST.MELD. NR. 15 (1991–1992) «TILTAK MOT BRANN»

Med St. meld. 15 ble det etablert en plan med tydelige mål og strategier for brannvernarbeidet frem mot år 2000, herunder blant annet et mål om 30 prosent reduksjon i antall døde i brann. Meldingen fungerte i praksis som en nasjonal plan som var styrende for et mer offensivt arbeid på brann- og eksplosjonsvernområdet på 90-tallet. Med målene og strategiene ønsket man å oppnå grunnleggende endringer i brannvernarbeidet med sikte på større fokus på forebyggende arbeid. For brann- og redningsvesenet betydde dette en dreining av ressursinnsatsen fra tradisjonell beredskap over på forebyggende arbeid.

ST.MELD. NR. 41 (2000–2001) «BRANN- OG EKSPLOSJONSVERN»

I St. meld. 41 ble det foreslått nye nasjonale mål som skulle videreføre og videreutvikle de grunnleggende strategiene fra forrige periode, herunder den økte satsningen på forebyggende tiltak og informasjon. Man hadde ikke fullt ut nådd målene i St.meld. nr. 15 for reduksjon i omkomne i brann, men utviklingen i mål-perioden hadde likevel vært positiv og myndighetenes arbeid med blant annet regelverksutvikling og informasjonsarbeid var kommet langt.

Et av de fire nye nasjonale målene som ble etablert var at det gjennomsnittlige antall omkomne ved brann i bygning skulle reduseres betydelig i forhold til gjennomsnittet for siste halvdel av 1990-tallet. For å oppnå dette skulle den særskilte satsningen rettet mot boligbranner videreføres, herunder satsning rettet mot utsatte grupper.

ST.MELD. NR. 35 (2008–2009) «BRANNSIKKERHET – FOREBYGGING OG BRANNVESENETS REDNINGSOPPGAVER»

St. meld. 35 fulgte opp forebygging som regjeringens hovedstrategi for å forhindre og redusere konsekvensene av brann (Soria Moria-erklæringen). Regjeringen fastsatte fem nasjonale mål for brannvernarbeidet i årene fremover, blant annet et mål om færre omkomne i brann. I denne meldingen varslet regjeringen at et offentlig utvalg skulle gjennomgå brannsikkerheten til særskilte risikogrupper. Det ble også varslet at det skulle utvikles en nasjonal kommunikasjonsstrategi.

NOU 2012:4 «TRYGG HJEMME – BRANNSIKKERHET FOR UTSATTE GRUPPER»

17. desember 2010 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg for å gjennomgå brannsikkerheten for særskilte risikogrupper. Bakgrunnen var at noen grupper er mer utsatt enn andre for å omkomme i brann. Begrunnelsen for oppnevningen var at utvalget skulle bidra til regjeringens målsetting om færre omkomne i brann. Utvalget foreslo i sin rapport flere tiltak og reformer, og mange av forslagene er gjennomført i årene etter. Forslagene omfattet blant annet organisering og effektiv ressursbruk i kommunene, økt tverrfaglig samarbeid, kunnskapsutvikling og regelverksutvikling.

REGELVERKSUTVIKLING

Et av de viktigste virkemidlene fra sentrale myndigheters side er å legge føringer for utviklingen på brannsikkerhetsområdet gjennom et godt og tidsmessig regelverk. Eksempler på regelverksutvikling som har bidratt til å legge til rette for den utviklingen vi ser på omkomne i brann:

- *Forskrift om brannforebyggende tiltak og brannsyn (1990)* la til grunn brannforebyggende tiltak i alle bygg. Blant annet ble det krav til røykvarsler og slokkeutstyr i alle boliger som første land i Europa (1985: krav om røykvarslere i nye boliger, 1990: krav om røykvarslere i eksisterende boliger).
- Gjennom *forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (1995)*, kom det et krav om at alle kommuner skulle utføre minst ett årsverk brannforebyggende arbeid per 10 000 innbyggere. Dette førte til et mye større fokus på brannforebygging og brannforebyggende tiltak. Brann- og redningsvesenet bruker i dag mer enn 1 300 årsverk på forebygging (inkl. feier/brannforebygger).
- Fokuset i regelverket var nettopp å få bukt med de store og alvorlige brannene med mange omkomne som det var flere av på 70- og 80-tallet. Kommunen fikk en særlig plikt til å føre regelmessig (årlig i de fleste) tilsyn med særskilte brannobjekter (hoteller, sykehus, forsamlingslokaler mm.) for å avverge branner med fare for tap av mange menneskeliv. Det har vært en vellykket satsning at fokuset i regelverket har vært å få bukt med de store brannene gjennom regelmessig tilsyn med særskilte brannobjekt. Det forekommer sjeldent branner med mange omkomne i bygninger som faller innenfor denne definisjonen. Det har ikke forekommet branner med flere enn fire omkomne i særskilte brannobjekter siden brannen i hotell Caledonien i Kristiansand i 1986 (se også avsnittet over «Omkomne i brann – utvikling» om branner med flere omkomne).
- Kravene til systematisk HMS-arbeid i virksomheter (internkontroll), har også vært av stor betydning for bedringen av sikkerheten generelt.
- Byggeregelverket har også utviklet seg over tid med innføring av stadig strengere krav til brannsikkerhet. Nye byggereglere trådte i kraft 1987, 1997, 2010 og sist i 2017. Blant annet har det kommet krav til sprinkling av omsorgsboliger, sprinkling av boliger over to etasjer, nye begrensinger til brennbare kledninger, krav om seriekobling og strømtilkobling (med batteribackup) av røykvarslere der det ikke er krav til brannalarmanlegg.
- Krav til elektriske installasjoner (NEK 400) satte krav til komfyrvakt i nye boliger og vesentlig endring/oppgradering av eksisterende el-anlegg fra og med 2010.
- Ny forskrift om brannforebygging (2015) trådte i kraft 1.1.2016. Med denne fikk kommunene større frihet til å gjøre lokale prioriteringer ved at frekvenskravene til feiing og tilsyn ble fjernet. Kommunene fikk da større frihet til å sette inn målrettede tiltak der behovet er størst etter vurdering av lokale forhold, slik som for eksempel tiltak rettet mot utsatte grupper.

Den økte friheten for kommunene balanseres av en forventning om at de etablerer og dokumenterer tilfredsstillende system for vurdering og håndtering av den reelle risikoen i kommunen. Forskriften ivaretar også behovet for å forebygge branner hvor mange kan omkomme i en og samme brann, ved at kommunene fremdeles har en plikt til å gjennomføre tilsyn i særskilte brannobjekter.

I forskrift om brannforebygging fikk kommunene også en konkret plikt til å kartlegge utsatte grupper, og samarbeidsplikten ble tydeliggjort.

INFORMASJON OG HOLDNINGSSKAPENDE ARBEID

Det har gjennom årenes løp vært en økt satsning på informasjon og holdningsskapende arbeid med gjennomføring av ulike kommunikasjonstiltak rettet mot allmennheten og spesielle målgrupper. Det er gjennomført en rekke nasjonale kampanjer for å øke bevisstheten i befolkningen i tillegg til den kommunikasjons- og informasjonsaktiviteten som foregår ute i de enkelte brann- og redningsvesen.

En nasjonal kommunikasjonsstrategi for brann sikkerhet (2013–2020) ble utviklet etter at dette ble varslet i St. meld. nr. 35 (2008–2009). Strategien ble fulgt opp gjennom satsningen «Alt vi kan mot brann». I den anledning ble det opprettet en nasjonal koordineringsgruppe som skulle følge opp anbefalingene i strategien og bidra til mer samordnet innsats i kommunikasjonsarbeidet. Gruppen besto av en rekke sentrale aktører på brannområdet og ble ledet av DSB.

KUNNSKAPSUTVIKLING – BRUK AV FORSKNING OG STATISTIKK MM.

En rekke aktiviteter har vært med på å legge grunnlag for regelverksutviklingen og informasjonsarbeidet/det holdningsskapende arbeidet, for eksempel gjennomføring av forskningsprosjekter, statistikkinnhenting, granskning av branner og analyse av utviklingstrekk i samfunnet.

Forskning er et viktig bidrag til kunnskapsutvikling som er helt nødvendig for å kunne målrette det forebyggende arbeidet best mulig. Gjennom årene er det gjennomført en rekke forskningsprosjekter som har gitt verdifull kunnskap.

Også bedre statistikk, herunder data som samles inn via BRIS (tatt i bruk fra 2016), har gitt et bedre grunnlag for å drive forebyggende arbeid.

ØKT INNSATS OVERFOR UTSATTE GRUPPER

De fleste som omkommer i brann tilhører en såkalt risikoutsatt gruppe, (herunder eldre med hjelpebehov, mennesker med ruslidelser og mennesker med psykiske helseproblemer). Beregninger av befolkningsutviklingen i Norge viser at det blir flere eldre, flere gamle eldre og en økende andel med demens og hjelpebehov. Langt flere personer med høyere risiko for å omkomme i brann bor nå i egen bolig eller omsorgsbolig enn tidligere.

Myndighetene har derfor i økende grad siden 90-tallet vært opptatt av at mange trenger hjelp til å være trygge i hjemmet sitt. Allerede i handlingsplanen for forebygging av ulykker i hjem, skole og fritid 1997–2002, var budskapet fra daværende Sosial- og helsedepartementet at om eldre mennesker i økende grad skal fortsette å bo hjemme, så må noe gjøres på det brannforebyggende planet. Daværende Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Statens bygningstekniske etat og Statens helsetilsyn samarbeidet om en rapport om brannvern for hjemmeboende pleie- og omsorgstrengende, som senere ble definert som utsatte grupper. Konklusjonen i rapporten var at om personer som tilhører en utsatt gruppe skal fortsette å bo hjemme, så må det iverksettes sikkerhetstiltak utover dem som følger av minimumskravene i bygge- og brannforskriftene. Rapporten foreslo ikke endringer i lovverket, men presiserte at en bedre praktisering av de muligheter som allerede lå i gjeldende regelverk måtte til.

Rapporten skisserte også forslag til en del organisatoriske og tekniske tiltak som ville bedre sikkerheten, og oppfordret til bedre samarbeid mellom brannvesenet og helsevesenet.

I St. meld. nr. 35 (2008–2009) varslet regjeringen at et offentlig utvalg skulle gjennomgå brannsikkerheten til særskilte risikogrupper. Utvalget fremla sin rapport NOU 2012:4 «Trygg hjemme – Brannsikkerhet for utsatte grupper» i januar 2012.

Kommunene er helt sentrale i det brannforebyggende arbeidet, og flere av tiltakene som ble foreslått i NOU *Trygg hjemme* omhandler organisering og effektiv ressursbruk i kommunene. Tverrfaglig samarbeid ble fremhevet som vesentlig for å styrke sikkerheten til de utsatte gruppene. Et samarbeid mellom brann- og redningsvesenet og helse- og omsorgstjenesten ble fremhevet som særlig sentralt.

I tiden etter NOU Trygg hjemme er flere av de foreslåtte tiltakene gjennomført. Det er blant annet gjennomført et betydelig veiledningsarbeid overfor kommunene for at flere kommuner skal etablere tverrfaglig samarbeid om de utsatte gruppene. Veiledningsarbeidet er gjennomført i samarbeid mellom DSB og Helsedirektoratet.

I kjølvannet av Trygg hjemme har stadig flere kommuner begynt å arbeide mer systematisk med brannsikkerhet for utsatte grupper, og mye av innsatsen utføres som tverrfaglig samarbeid.

ANDRE MEDVIRKENDE FORKLARINGSFAKTORER

Den teknologiske utviklingen har gitt oss bedre alarmanlegg med mulighet for hurtig varsling til brann- og redningsvesen og andre ressurser som kan bidra til å redde liv og helse i brann.

Åpen ild er den største enkeltårsaken til dødsbranner. Åpen ild inkluderer blant annet levende lys og røyking. I perioden 2005–2014 var 35 % av de omkomne røykere, og 13 % av brannene var forårsaket av røyking. En nedgang i røykere her til lands kan være en medvirkende årsak til at færre omkommer i brann.

Medisinsk utvikling kan også ha bidratt til at færre av de som rammes av brann i dag omkommer av skadene de får.

VEDLEGG 5 – HISTORISK TILBAKEBLIKK PÅ INNSATSPLIKT VED ANDRE AKUTTE ULYKKER ENN BRANNER

Et tilbakeblikk i tidligere lover og forarbeider på brannområdet kan gi en forståelse for hvorfor det er så store ulikheter mellom brann- og redningsvesenene i dag, og hva som var lovgivers intensjon i forbindelse med innsatsplikten ved andre ulykker enn branner.

Det står lite beskrevet om brann- og redningsvesenets oppgaver i gjeldende lov om brann- og eksplosjonsvern fra 2002. Bakgrunnen for loven var at tre lover skulle slås sammen til én lov, da det var umoderne og uhensiktsmessig med henblikk på offentlig forvaltning å ha tre lover.²⁷⁸ Det er hensiktsmessig å se til forrige brannvernlov fra 1987 med tilhørende forarbeider.

Utvidelsen av brann- og redningsvesenets oppgaver til å omfatte bistand med innsats ved «andre akutte ulykkesituasjoner», ble inntatt i lov 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern m.v. (brannvernloven) (opphevet) som var forløperen til gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov. Forarbeidene til denne loven har derfor en mer omfattende beskrivelse av oppgavene.

I alle forarbeidene til opphevet brannvernlov²⁷⁹, fremgår det at det var samfunnsøkonomisk riktig å utnytte brann- og redningsvesenet til andre oppgaver hvor en høy beredskap vil kunne være avgjørende for innsatsens effektivitet. Hyllandutvalget²⁸⁰ foreslo å lovfeste følgende beredskapsoppgaver som obligatoriske: a) akutt forurensning, b) trafikk- og arbeidsulykker, c) ras-, flom- og andre naturulykker mm. Utvalget foreslo at «med de ressurser som brannvesenet disponerer, skal brannvesenet yte hjelp i:

- Den organiserte redningstjenesten i Norge,
- redningstilfeller som krever øyeblikkelig innsats som følge av akutte ulykkesituasjoner (eksplosjonsulykker, trafikkulykker, drukningsulykker, ras-, flom- eller andre naturulykker m.m) samt
- som følge av akutt forurensning».²⁸¹

Utvalgets flertall hadde som uttrykkelig forutsetning at disse oppgavene ikke skulle påføre kommunen særlige utgifter, men skulle løses med de ressurser som brannvesenet disponerte. Utvalget foreslo videre at andre verne- og redningstjenester, herunder hjelpe- og beredskapstjenester, enn de som er nevnt foran må kunne pålegges brannvesenet enten ved vedtak av kommunestyret eller av departementet. Utvalget siktet her til ambulansetjeneste, «sosialvarsling», overvåknings- og alarmformidlingsoppgaver i forbindelse med ulike samfunnstjenester og vanndykkerberedskap ved drukningsulykker m.v. Utvalget forutsatte at slike vedtak bare kunne treffes dersom dette ikke vesentlig svekket de lovbestemte oppgaver som var pålagt brannvesenet. Departementet fant på bakgrunn av den utvikling som hadde funnet sted de senere årene, med bruk av brannvesenet til redningstjeneste utenom branntilfelle og behovet for mer rasjonell bruk av brannvesenets ressurser, å kunne slutte seg i hovedtrekk til utvalgets synspunkter. Imidlertid foreslo departementet en generelt utformet bestemmelse om brannvesenets oppgaver. Den foreslåtte bestemmelsen fremhevet i generell

²⁷⁸ Loven avløste lov om brannvern m.v., lov om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov om eksplosive varer.

²⁷⁹ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, Ot.prp. nr. 43 (1986–87) Om lov om brannvern m.v og Innst. Ot. Prp. nr. 66 (1984–87) Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om brannvern m.v.

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.

form at brannvesenet skal bistå med innsats i andre akutte ulykkessituasjoner, og at andre oppgaver kan tillegges brannvesenet.²⁸²

I forarbeidene til den opphevede brannvernloven gir departementet nyttig informasjon knyttet til de nye beredkapsoppgavene i sin kommentar til § 8 om brannvesenets oppgaver og bemanning. Her fremgår det at andre oppgaver som for eksempel restverdiredning, ambulanseskjøring, sosialalarm eller andre oppgaver som brannvesenet kan utføre, ikke skal gå utover de lovpålagte oppgavene og at ingen kommune belastes med netto merutgifter av betydning. Bistand med innsats ved andre akutte ulykker skulle heller ikke belaste kommunen med netto merutgifter av betydning:

Bokstav c er ny og innebærer en utvidelse av brannvesenets obligatoriske oppgaver etter forslag fra Hyllandutvalget. Departementet har imidlertid ikke foreslått en kasuistisk opplisting av de utvidede beredkapsoppgaver, i det man ikke finner grunn til å begrense bistandsplikten til bare enkelte konkretiserte beredkapsituasjoner. Departementet ønsker å markere at brannvesenet skal bistå som beredkapsstyrke til samfunnets beste, i alle ulykkessituasjoner hvor brannvesenet ut fra sine økonomiske og personellmessige forutsetninger og tekniske utstyr kan gjøre en innsats.

Bokstav d er også ny, og sikter til oppgaver som sentrale myndigheter etter loven eller kommunen måtte pålegge brannvesenet for eksempel restverdibeskyttelse, ambulanseskjøring, sosialalarm eller andre oppgaver som brannvesenet kan utføre, forutsatt at dette ikke går utover oppgavene etter bokstavene a-c.

Når det gjelder punktene c og d vil det verken forventes eller være hensiktsmessig at ethvert brannvesen skal dekke alle typer ulykker bistandsplikten omfatter. Det henvises til nærmere omtale i kap. 12. Det forutsettes heller ikke teknisk eller personellmessig styrking ut over det som fremgår av samme kapittel. Økonomisk forutsettes de utvidede oppgaver løst innenfor rammen av de nåværende samlede ressurser til brannvernberedskap, slik at ingen kommune belastes med netto merutgifter av betydning.

Ifølge departementets kommentar til § 8 bokstav d ovenfor, kunne både sentrale myndigheter etter loven og kommunen pålegge brann- og redningsvesenet andre oppgaver. Det vil si andre oppgaver enn brannforebygging og innsatsstyrke ved brannsituasjoner og andre akutte ulykkessituasjoner (a–c). I ordlyden i brannvernloven § 8 bokstav d står det imidlertid ikke hvem som kan legge andre oppgaver til brannvesenet. I gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov § 11 andre ledd står det uttrykkelig at det er «kommunen» som kan legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet, så langt dette ikke svekker de lovpålagte oppgavene. Det er ikke kommentert i forarbeidene til gjeldende brann- og eksplosjonsvernlov at det her ble gjort en endring. Når det i ordlyden står at «kommunen» kan legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet, så utelukker det at andre/ sentrale myndigheter også kan legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet etter denne hjemmelen (§ 11 andre ledd).

²⁸² Ot.prp. nr. 43 (1986–87) Om lov om brannvern m.v pkt. 6.3.1.2 og 6.3.1.4.

Heltids- og deltidsansatte brannpersonell og utstyr

Hyllandutvalget, NOU 1982: 32²⁸³, beskrev også skillet mellom heltidspersonell og deltidspersonell, og at sistnevnte kategori av praktiske grunner var avhengig av stort sett å konsentrere seg om rene brannutrykninger, mens heltidspersonell også kunne ta andre oppgaver. Etter datidens retningslinjer for organisering og dimensjonering av brannvesen var kategori a) de fast ansatte, kalt yrkesbrannfolk, for kommuner med et dimensjoneringsgrunnlag over 20 000 innbyggere. Kategori b) var deltidsansatt mannskaper for kommuner med et dimensjoneringsgrunnlag mellom 8 000 og 20 000 innbyggere. Kategori c) var deltidsansatte mannskaper for kommuner med et dimensjoneringsgrunnlag under 8 000 innbyggere.

Utrykningsstyrkenes tradisjonelle og eneste oppgaver var å slokke brann. Dette har utviklet seg i løpet av de siste 30 år, slik at de fleste yrkesbrannkorps i dag i større eller mindre grad også tar på seg andre beredkapsoppgaver. Med den økte mobilitet og de bedrede sambandsmuligheter en har fått, har dette latt seg gjøre uten at det har gått ut over brannberedskapen.

Det er også en kjensgjerning at selv i de største byene er den tiden man bruker til å slokke brann bare ca. 3–5 % av den totale vakttiden.

Av de andre oppgavene de større brannvesenene har påtatt seg, kan nevnes ambulanseskjøring, oljevernberedskap og beredskap mot ulykker og uhell. Av den siste kategori kan nevnes beredskap mot trafikkulykker, vannskadesanering, innlåsninger, beredskapstjeneste for vannavslag for vannverket, anleggsulykker og ulykker med heiser o.l. samt beredskap mot akutt forurensning. Dette er for det meste oppgaver hvor samfunnet har behov for en beredskap og hvor ingen andre beredskapsorganer har følt ansvaret for eller fått ressurser til å påta seg disse.

Fylkeskommunen har ansvaret for organisering av ambulanseskjøring. Dette er enkelte steder løst ved at brannvesenet har påtatt seg oppgaven (Bergen). Enkelte brannvesener har også påtatt seg mottak og videreformidling av alarmer, og fungerer således som alarmsentraler både for private og offentlige etater. Som eksempel kan nevnes innbruddsalarm, sosialalarm og overvåkningsalarm for vannverk, elverk o.l.

Det som foran er nevnt gjelder stort sett yrkesbrannkorps (kategori a). For kommuner med innkallingsmannskaper (kategori b og c) er slike spesielle oppgaver ikke så mye utbredt. Dette kommer av at en ved utrykning må ta personellet ut av deres vanlige arbeid, noe som påfører kommunene ekstrautgifter og skaper problemer på arbeidsplassene. Ved slike brannvesener er man med andre ord av praktiske grunner avhengig av stort sett å konsentrere seg om rene brannutrykninger.

Brannvesenets materiell for brannsløkking er svært varierende, fra enkelte små brannvesener nesten uten materiell, til større brannvesener med moderne og tilstrekkelig materiell. Det er i departementets forskrifter til nåværende brannlov gitt adgang for Statens branninspeksjon til å fastsette nærmere krav til materiellet. Slike bestemmelser er imidlertid ennå ikke gitt. Brannvesenene er dog underlagt lovens generelle krav om at de skal ha det materiell og utstyr som er nødvendig for å løse de oppgaver de er pålagt innen vedkommende kommune.

Utstyr for å løse de andre oppgavene brannvesenene har påtatt seg, er også varierende. Ofte har situasjonen vært slik at brannvesenene blir tilkalt til oppgaver som de hverken har utstyr eller opplæring til å løse. Men en del av de større brannvesenene har her både anskaffet utstyr og gitt sitt personell opplæring så godt det har latt seg gjøre.

²⁸³ NOU 1982:32 Brannvesenets arbeidsoppgaver, pkt. 6.2 Beredkapsoppgaver, s. 22.

Fremtidig organisering og arbeidsoppgaver for det kommunale brannvesen

I korte trekk fremhever Hyllandutvalget, NOU 1982: 32²⁸⁴, at det brenner mye i Norge. Det vises til kostnader for brannskader, at økningen i de materielle (økonomiske) brannskader også skyldes at det i det norske velferdssamfunn er en økende bruk av betydelige formuesobjekter og høy teknologi både innen næringslivet og i det daglige privatliv. Det mangler både i Norge og ellers en skikkelig statistikk som kan hjelpe til å bedømme i hvilken grad brannforebyggende tiltak kan erstatte brannberedskap.

Man må allikevel kunne tro at de store avstander og den spredte bebyggelse gjør forholdene spesielt vanskelige i Norge. Det er vanskelig med rimelige utgifter å bygge ut beredskapskorps med slagkraft når befolkningsunderlaget er svakt- og det gjelder de fleste kommuner i landet. Skal man organisere et deltids brannvesen med hjemmevakt blir utgiftene store. Innsatstiden blir lang og sløkke- og redningsinnsatsen deretter. (...) Det må antagelig erkjennes at det derfor ikke er mulig å bygge ut en effektiv brannberedskap for alle deler av vårt land.²⁸⁵

Hyllandutvalget ga videre omtale til ulike beredskapsoppgaver selv om departementet senere i lovprosessen som nevnt ovenfor ikke ønsket en konkret oppramsing, men en generelt utformet bestemmelse om brann- og redningsvesenets oppgaver. Utvalget kommenterte flere oppgaver enn de utvalget inntok i deres forslag som lovpålagte oppgaver. Kort utdrag:

- Brannsløkking skulle fortsatt være brann- og redningsvesenets beredskapsmessige hovedoppgave.
- Beredskap mot akutt forurensning. Forurensningsloven påla kommunene å sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. Brann- og redningsvesenets korte reaksjonstid var med på å gjøre brann- og redningsvesenet vel egnet til å dekke kommunenes beredskapsoppgaver på dette området. Det ble lagt til at brann- og redningsvesenets engasjement burde i det vesentlige være begrenset til akuttfasen, som vanligvis varer i noen få timer. Uhell med de farligste stoffene mente utvalget at «dersom en beredskap skal utbygges, bør derfor dette legges til de større yrkesbrannvesenene, og disse bør kunne dekke en større region, for eksempel politidistrikt».
- Ved trafikk- og arbeidsulykker er det behov for en organisasjon med kort innsatstid og et visst minimum av utstyr. Utvalget mente det ville være naturlig at brannvesenene også bygde ut en beredskap på dette området mange steder.
- Ras-, flom- og andre naturulykker. Utvalget mente det ville være riktig å pålegge brann- og redningsvesenet utrykningsplikt i alle tilfeller av ras-, flom og naturulykker hvor brann- og redningsvesenet med det utstyr det har kan gjøre en effektiv innsats og hvor omkostningene med hjelparbeidet står i rimelig forhold til det som kan reddes. Brann- og redningsvesenets innsats skulle begrenses til akuttfasen, slik at øvrig beredskap ikke ble svekket over et 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.

- Vanndykkerberedskap. Enkelte brann- og redningsvesen hadde opprettet en beredskap med lettdykkere (inntil 30 m) for å kunne rykke ut ved drukningsulykker. Meldemulighetene ved drukning ble ansett som oftest meget dårlige slik at det vil gå lang tid fra ulykken blir oppdaget til melding når frem til utrykningsenheten. Transporten av lettdykkere frem til ulykkesstedet kunne også være vanskelig. Den tid man har til rådighet fra et menneske går under og dermed slutter å puste og til gjenopplivning settes i gang, burde erfaringsmessig ikke overstige 5 minutter dersom livet skal berges. I helt spesielle tilfeller har denne tiden likevel vært opp mot 30 minutter hvor opplivningsforsøkene har gitt godt resultat. En beredskap med lettdykkere krever spesialutdannelse og stort tidsforbruk til vedlikeholdende øvelser. Omkostningene er relativt store. Redningsmulighetene sett i relasjon til omkostningene er små, og utvalget fant ikke å kunne pålegge kommunene beredskap med lettdykkere. Utvalget fant imidlertid at dersom en kommune selv fant å ville opprette en lettdykkerberedskap, vil dette hensiktsmessig kunne legges til brann- og redningsvesenet. Kort nevnes behov for sokning og andre hjelpetjenester under vann som gjør at kommuner finner å ville bygge ut beredskap. De kommunene som bygger ut lettdykkerberedskap bør kunne stille denne beredskap til rådighet (eventuelt mot refusjon av utgifter) for en større region dersom det i offentlighetens interesse med oppdrag utenfor egen kommune.
- Sosialvarsling «er vesentlig beregnet på eldre, enslige mennesker som kan få et akutt behov for å gi melding til omgivelsene. En slik melding kan gå automatisk når noe unormalt har inntrådt. Utbygging av sosialvarsling er ikke kommet langt. Foreløpig er bare noen få prøve prosjekter satt i gang. Men et av de problemer som sosialetaten står overfor, er hvem som skal stå som mottager på varslingsene. Utbyggingen av egne varslingsentraler og egne utrykningsenheter for sosialvarsling er én løsning. Dette blir imidlertid meget kostbart og gir en organisasjon med liten belastning. Å nytte brannvesenet til dette, både for mottak av varsel og til første reaksjon er derfor en praktisk og god løsning. Spesielt gjelder dette i kommuner som har yrkesbrannvesen. Utvalget mener derfor at dette er en oppgave som bør kunne løses gjennom brannvesenet hvor forholdene ligger til rette for det. Det er utvalgets forutsetning at slike oppgaver ikke pålegges brann- og redningsvesenet i så stort omfang at det fører til en vesentlig belastning for løsning av brannvesenets primæroppgaver. Det vises for øvrig til Vaksentralkomiteens innstilling.»
- Ambulansetjeneste. Flere utvalg hadde vurdert ambulansetjenesten i Norge. Ambulanskjøring ble i 1982 drevet av privatpersoner, frivillige hjelpeorganisasjoner, sykehus, brann- og redningsvesener og egne kommunale og fylkeskommunale ambulansentraler. I og med at enkelte brann- og redningsvesener driver ambulansetjeneste, vurderte utvalget om dette kunne være en oppgave for brann- og redningsvesenet:

«I de større kommuner med mye ambulanskjøring, vil denne kjøringen foregå om trent kontinuerlig og derfor føre til en relativt stor belastning på beredskapen. Ambulanskjøringen kan derfor ikke drives med de samme mannskaper som samtidig skal dekke den øvrige beredskap. Dessuten krever ambulanskjøring i dag relativt mye utdanning, noe som også fører til en ekstra belastning. Det er i det hele tatt et spørsmål om det er riktig å utdanne de samme mannskaper både til brannfolk og ambulanspersonell. I mindre kommuner hvor antall utrykninger for ambulanser er få, vil belastningen på beredskapen bli mindre. Men her kommer det i tillegg at transportene som oftest er lengre og går ut av kommunen, slik at mannskapene blir ute av annen beredskap i lengre tid.

Fordelene ved en eventuell felles drift av brannvesen og ambulansetjenesten er at man kan benytte felles alarmsentral og for legning for vaktpersonellet. I mindre kommuner kan en også benytte felles alarmeringssystem, og til en viss grad også det samme beredskapspersonell. Dette kan gjøres ved at ekstra personell settes i beredskap når beredskapspersonellet engasjeres i en ambulansetrykning.

Utvalget er derfor kommet til at det må vurderes ut fra de lokale forhold om ambulansetjenesten bør legges til brannvesenet eller ikke.»

- Andre beredskapstjenester

«En kommune har i dag behov for forskjellige beredskapstjenester. Behovet for å finne økonomisk fornuftige løsninger for disse tjenester har vært økende de siste årene, spesielt etter at den nye lov om arbeidsmiljø satte begrensninger for bruk av hjemmevakter og etter at kompensasjonen for hjemmevakter er vesentlig øket. De oppgaver det her dreier seg om kan være overvåkingsoppgaver (vannverk, varmesentraler og annen driftsovervåking), alarmformidlingsoppgaver (lege, dyrlege, el.verk, vannforsyning) med tilhørende tilkalling av rette vedkommende eller enkle inngrep i en prosess. Dette er oppgaver som etter utvalgets mening med fordel kan og bør legges til brannvesenet dersom forholdene ellers ligger til rette for det. En forutsetning er at brannvesenet ikke tillegges oppgaver av slikt omfang og av en slik karakter at det vesentlig svekker brannberedskapen og andre obligatoriske beredskapsoppgaver.

Mange enklere beredskapsoppgaver innen en kommune er av en slik karakter at det ved bruk av moderne sambandsmidler ikke fører til redusert beredskap at disse oppgavene legges til brannvesenet.

I den statlige redningstjeneste, organisert i to hovedredningssentraler og 54 lokale redningssentraler (LRS), må brannvesenet inngå som en viktig lokal ressurs. Dette gjelder både i den løpende planlegging og ved øvelser i redningstjenesten og under aksjoner. De større brannvesenene må også kunne rykke ut til hjelp i områder som hører under andre LRS enn den de geografisk tilhører. Utvalget er av den mening at hovedregelen må være at omfattende spesialutstyr for bruk i den statlige organiserte redningstjeneste eller til andre beredskapsoppgaver enn brannsløkking, ikke pålegges anskaffet av kommunene. Heller ikke på personellsiden bør pålegg gis kommunene for å dekke behov innen den statlige redningstjeneste. Dette vil si at kommunene normalt skal delta med det personell og det utstyr kommunen allikevel har for brannsløkking.

Dersom staten finner å ville anskaffe slikt spesialutstyr, bør brannvesenene kunne betjene dette utstyret dersom det ikke fører til urimelige ekstra utgifter for kommunen. Spesialutstyr som kommunen selv har anskaffet, skal stilles til disposisjon for redningstjenesten.»

VEDLEGG 6 – DEFINISJON AV LITEN OG STØRRE BRANN ELLER ULYKKE

Minstekravene i brann- og redningsvesenforskriften om tettsteder, innbyggertall og utrykningstider skal sikre et minste sikkerhetsnivå. Minstekravene for beredskap er fastsatt med sikte på at brann- og redningsvesenet skal kunne håndtere branner i objekter som oppfyller det branntekniske sikkerhetsnivået, som følger av plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 med forskrifter og brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter. Konsekvensene etter de fleste branner/ulykker vil som følge av disse bestemmelsene være redusert til det som «normalt» blir akseptert.²⁸⁶

Forventninger til innsatsstyrken etter standard dimensjonering

Branner og ulykker kan for enkelhets skyld deles inn i tre kategorier:

1. «liten»
2. «større»
3. «de største»

Det er forventet at brann- og redningsvesen som dimensjoneres etter standardkravene, skal kunne håndtere «liten» og «større» brann/ulykke.

Etter standardkravene skal enhver kommune ha et brann- og redningsvesen med minst 16 personer, jf. forskriften § 13, men med ulike krav til vaktlag og vaktberedskap avhengig av tettstedets innbyggertall, jf. §§ 15 og 17.

«Liten» brann eller ulykke

Minst fire av en minste innsatsstyrke på 16 personer, pluss eventuelt ytterligere personell (tidligere kalt støttestyrke), skal utgjøre en førsteinnsatsstyrke. Denne forventes å være i stand til å iverksette effektiv og sikker redning/slokking/begrensning i en «liten» brann eller ulykke, se forskriften §§ 13, 15 og 17.

«Liten» brann eller ulykke kan være:

- Brann innenfor en frittliggende bygning eller forskriftsmessig «liten» branncelle på størrelse med en bolig/leilighet, (ca. 100–150 m²).
- Brann i frittliggende fritidsbolig (ca. 100–150 m²).
- Bilbrann.
- Trafikkuhell med en til to biler involvert.
- Forberedende innsats ved skogbrann, vannskader, ras, flom.
- Pipebrann.
- Akutt forurensning (avhengig av interkommunal avtale og beredskapsplan).
- Mindre branner som for eksempel containerbrann og gressbrann.

²⁸⁶ I veiledning til opphevet forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen følger det av vedlegg 1 til veiledningen at minstekravene knyttet til tettsteder, innbyggertall og innsatstider skal sikre et minste sikkerhetsnivå. Disse kravene er videreført i gjeldende brann- og redningsvesenforskrift.

«Større» brann eller ulykke

Etter 10–15 minutter fra førsteinnsats er iverksatt, er det forventet at samlet minst 12–14 av en minstestykke på 16 personer er i innsats. Denne innsatsstyrken skal kunne håndtere en «større» brann eller ulykke på en effektiv og sikker måte. Se forskriften §§ 5, 13 og 16.

«Større» brann eller ulykke kan være:

- Brann med spredning utover «liten» branncelle.
- Brann innenfor forskriftsmessig brannseksjon, (salgslokaler og industri/håndverkslokaler på inntil 1 800 m² uten kompenserende tekniske tiltak).
- Totalbrann i bygning med forskriftsmessig avgrenset størrelse som bolighus i tettbebyggelse, rekkehus og overnattingssted.
- Trafikkulykker med mer enn to biler involvert.
- Akutt forurensning (avhengig av beredskapsplan/avtale).
- Mindre skogbrann (to til ti mål).

«De største» branner og ulykker

Branner og ulykker i objekter som er bygget, utstyrt og vedlikeholdt i henhold til bygningsloven med forskrifter og brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter, kan likevel utvikle seg til å bli større enn hva standardkravene er ment å dekke.

«De største» branner eller ulykker kan være:

- Brann med spredning utover forskriftsmessig brannseksjon, kvartalsbranner.
- Totalbrann i bygning eksempelvis utover rekkehus.
- Skogbranner (over ti mål eller beredskapsanalyse skogbrann har 50 000 mål på scenario 1).

For å håndtere disse største hendelsene er det ikke ment fra tidligere at ett brann- og redningsvesen kan håndtere dette alene, men at dette må håndteres gjennom å:

- Tilrettelegge for bistand i akutsituasjon. Se forskriften § 5 andre ledd.
- Rekvirere/anmode andre personell- og materiellressurser med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven. Se loven §§ 5 og 15, og forskriften § 5 andre ledd.

Eksempler på nasjonale hendelser

Skogbrannsommeren 2018, med mange branner i hele landet, krevde nasjonal koordinering av helikopter og samvirkekonferanser med statsforvaltere. Det ble også etablert en nasjonal styring av Sivilforsvaret og forflytning av personell fra nord til sør for bistand.

Scenario 3 i rapporten Beredskapsanalyse skogbrann, når det blir behov for internasjonal støtte.

Til dels Gjerdrum-skredet, da det ble etterspurt internasjonale kapasiteter.

Andre hendelser som medfører at DSB må etablere rapportering fra Statsforvalter, som flom, og andre naturskapte hendelser som strekker seg over større områder.

VEDLEGG 7 – TJENESTEPLIKT I FORSVARET VED KRISE OG KRIG

Tjenesteplikt i Forsvaret er regulert i forsvarsloven²⁸⁷. Fritak for fremmøte i Forsvaret på grunn av sivil stilling er regulert i loven § 32, der det kommer frem at:

Kongen kan gi forskrift om at tjenestepliktige som på grunn av sivil stilling eller fagkyndighet bør fortsette i sin sivile virksomhet, kan fritas for eller få utsatt fremmøte til tjeneste i Forsvaret i krig, når krig truer eller ved styrkeoppbygging. (...)

Fritaksordningen omfatter alle sivile stillinger eller fagkyndighet som er kritisk viktig for samfunnet å opprettholde i krig, i krise eller ved styrkeoppbygging. Det er gjennom vernepliktsforskriften²⁸⁸ kapittel 11 gitt nærmere regler om fritaksordningen.

Av forskriften § 59 første ledd følger det at alle virksomheter som ivaretar eller understøtter samfunnets kritiske funksjoner, kan søke om fritak i krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging for tilsatte som er pålagt tjeneste i Forsvaret og som har en sentral funksjon i virksomheten. Av bestemmelsens tredje ledd, gjelder dette likevel ikke for enkelte kategorier av tjenestepliktig personell, så som de som er innkalt til førstegangstjeneste, er tilsatt i Forsvaret, har kontrakt om tjenesteplikt i Forsvaret, har kvalifikasjoner som er nødvendig for Forsvaret, har fått militærmedisinsk utdanning av Forsvaret, er fartøysbefal i Sjøheimevernet, eller er områdesjef i Heimevernet.

For deltidsansatte i brann- og redningstjenesten, er fritaksordningen ytterligere presisert i § 62 første og annet ledd, der det følger at dersom arbeidsgiveren søker om det, skal tjenestepliktige som er tilsatt på deltid i brann- og redningstjenesten, fritas fra tjeneste i krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging. Videre følger det at Forsvaret likevel kan pålegge inntil to deltidstilsatte fra hver brannstasjon å gjøre tjeneste i Forsvaret, hvis stillingene ikke kan dekkes av andre tjenestepliktige som har den samme kompetansen og er bosatt i det samme området.

Slik dagens lovverk er utformet, er det ikke identifisert umiddelbare og store utfordringer. Lovverket legger til rette for at det gjøres unntak for tjenesteplikten dersom tjenestepliktige med samfunnskritiske funksjoner må bli værende i respektive stillinger for å opprettholde befolkningens og samfunnets grunnleggende behov og trygghet.

²⁸⁷ Lov 12. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven).

²⁸⁸ Forskrift 16. juni 2017 nr. 779 om verneplikt og heimevernstjeneste (vernepliktsforskriften).

At det i forskriften foreligger en særskilt skal-bestemmelse for deltidsansatte i brann- og redningsvesenet, er trolig tatt inn for å sikre at brann- og redningsvesen som baserer seg på deltidsansatte skal være sikret brannpersonell, da dette personellet trolig ikke vil kunne søke fritak etter forskriften § 59.

Ut ifra en «fra det mer til det mindre»-betraktning er det nærliggende å anta at brannpersonell som er ansatt i en heltidsstilling, vil innvilges fritak fra tjenesteplikten i Forsvaret, forutsatt at de ikke tilhører en av de nevnte kategoriene angitt i forskriftens § 59 tredje ledd. For det første viser den særskilte reguleringen i § 62 at brann- og redningsvesenet anses som en samfunnskritisk funksjon. For det andre vil personer som på heltid besitter en slik stilling, være sentrale for å ivareta samfunnets kritiske funksjoner.

Det kan vurderes hvorvidt det ut ifra dagens sikkerhetspolitiske situasjon, burde gjennomføres konkrete tiltak som gjør at dagens brann- og redningsvesen på en rask og effektiv måte får sendt inn søknad om fritak fra tjenesteplikt, samt at disse søknadene får en effektiv behandling.

Alternativt kan det vurderes utarbeidelse av et generelt fritak som gjennom én enkel beslutning kan settes i verk om nødvendig.

For begge tilfellene vil vernepliktforskriftens § 59 tredje ledd sette begrensninger for fritak.

VEDLEGG 8 – VURDERING AV VIRKNINGER AV FORESLÅTTE TILTAK FRA ARBEIDSGRUPPEN

Rapport fra 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 GRENSESNIITT 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 akutthjelperoppgaver 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 årverk 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 akuttgjelderoppgaver 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.

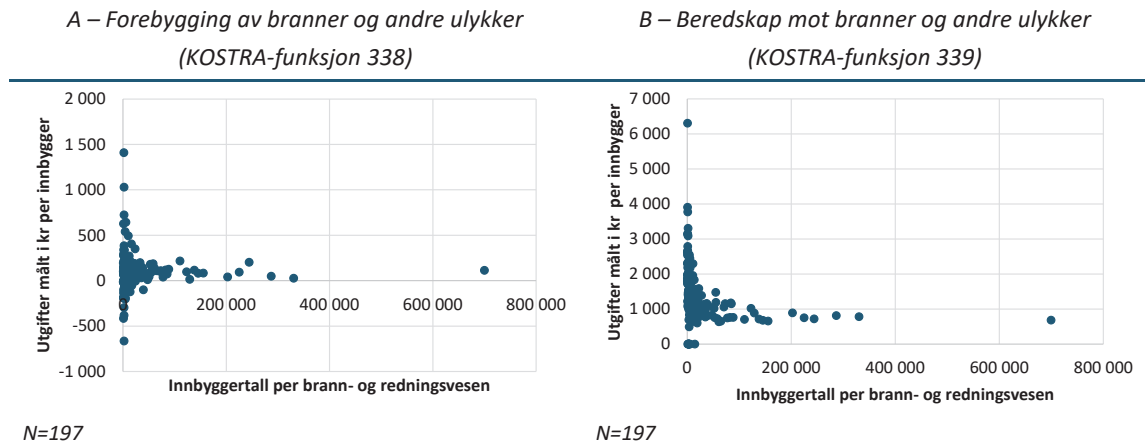
Potensielle stordriftsfordeler

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.

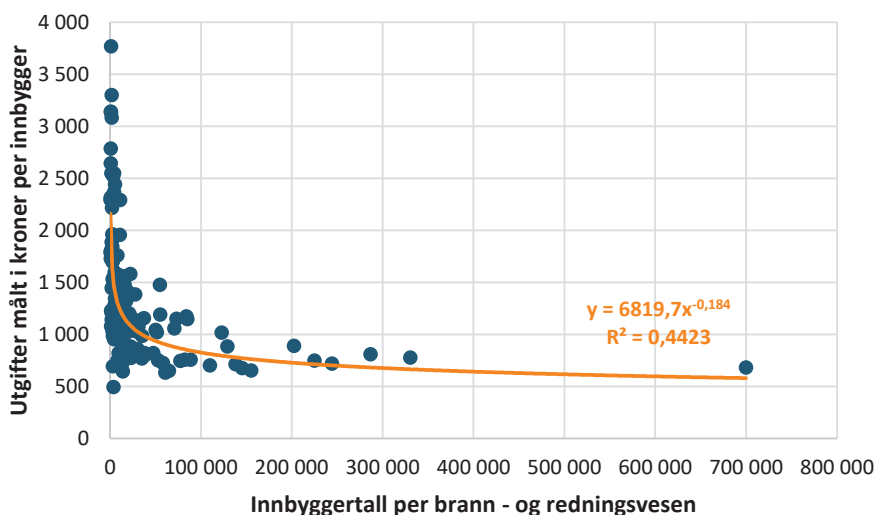
For å kunne estimere en sammenheng som viser stordriftsfordelene i sektoren, har det stått sentralt å fjerne utvalgte uteliggere.² Det er ikke noe fasitsvar på hvilke observasjoner som skal regnes som uteliggere, men vi har definert uteliggere som observasjoner som har rapportert netto driftsutgifter 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, bearbejdet 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.

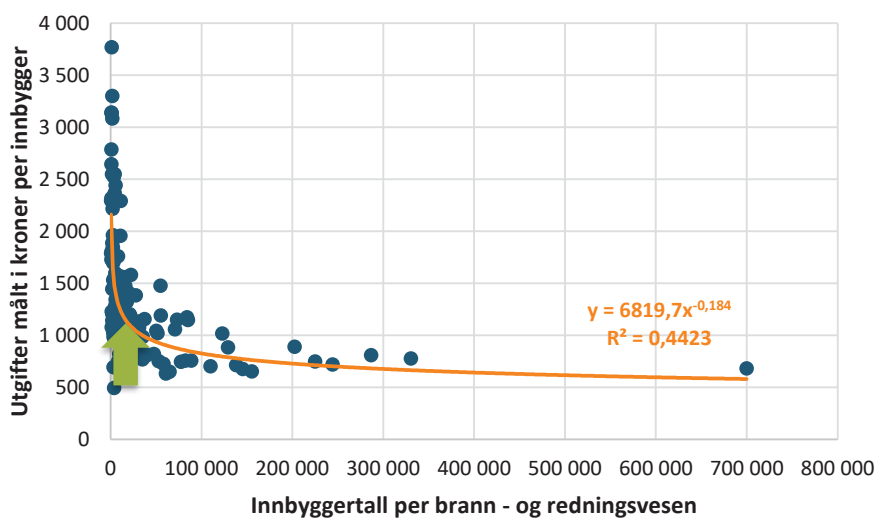
Indikasjoner på etterlevelse av lovkrav

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 Plottdiagram - 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.

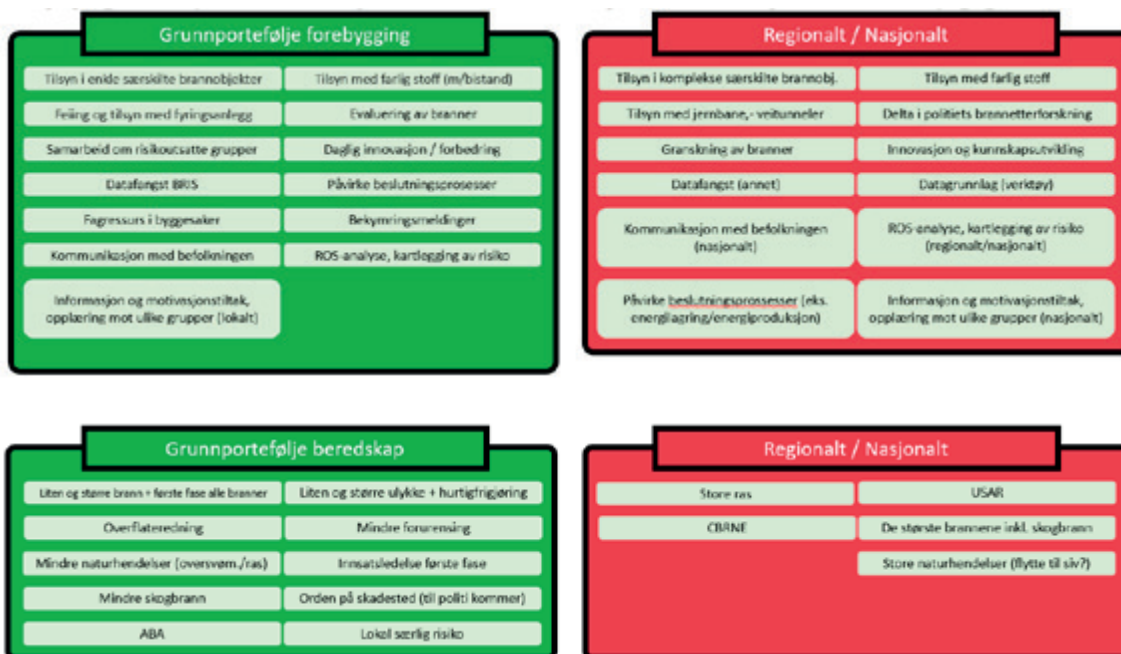
3. Definere grunnportefølje

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)

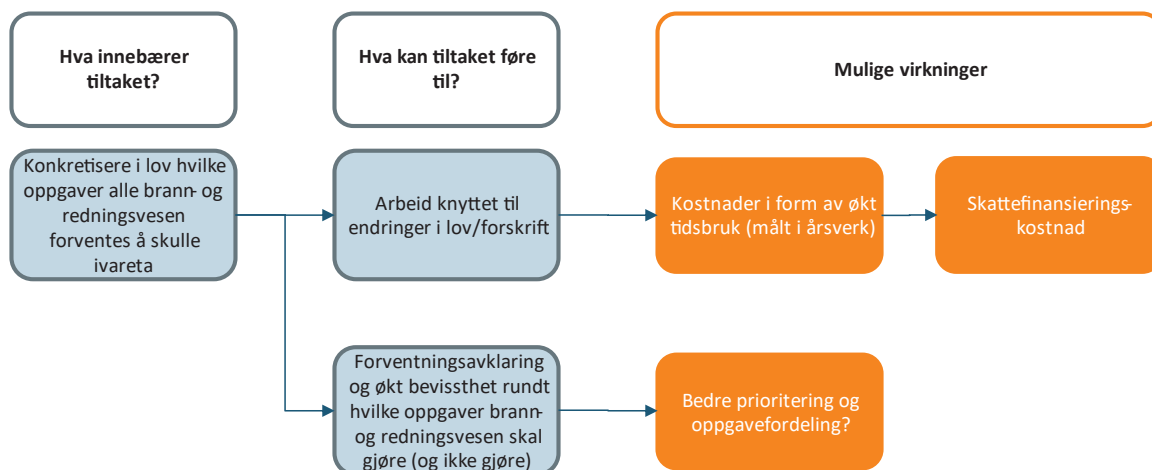


Kilde: DSB/Arbeidsgruppen

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 uklarthet 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

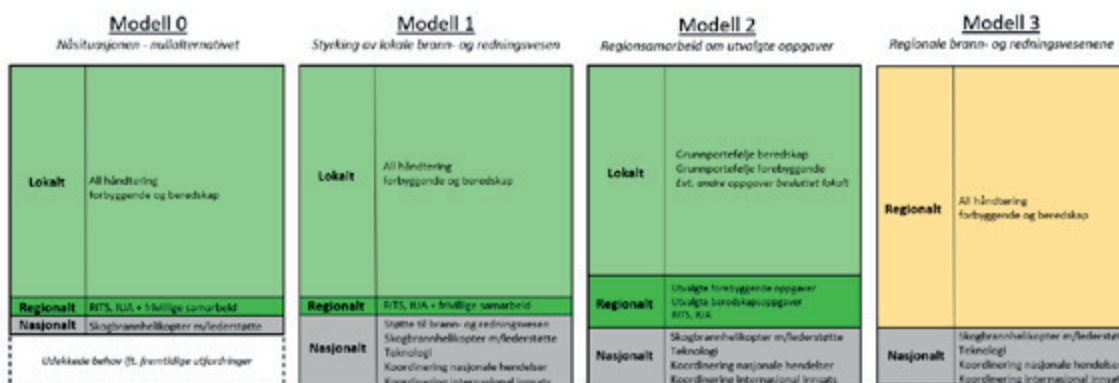
Tiltaket kan bidra til å redusere uønsket variasjon blant brannvesen og bidra til å sikre at det finnes et minstenivå av forebygging og beredskap på brann- og redningsområdet i hele landet. Tiltaket kan også gjøre det enklere å kontrollere om regelverket etterleves eller ikke, blant annet gjennom tilsyn.

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.

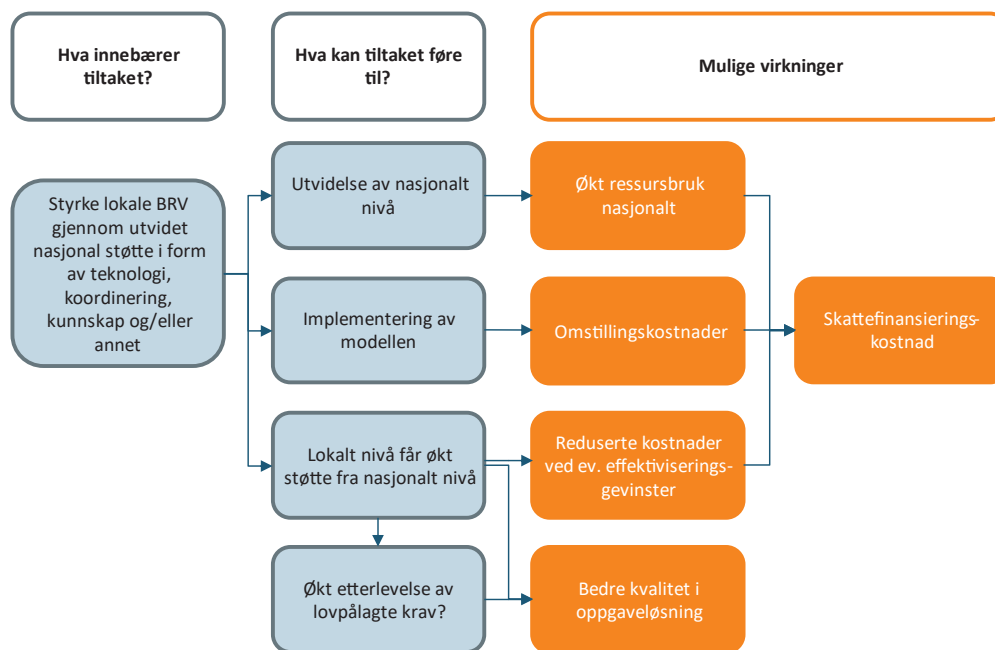
4.2. Mulige virkninger

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.

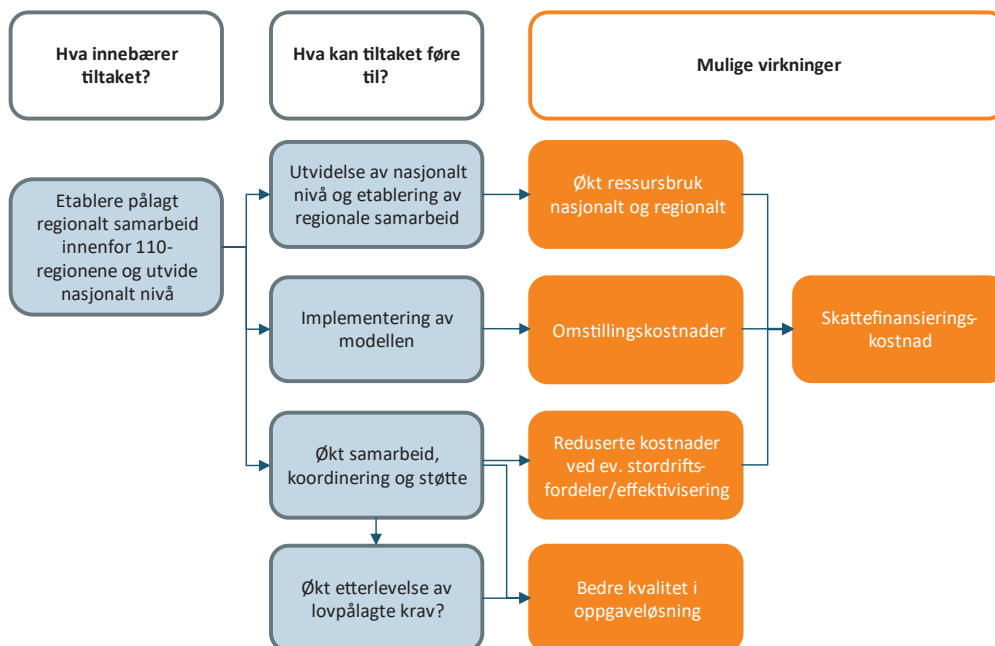
Vi har ikke nok informasjon til å vurdere hvordan bedre kvalitet kan slå ut i form av for eksempel redusert responstid, bedre forebygging eller annet, og hvordan det igjen kan påvirke blant annet reduserte negative konsekvenser for liv, helse og materielle verdier, tillit eller annet.

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.

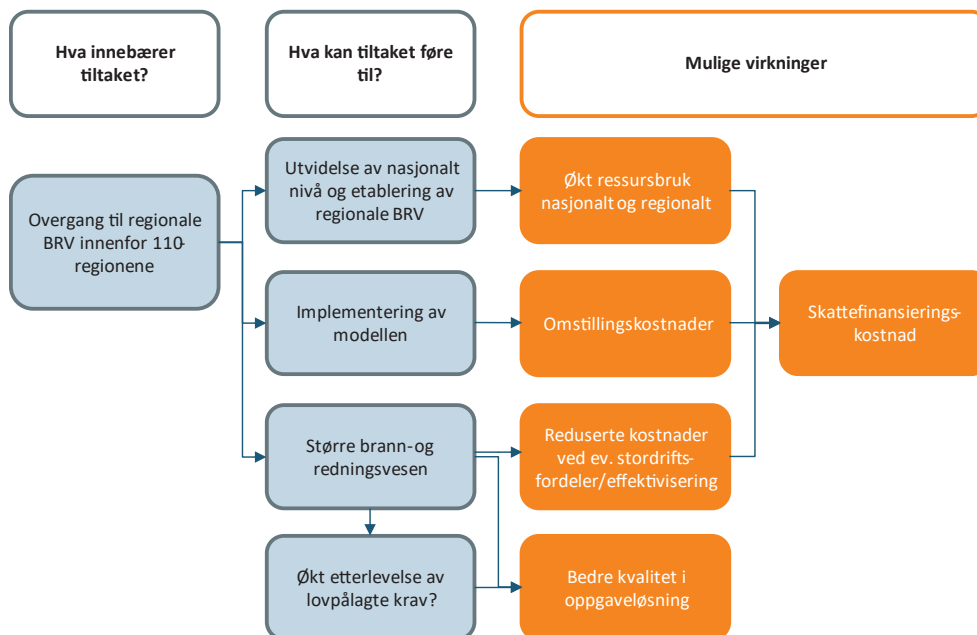
Vi har ikke nok informasjon til å vurdere hvordan bedre kvalitet kan slå ut i form av for eksempel redusert responstid, bedre forebygging eller annet, og hvordan det igjen kan påvirke blant annet reduserte negative konsekvenser for liv, helse og materielle verdier, tillit eller annet.

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.

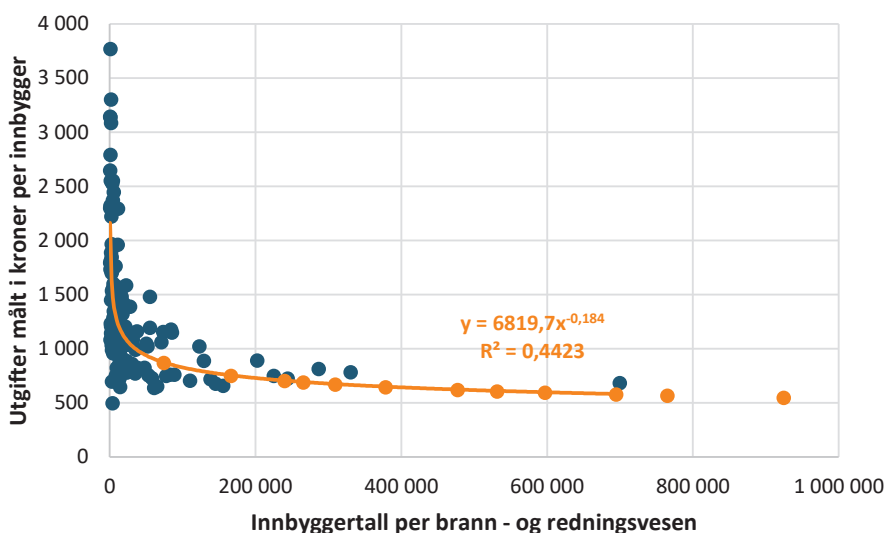
Kostnadene på regionalt nivå vil naturligvis også øke ved en overgang fra lokale til regionale brann- og redningsvesen. Samlede netto kostnadsvirkninger ved regionalt og lokalt nivå avhenger av hvor mye kostnadene på lokalt nivå reduseres sett opp mot hvor mye kostnadene til regionalt nivå øker, nærmere 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 bæreoppdrag og transportoppdrag verken formalisert gjennom avtale eller en del av brann- og redningsvesenets lovpålagte oppgaver i brann- og eksplosjonsvernloven (DSB, 2022).

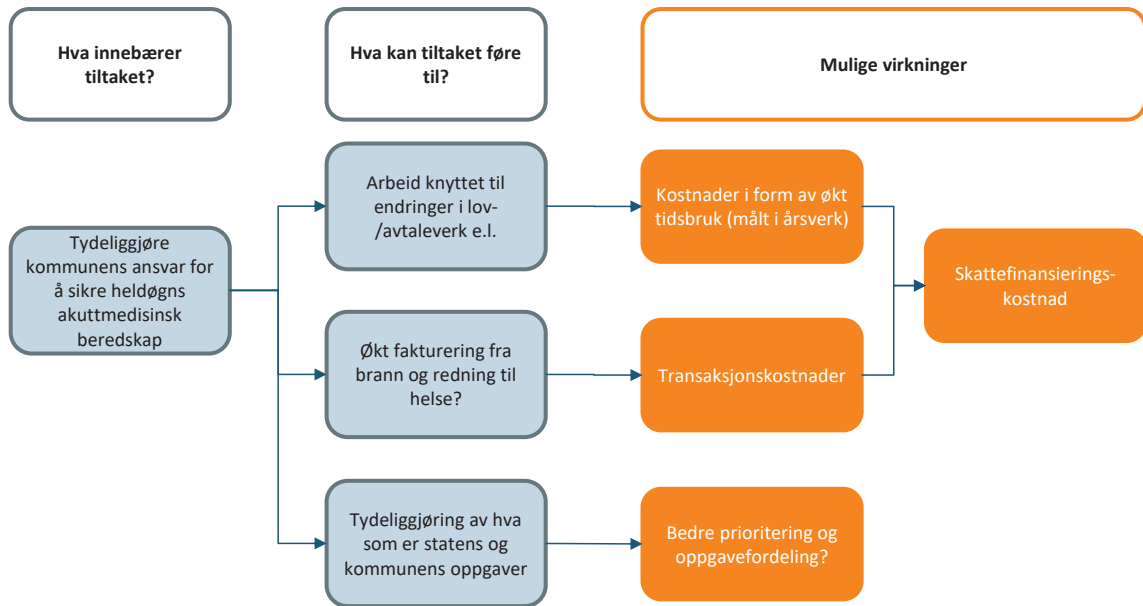
Ifølge DSB (2022) har både kommuner og helseforetak ansvar for akuttmedisinsk beredskap, men oppgave- og ansvarsdelingen kan ofte være uklar. Manglende forankring i ROS-analyser og avtaler bidrar til uklarheter ved oppgaver, omfang og finansieringsansvar. Tiltaket innebærer å klargjøre kommunens ansvar 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 akutthjelperoppdrag og andre helseoppdrag. 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.

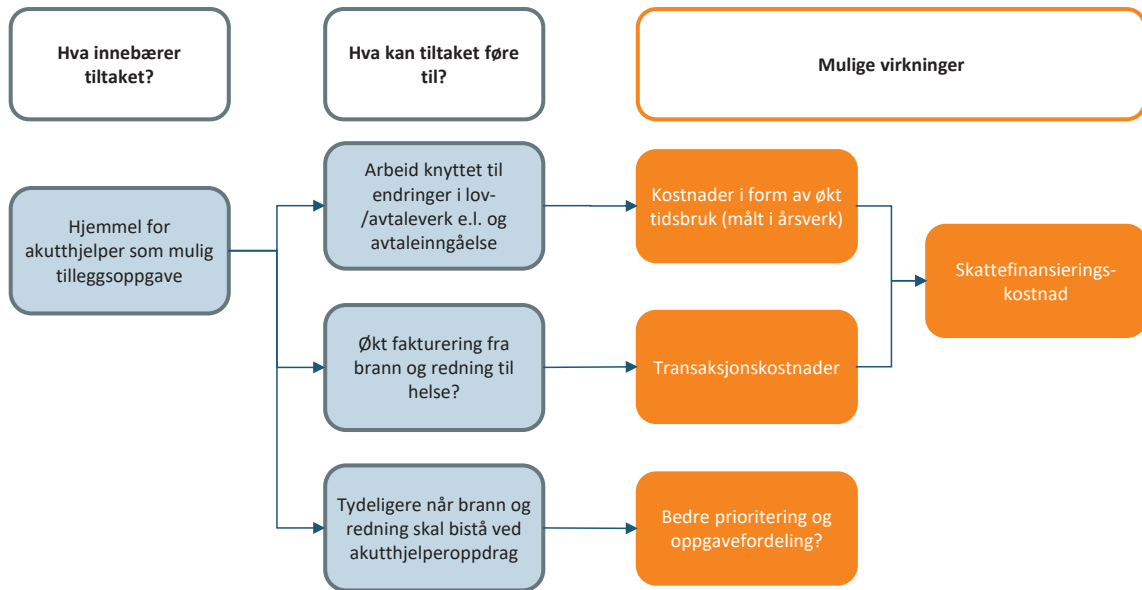
Det er ifølge arbeidsgruppen ingen avtaler mellom de regionale helseforetakene og akutthjelpere i tråd med akuttmedisinforskriften § 5 i dag, og det gis så vidt de vet ikke kompensasjon fra de regionale helseforetakene som er ansvarlige for AMK og ambulansetjenesten.

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 akuttjenestoppdrag og en formalisering av brann og redning sin bistand innenfor akuttjenestoppdrag. 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 akuttjenestoppdrag, 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 akuttjenestoppdrag, 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

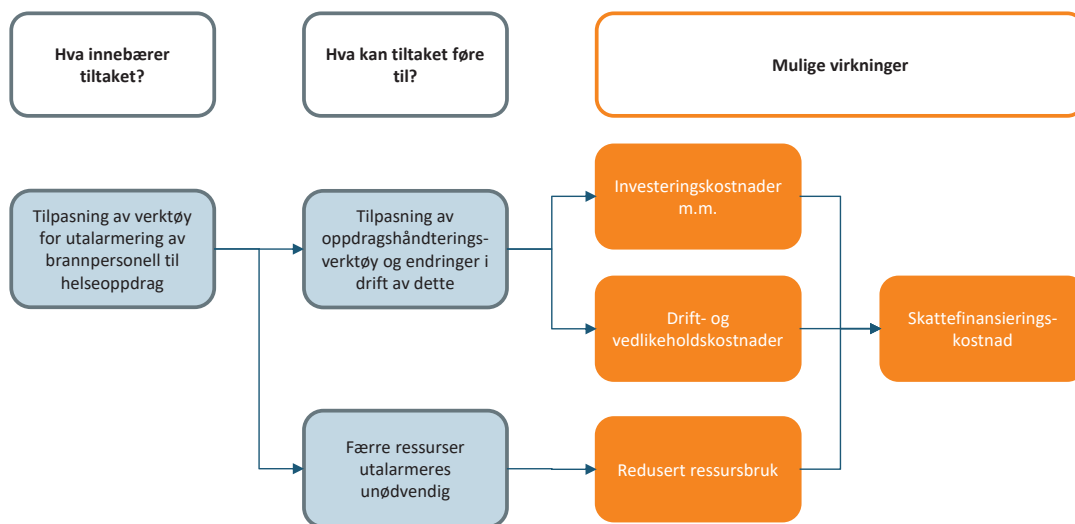
Tiltaket handler om å utnytte oppdragshåndteringsverktøy på en bedre måte enn i dag slik at det i større grad utalarmeres rett antall brannpersonell til helseoppdrag. Verktøyet må ifølge arbeidsgruppen ivareta en effektiv og ressursmessig utalarmering av brann- og redningspersonell til helseoppdrag, 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 deltidsstasjon 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

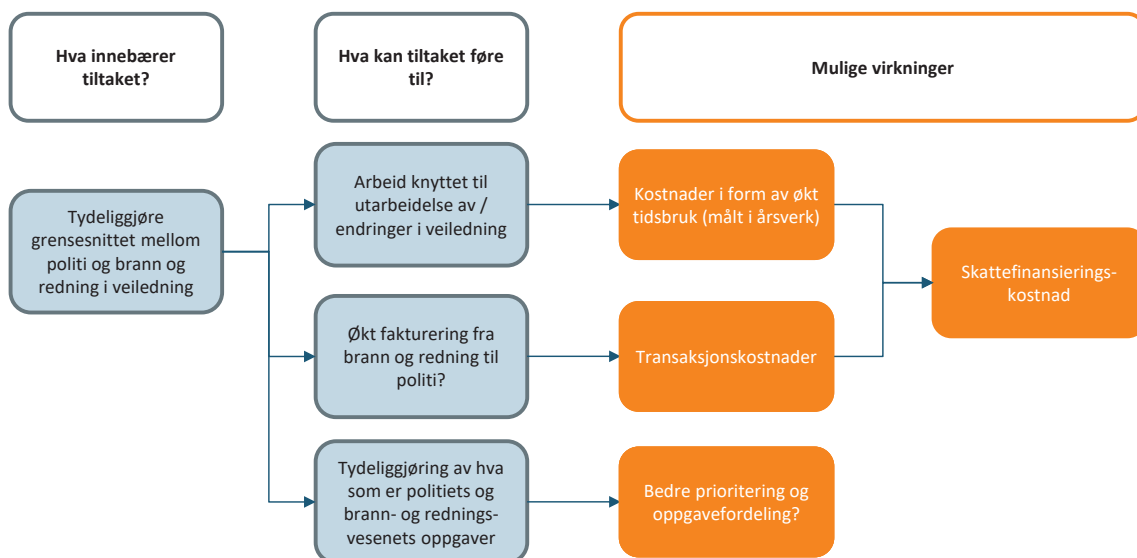
Arbeidsgruppen beskriver at brann- og redningsvesenene og politiet har et nært og hyppig samarbeid i branner og andre ulykker. Samarbeidet i disse hendelsene innebærer en naturlig funksjonsfordeling hvor brann- og redningsvesenet tradisjonelt har tatt seg av brannbekjempelse og redningsinnsats, og politiet 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

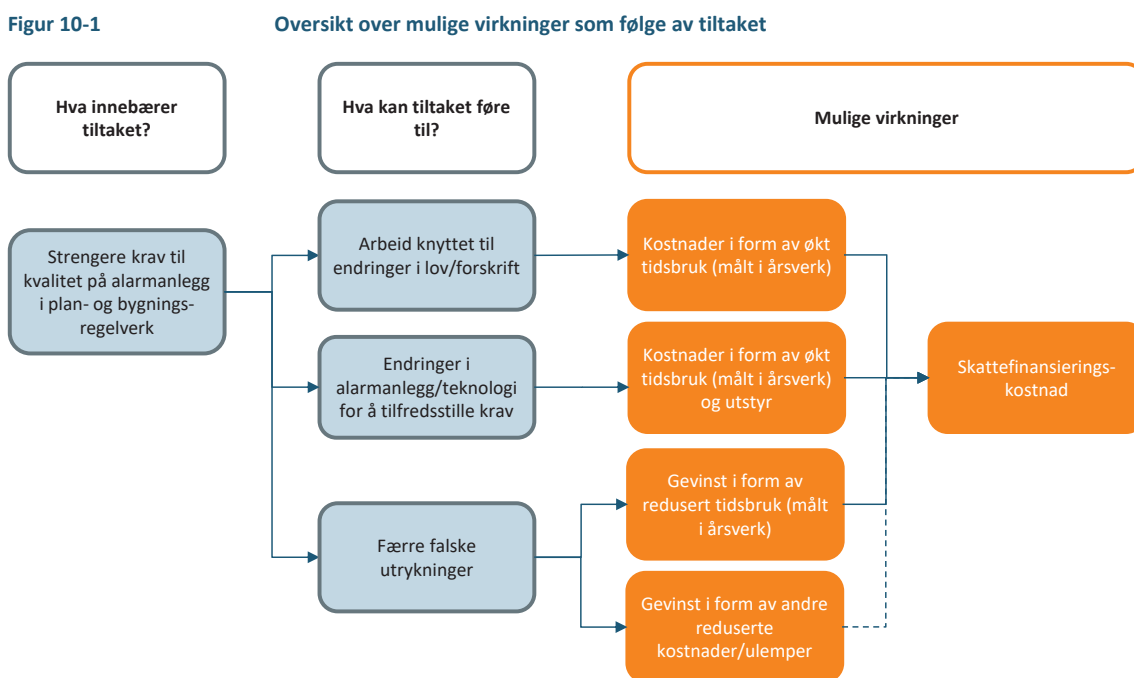
10.1. Kort beskrivelse av tiltak

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.

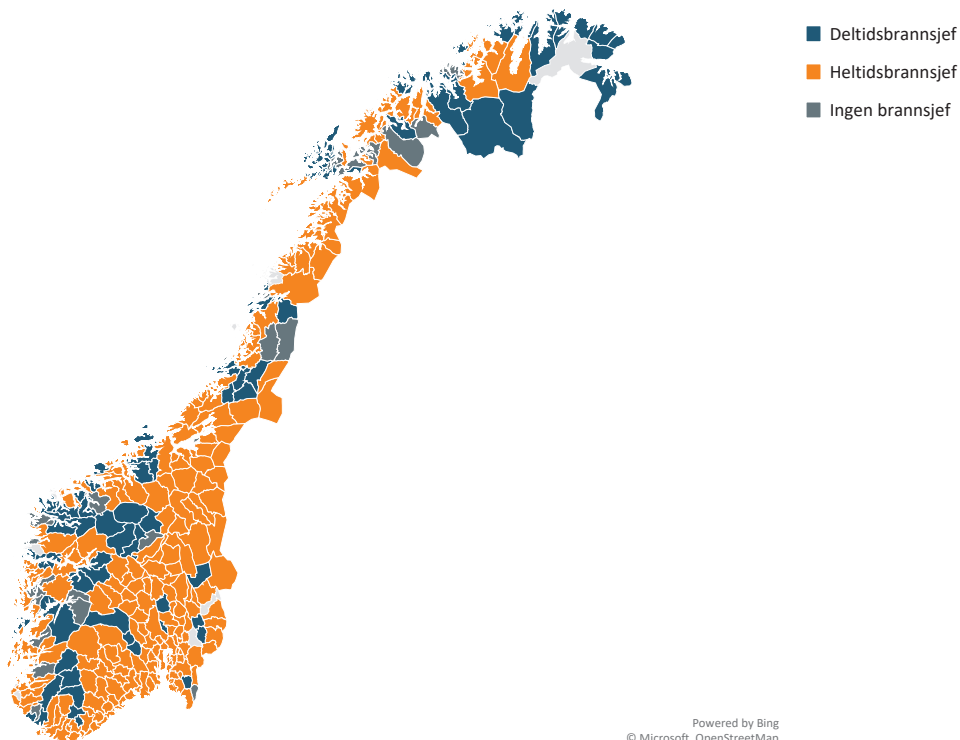
12.2. Relevante momenter ved nullalternativet

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.

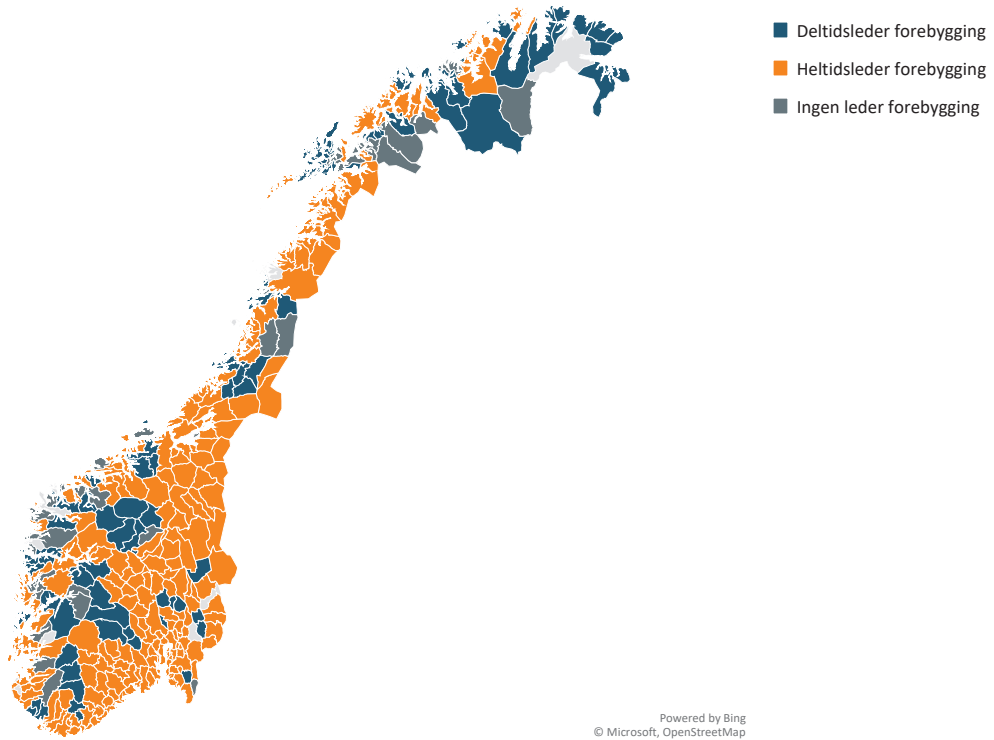
I Figur 12-1 har vi satt opp en oversikt over hvilke kommuner i de ulike brannvesenene som er tilknyttet et brann- og redningsvesen med heltidsleder, deltidleder eller ingen leder for henholdsvis brannsjef og lederfunksjon innen forebygging og beredskap. Det er imidlertid mulig å kjøpe ledelse fra andre brannvesen.

Figur 12-1 Kommuner tilknyttet brannvesen med heltidsleder innen hhv. brannsjef, forebygging og beredskap

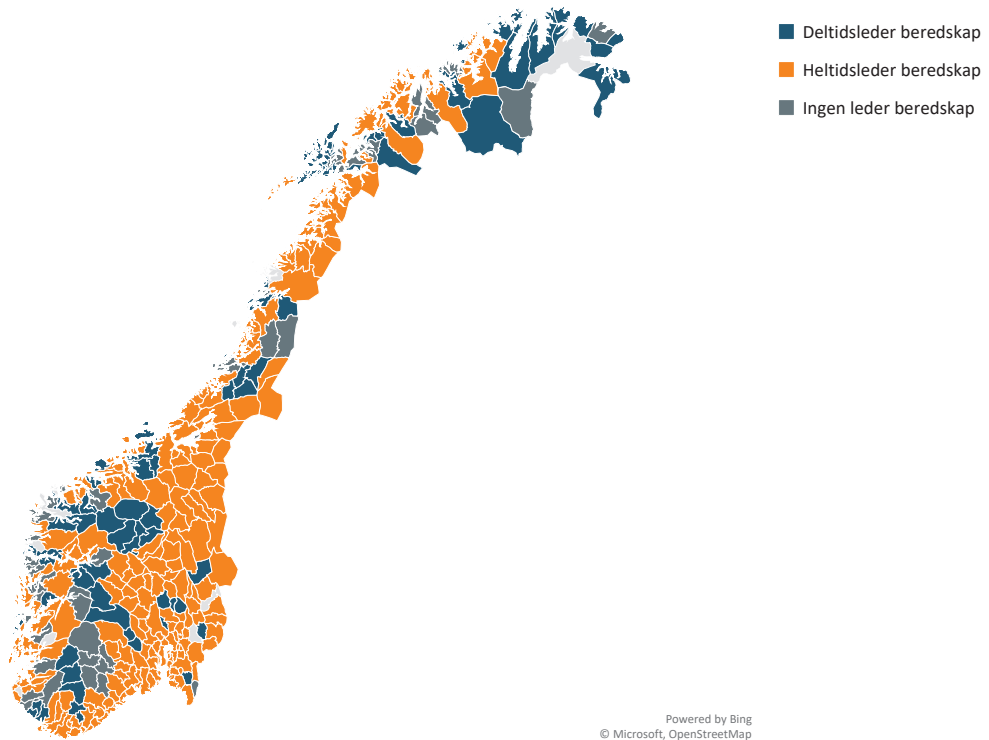
A – Kommuner tilknyttet brannvesen med heltidsbrannsjef



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.

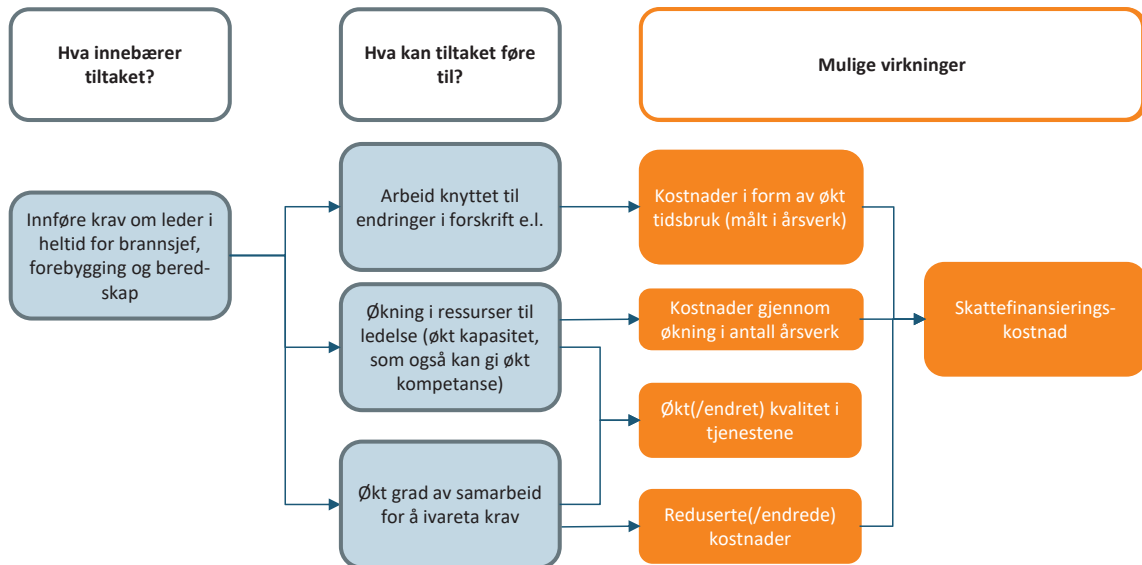
Det bør også påpekes at det kan skje endringer i samarbeid mellom brann- og redningsvesen også uavhengig av tiltaket, det vil si som en del av nullalternativet.

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

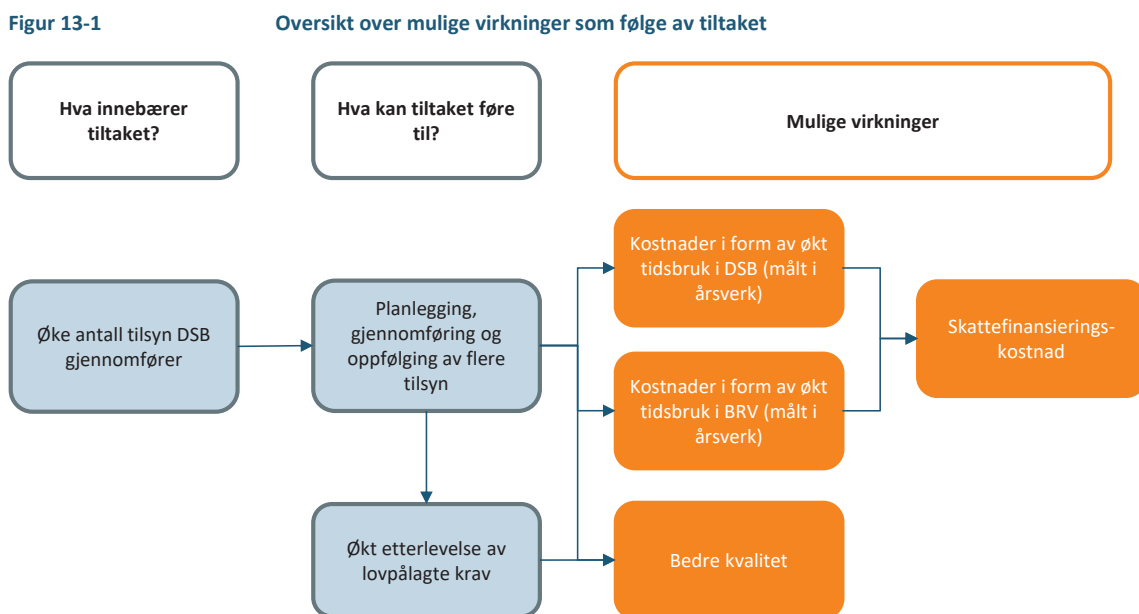
Tiltaket innebærer at DSB gjennomfører tilsyn med 25 prosent av brann- og redningsvesen årlig. Det tilsvarer om lag 49 tilsyn årlig gitt dagens nivå av brann- og redningsvesen.

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

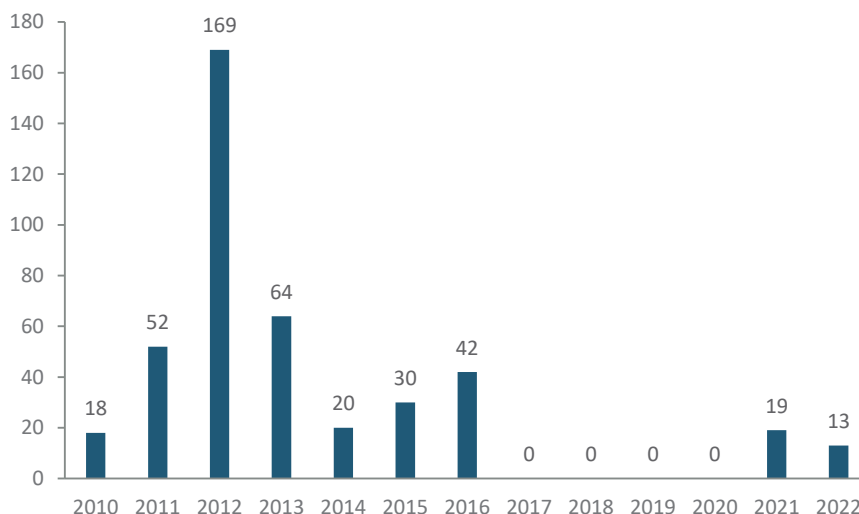
Figur 13-1 illustrerer mulige virkninger som følge av tiltaket.



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.

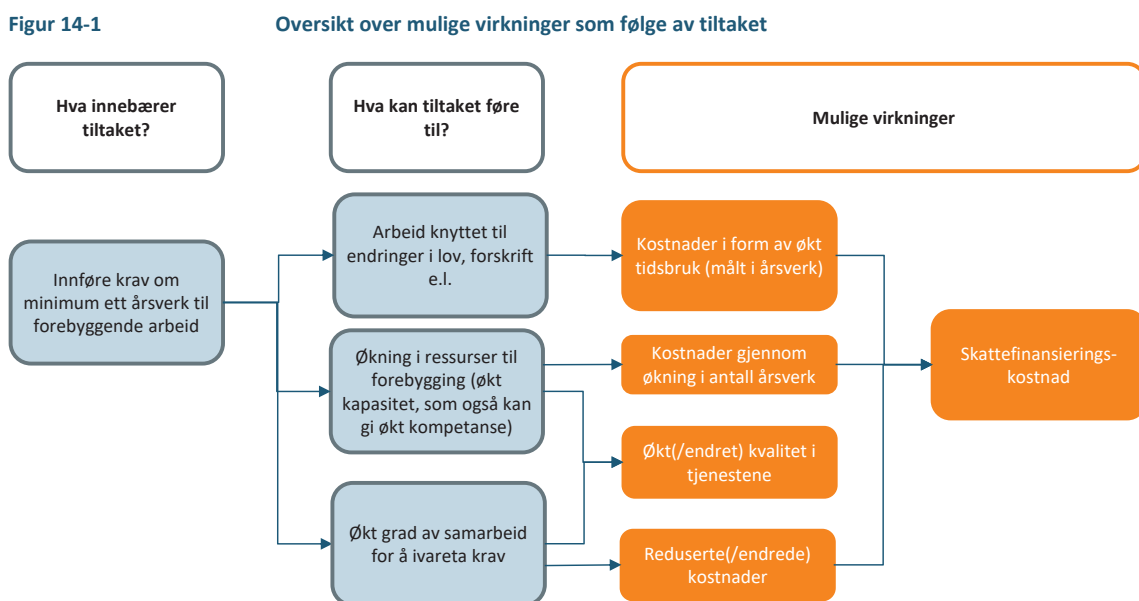
14. Minimum ett årsverk til forebyggende arbeid

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.

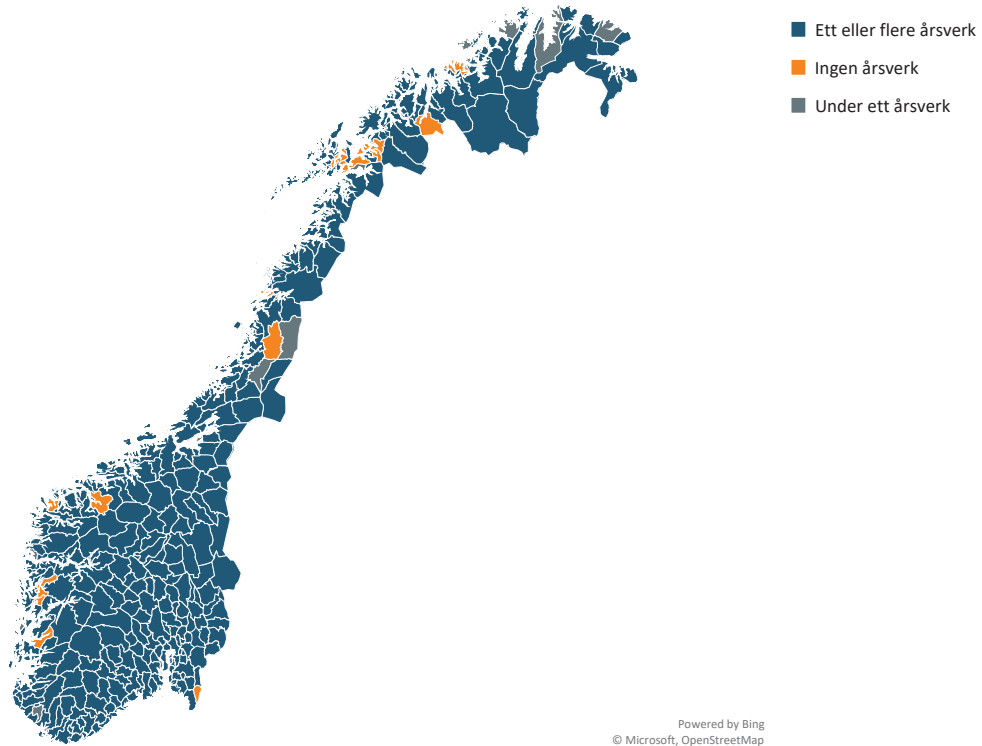


Økt tidsbruk til lov-/forskriftsarbeid. Tiltaket innebærer at det må gjøres endringer i lov og/eller forskrift og eventuelt også andre retningsgivende dokumenter eller rammeverk. Dette innebærer en kostnad gjennom økt tidsbruk. Som nærmere omtalt i kapittel 3.2, er det ressurskrevende å gjennomføre selv 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

NOTATER

A series of horizontal lines for taking notes, consisting of solid top and bottom lines with a dashed midline for each row.

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