

Hva fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet?



Masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse

Universitetet i Stavanger

Høsten 2012

UNIVERSITETET I STAVANGER

MASTERGRADSSTUDIUM I
RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Høsten 2012

FORFATTER: **Dag Christian Holte**

VEILEDER: **Odd Einar Olsen, UiS**

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVEN:

**Hva fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid i
brann- og redningsvesenet?**

EMNEORD/STIKKORD: Samfunnssikkerhet, risikostyring, brann- og redningsvesen,
interkommunalt samarbeid, sikkerhetsstyring, samfunnsplanlegging.

SIDEANTALL: **146 inkludert litteraturliste og vedlegg**

STED/DATO: **Ski, 8. november 2012**

FORORD

For å styrke min kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og beredskap valgte jeg å starte på mastergradstudier ved henholdsvis Høyskolen i Buskerud, avdeling Drammen og Universitetet i Stavanger. I to og et halvt år har jeg fått nyttig påfyll av kunnskap som kan bidra til at jeg gjør min jobb som brannsjef enda bedre. Jeg vil takke for høy faglig kompetanse og stadige utfordringer på forelesningene.

Det rettes også en takk til Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap i Heggedal, som tilrettelegger av mastergradsstudiet. Lokal tilknytning til studiet var en viktig drivkraft for å starte et mastergradsløp. Å kombinere jobb, familieliv og studier er en utfordrende balansegang, og nærheten til Heggedal har vært en avgjørende faktor for at dette har latt seg forene.

Masteroppgaven er det siste løpet i studiet. Jeg vil takke alle som har bistått med å sende utredningsdokumenter. Ikke minst informantene som tok seg tid til å stille opp med nyttig informasjon og opplysninger. Jeg retter også en takk til min veileder Odd Einar Olsen ved Universitetet i Stavanger som geleidet meg på veien mot målet. Jeg takker også min arbeidsgiver og gode kolleger for velvilligheten slik at det har vært mulig å gjennomføre studiet, og ikke minst masteroppgaven.

Det rettes en takk til Christina, Tone og Hilde for transkribering og språkvask.

Den største takken går til min samboer og mine barn for deres tålmodighet og forståelse for den tiden det har tatt å gjennomføre utdanningen. Jeg ser frem til å nyte familielivet igjen etter at masteroppgaven er levert.

SAMMENDRAG

Samfunnet har endret seg gjennom tidene. Ny infrastruktur, bebyggelse og teknologi har kommet til. Nye veier og moderne brannbiler gjør at brannbiler og brannmannskaper kan forflytte seg hurtig rundt i mange distrikter. Moderne sambandstekniske løsninger gjør også at brannbiler og utstyr blir mer mobile og kan kommunisere over et større område. Stortingsmeldinger peker på behov for mer samarbeid over kommunegrensene. Siden det er et stort antall kommuner som ikke samarbeider om interkommunale løsninger, og kun et fåtall av landets kommuner som har gått inn i et interkommunalt samarbeid, er det interessant å se nærmere på hva som fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Jeg har derfor valgt følgende problemstilling:

Hva fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet?

For å belyse og utrede problemstillingen, har jeg benyttet ulike teorier knyttet til sikkerhet, planlegging og makt. I tillegg har det vært relevant å se nærmere på teorier knyttet til endringer og hvilke prosesser som må til for å gjennomføre en vellykket organisasjonsendring av flere brann- og redningsvesen over i en ny organisasjonsenhet. Med bakgrunn i problemstillingen og teoriene har sentrale faktorer som mål, virkemidler, rammebetingelser, organisatorisk treghet vært viktige teoretiske elementer i analysen.

Jeg har valgt en kvalitativ forskningsmetode for å foreta en prosessevaluering av utredningsprosessene som er gjennomført om interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet. Jeg har samlet inn dokumenter knyttet til 34 ulike utredningsprosesser som har blitt gjennomført de siste ti årene. Dokumentene er blitt gransket, analysert og systematisert i ulike kategorier knyttet til de sentrale teoretiske elementene. Jeg har foretatt et skjønnsmessig utvalg av seks utredningsrapporter som jeg har undersøkt dypere ved hjelp av semistrukturerte intervjuer. I tillegg har jeg gjennomført en studie og analyse av påvirkningskraften som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som nasjonal myndighet, har på prosessene i kommunene. Gjennom utredningsdokumentene og intervjuene med utvalgte spørsmål har jeg kommet frem til relevante kvalitative data og resultater som jeg har analysert mot de ulike teoriene. Med

bakgrunn i teori, kvalitativ forskningsmetode, resultater og analysen har jeg kunnet gi følgende svar på problemstillingen:

Hva fremmer utviklingen av interkommunalt samarbeid?

- Mål som vedtas av kommunens politiske organer som gir retning for hva de vil oppnå med interkommunalt samarbeid. Foranalyser over muligheter og ulike utfordringer den enkelte kommune har i regionen/områdene fremmer muligheten for å utvikle interkommunalt samarbeid i utredningsarbeidet, fordi grunnlaget for utredningene gir en prioritert politisk oppslutning og retning.
- Beredskapsmessig avvik og kommende beredskapsmessige avvik er en medvirkende drivkraft for å fremme interkommunalt samarbeid.
- Prosjektorganisering med bred deltakelse fra ansatte og med bruk av virkemidler som kommunikativ planlegging og strategi O er virkemidler, er med på å legge til rette for konsensusøkende løsninger også blant beslutningstakerne.
- God kommunikasjon bidrar til at ansatte lettere forstår at endringen er riktig og nødvendig, og medfører forankring og trygghet blant ansatte. God og saklig informasjonsformidling innebærer bruk av informasjonskanaler som e-post, nettsider, oppslagstavler og informasjonsmøter rettet mot ansatte og beslutningstakere.
- Tilstedeværelse fra dem som jobber tett på utredningsprosessene som kommuniserer at endringen er nødvendig, hva som forblir som før, samt visjon og strategien for hva som ønskes oppnådd overfor ansatte. Tilstedeværelsen viser endringsvilje fra ledelsen og gir større troverdighet bak endringsforslaget, som igjen kan bidra til å fjerne, eller blokkere organisatorisk motstand.
- Jobbgarantier sikrer ansettelsesforhold til den enkelte ansatte. Dette kan bidra til å fjerne individuell motstand blant de ansatte. I dette studiet var imidlertid ikke jobbgarantier en entydig fremmende faktor.
- Innhenting av erfaringer fra andre utredningsprosesser gir innsikt og kunnskap om andre utredningsprosesser. Den gir også kunnskap om andres erfaring med bruk av ulike virkemidler og hvordan virkemidlene innvirker på utredningsprosessen.

- Like styrings- og påvirkningsmuligheter for alle deltakende kommuner. Gode kunnskaper og konsekvensutredninger av organisasjonsform gir mindre rom for spekulasjon og desinformasjon.
- Store hendelser som har skjedd i egen region, eller faren for at store hendelser kan oppstå i regionen, gir en større erkjennelse fra politiske beslutningstakerne om behovet for interkommunalt samarbeid.

Hva hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid?

- DSB har liten innvirkning eller påvirkningskraft på kommunenes prosesser for interkommunalt samarbeid. DSB ønsker interkommunalt samarbeid innenfor brann- og redningsvesenet, men denne masteroppgaven viser at deres bruk av stimulering i liten grad fremmer utviklingen av interkommunalt samarbeid. I tillegg mangler DSB rammebetingelser og har få virkemidler for å fremme interkommunalt samarbeid.
- Prosjektorganisering basert på bruk av fagkonsulenter og virkemidler som instrumentell planlegging og strategi E. Medvirker til større organisatorisk motstand blant ansatte og ledere som følge av lite deltakelse, forankring og påvirkning.
- Manglende tilstedeværelse av ledelse eller prosjektledelse og lite informasjon kan bidra til motstand, som igjen hemmer utvikling av interkommunalt samarbeid.
- Lokale høringsinnspill tillegges større vekt enn sentrale høringsinnspill når utredningsrapportene har faglig uenigheter, og uklarheter knyttet til uttrykningsstider, organisasjonsmodell og brannstasjoner.
- Ansatte og ledelse som er i mot interkommunalt samarbeid, benytter argumenter om dårlig sikkerhet og beredskap, manglende påvirkningskraft og geografiske forhold som ikke gir beredskapsmessige gevinster. Argumentene påvirker politikere selv om utredningsdokumentene tilser det motsatte. Påvirkningen kan tilskrives prosjektorganisasjon med lite makt og innflytelse (svak alliansegruppe).
- En ledelse i brann- og redningsvesenet som er tilfreds med dagens løsning og ser ikke behovet for endringer. Underliggende motiver kan også styre ledelsens holdning til interkommunalt samarbeid. Selv om nasjonale føringer og

konsulenter påpeker et behov for interkommunalt samarbeid, er det vanskelig å få ledelsen ut av komfortsonen når de i utgangspunktet er i mot.

- Intensjonene bak forslaget om interkommunalt samarbeid blir uklare og gir muligheter for ulike fortolkninger, når samarbeidet blir satt opp som et motforslag mot andre anbefalte forslag i egen kommune. Sterke motstridende synspunkter kan derfor vanskeliggjøre rasjonelle beslutninger om interkommunalt samarbeid.
- Politiske beslutningstakere har liten kunnskap om brann- og redningsvesenet og har vanskeligheter med å se behovet for et interkommunalt samarbeid når brann- og redningsvesenet fungerer bra i det daglige.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	I
SAMMENDRAG	II
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	VI
TABELLER:.....	IX
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING.....	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Valg av oppgave og problemstilling	2
1.3 Avgrensninger	3
1.4 Tidligere utredninger og forskning på interkommunalt brannsamarbeid	3
1.5 Oppbygning av masteroppgaven.....	4
2 FAKTA OM BRANN- OG REDNINGSVESENET	5
2.1 Kort historisk tilbakeblikk.....	5
2.2 Dagens situasjon.....	6
2.3 Ansvar, organisering og oppgaver	9
2.3.1 Ansvar og oppgaver knyttet til brann- og redningsvesenet.....	10
2.3.2 Ansvar og oppgaver knyttet til 110-sentralen	10
2.4 Andre kommunepålagte samarbeidsformer knyttet til brann- og redningsvesenet.	11
3 BAKGRUNNSTEORI.....	13
3.1 Hvorfor planlegge?.....	13
3.2 Samfunnsplanlegging	13
3.2.1 Instrumentell og inkrementell planlegging	15
3.2.2 Kommunikativ planlegging.....	18

3.2.3	Maktens rasjonalitet	19
3.3	Teori om endringsprosesser	21
3.3.1	Endringens drivkrefter	21
3.3.2	Endringsstrategier	22
3.3.3	Organisatorisk motstand/treghet	24
3.3.4	Hovedgrunner til at endringsprosesser mislykkes og lykkes	26
3.4	Sentrale teoretiske elementer	27
4	DESIGN OG METODE	29
4.1	Valg av teori og metode	29
4.2	Forskningsetikk	32
4.3	Praktisk gjennomføring	33
4.3.1	Dokumentgransking	34
4.3.2	Intervjuene.....	36
4.3.3	Informantene	38
4.3.4	Intervjuguide	39
4.4	Validitet og reliabilitet	40
4.5	Sterke og svake sider ved metodevalget	42
4.5.1	Sterke sider.....	42
4.5.2	Svake sider	43
4.6	Overførbarhet	43
5	DIREKTORATETS ARBEID FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	45
5.1	Mål og virkemidler.....	46
5.2	Effektene av mål og virkemidler.....	47
6	KOMMUNENES ARBEID FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	49
6.1	Innledning.....	49
6.2	Mål og bakgrunn for utredningene.....	51

6.2.1	Rapportenes anbefalinger.....	54
6.3	Virkemidler	55
6.3.1	Bruk av konsulent	55
6.3.2	Prosjektstyring.....	57
6.3.3	Informasjonsformidling.....	59
6.4	Rammebetingelser	61
6.4.1	Geografi.....	61
6.4.2	Økonomi/ressursutnyttelse	63
6.5	Organisatorisk treghet	65
6.5.1	Samarbeid og holdninger i prosjekt-/arbeidsgruppen(e).....	65
6.5.2	Motstridende syn	67
6.5.3	Andre motiver	70
6.5.4	Utredninger i flere omganger	71
6.6	Endringsforståelse	72
7	ANALYSE OG DRØFTING.....	75
7.1	Sikkerhetsstyring	75
7.2	Mål, virkemidler og rammebetingelser - DSB	75
7.3	Mål, virkemidler og rammebetingelser - Kommunene	78
7.3.1	Mål	78
7.3.2	Virkemidler	79
7.3.3	Rammebetingelser.....	85
7.4	Organisatorisk treghet	86
7.5	Endringsforståelse	88
8	KONKLUSJONER.....	91
8.1	Hva fremmer utviklingen av interkommunalt samarbeid?.....	91
8.2	Hva hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid?	92
8.3	Refleksjon og forslag til videre forskning.....	93
	LITTERATURLISTE.....	96

KILDEHENVISNINGER KAPITTEL 5 OG 6	100
OVERSIKT OVER VEDLEGG.....	108

Figurer:

Figur 1 Det var alltid 2 mann på vakt i tårnvekterrommet i Vår Frelses Kirke (Brannmuseet, udatert).	5
Figur 2 Brannstasjoner i Norge 2011 (NOU 2012: 8, s. 26).....	7
Figur 3 Ansvars- og oppgavefordeling	9
Figur 4 Forenklet organisasjonsmodell - kommune.....	9
Figur 5 Forenklet organisasjonsmodell - IKS modell	9
Figur 6 Modell for sikkerhetsstyring (Aven et al., 2008, s. 68).....	14
Figur 7 Skjematisk fremstilling av instrumentell planlegging	16
Figur 8 Skjematisk fremstilling av inkrementell planlegging.....	18
Figur 9 Sentrale elementer i planlagte endringer (Jacobsen og Thorsvik, 2011b, s. 247).	21
Figur 10 Dybde og bredde i undersøkelsesopplegget	30
Figur 11 Metodisk fremgangsmåte.	33
Figur 12 Prosjektorganisasjon Sør-Rogaland (prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003, s. 6).	58
Figur 13 En av Salten regionråds informasjonskanaler til involverte parter (Salten regionråd, udatert).	59
Figur 14 Regionrådsamarbeidet. Trondheim, Leksvik og Rissa samarbeider over fjorden. (Trondheimsregionen, udatert).	61

Tabeller:

Tabell 1 Gjennomføringsplan.....	34
Tabell 2 Skjønnsmessig utvalg av tre utredningsprosesser som førte frem til et interkommunalt samarbeid.....	37
Tabell 3 Skjønnsmessig utvalg av tre utredningsprosesser som førte ikke frem til et interkommunalt samarbeid.....	38

Forkortelser:

110-sentral	Nødalarmingsentral for brann
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
PO	Prosjektorganisasjon
SF	Sivilforsvaret
ROS-analyse	Risiko- og sårbarhetsanalyse

1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

1.1 Bakgrunn

Vår hverdag preges av små og store natur- eller menneskeskapt ulykker, og ulykkene har alltid vært en del av vår hverdag. En nødvendig betingelse for at vi skal overleve, enten som individ eller som samfunn, er vår evne til å oppdage farer og kunnskapen om hvordan vi kan unngå eller håndtere farene. Samfunnssikkerhet handler om å lære av tidligere ulykker og bearbeide kunnskapen for å iverksette beredskapstiltak som skal redusere konsekvensene når uhellet er ute. Brann- og redningstjenesten er et beredskapstiltak som har en samfunnsviktig funksjon, der målsetningen er å redde liv og helse, samt å redusere materielle tap.

De siste 12 årene har bedre ressursutnyttelse og samarbeid mellom kommuner og brann- og redningsvesen vært et tema nasjonalt. Stortingsmeldinger i denne perioden påpeker at det er store ressurser å spare for kommunene ved å inngå ulike former for brannsamarbeid. I noen brann- og redningsvesen finnes det personell med spesialkompetanse som ikke utnyttes optimalt. Det kan derfor være nyttig å legge opp til en mer effektiv utnyttelse av slik kompetanse på regionalt nivå. Videre pekes det på at kommunegrenser i mange tilfeller er til hinder for effektiv utnyttelse av brannvernressurser i en region. For å kunne håndtere store og komplekse hendelser må brann- og redningsvesenets ressurser brukes mer effektivt på tvers av kommunegrenser. De to siste Stortingsmeldingene ønsker en utvikling i retning av interkommunale brann- og redningsvesen. Slike brann- og redningsvesen vil ha større personell- og materiellressurser under samme ledelse og stab enn den enkelte kommune har mulighet for (St. meld. nr. 41, 2000-2001; St. meld. nr. 22, 2007-2008; St. meld. nr. 35, 2007-2008).

Gjennom Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) med tilhørende forskrifter er kommunene tillagt et ansvar for å etablere og drifte et forsvarlig brann- og redningsvesen. Kommunen er også tillagt et ansvar for å drifte og knytte seg til et regionalt nødalarmeringssentral, heretter kalt 110-sentral. Kommunene i fellesskap er pålagt å samarbeide om en felles 110-sentral, som utgjør bindeleddet mellom nødtilte og brannmannskapene.

På 1980-tallet har sentrale myndigheter sagt at det er fornuftig å samarbeide. På 1990-tallet er det sagt fra myndighetenes side at kommunene skal samarbeide. Direktoratet for samfunnssikkerhet [DSB] opplyser at cirka 25 % av kommunene samarbeider om

felles brann- og redningsvesen i dag. Det betyr at det fortsatt er svært mange kommuner som ikke har inngått et felles samarbeid på disse årene. Et spørsmål man kan stille seg er hvor mange av de gjenstående kommunene som i realiteten har forsøkt å få til et samarbeid? Et annet spørsmål er hvilke virkemidler myndighetene benytter seg av for å motivere til et samarbeid?

Det er i dag gode oversikter over kommuner som samarbeider om interkommunale brann- og redningsvesen. Men det finnes ikke et register som har oversikt over hvor mange kommuner som har prøvd å få til et samarbeid, men som ikke har valgt å inngå i et slikt arbeid. DSB registrerer opplysninger over inngåtte samarbeidsavtaler, men de samler ikke informasjon og opplysninger knyttet til kommunenes utredningsarbeid/-prosesser.

1.2 Valg av oppgave og problemstilling

Samfunnet har endret seg gjennom tidene med ny infrastruktur, bebyggelse og teknologi. Samtidig har samfunnet vårt blitt mer risikofylt og sårbart, og det oppstår ulike ulykker og katastrofer (Aven et. al, 2008). Myndighetene forsøker å lære og forebygge, og gjør endringer i forutsetningen for sikkerhetsarbeidet i samfunnet (ibid). For brann- og redningsvesenet er det foretatt endringer i lov og forskrifter med større fokus på samarbeid, jfr. kapittel 2. Nye veier og moderne brannbiler gjør at brannbiler og brannmannskaper kan forflytte seg hurtig rundt i mange distrikter. Moderne sambandstekniske løsninger gjør at brannbiler og utstyr er blitt mer mobile og kan kommunisere over et større område. Stortingsmeldinger peker på et behov for mer samarbeid over kommunegrensene for å håndtere store og komplekse hendelser og at brannressursene må utnyttes mer effektivt på tvers av kommunegrensene.

Myndighetene ønsker en utvikling av interkommunalt samarbeid for å gjøre brann- og redningstjenesten mer robust og effektiv. Siden det er et stort antall kommuner som ikke samarbeider om interkommunale løsninger, og kun et fåtall av kommunene som har gått inn i et interkommunalt samarbeid, vil det være interessant å se nærmere på hva som fremmer og hemmer utvikling av interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Jeg har derfor valgt følgende problemstilling:

Hva fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet?

Det er en rekke forhold som sannsynligvis påvirker og influerer kommunens arbeid for å samarbeide om et felles regionalt brann- og redningsvesen. Det er myndighetene,

utredningsprosessene, målene for et samarbeid, samt endringsvilje i kommunene og brann- og redningsvesenet. Et felles kommunalt samarbeid vil i tillegg bety at brann- og redningstjenesten må gjennomføre en organisasjonsendring. Dette vil føre med seg en omstillings-/endringsprosess for de ansatte.

1.3 Avgrensninger

Jeg har valgt å avgrense problemstillingen til å gjelde de siste ti årene. Årsaken til dette er at samfunnet endrer seg ved at kravene og utgangspunktet for å organisere brann- og redningsvesenet blir annerledes ettersom årene går. Erfaringsmessig skjer det også utskiftning av personell i organisasjonene, noe som gjør at det blir vanskeligere å få tak i personer som kan være med på å underbygge, finne frem nødvendige dokumenter og bekrefte innholdet. I tillegg antas det at intervjupersonen vil ha vanskeligheter med å huske riktige og viktige detaljer ettersom årene går.

Problemstillingen er knyttet til utviklingen av brann- og redningsvesenet. Det betyr at jeg har avgrenset tidsforløpet til å gjelde fra igangsettelse av en utredningsprosess frem til beslutningen tas av politiske organer. Endringsprosessene etter at den politiske beslutningen er tatt, inngår derfor ikke i denne masteroppgaven.

1.4 Tidligere utredninger og forskning på interkommunalt brannsamarbeid

Det finnes ingen eksakte opplysninger over hvor mange utredninger som er utført av kommunene for å organisere brann- og redningsvesenet som et interkommunalt samarbeid. DSB har registrert hvilke kommuner som samarbeider, men det finnes ingen opplysninger over hvor mange kommuner som har utredet mulighetene for et felles samarbeid. Av 325 brann- og redningsvesen i Norge er det registrert 29 interkommunale brann- og redningsvesen (NOU 2012: 8).

Interkommunalt samarbeid innenfor brann- og redningsvesenet er et forholdsvis nytt fenomen og det er ikke forsket på interkommunalt samarbeid mellom kommuner.

Tidligere forskning har vært rettet mot håndtering av kriser og katastrofer.

Faglig sett er det en utfordring å finne frem til litteratur og teoretiske modeller knyttet til utviklingen av interkommunale brann- og redningsvesen, sannsynligvis fordi dette er et relativt nytt fenomen i Norge. Det er imidlertid gjort forskning og metodeutvikling innenfor samfunnssikkerhet og endringsprosesser i privat og offentlig sektor som jeg kommer til å benytte meg av i denne oppgaven.

1.5 Oppbygning av masteroppgaven

Masteroppgaven er i hovedsak delt inn i 8 kapitler i tillegg til forord, innholdsfortegnelse, litteraturliste, kildehenvisninger og en oversikt over vedleggene.

I det påfølgende gis det en kort presentasjon av innholdet i de 8 kapitlene:

Kapittel 1. Kapitlet gir en redegjørelse for valg av tema og problemstilling. Det er også angitt hvilke avgrensninger som er foretatt og de ulike utfordringer som ventes ved å utføre masteroppgaven.

Kapittel 2. Kapitlet inneholder en sammenfattet historisk presentasjon av brann- og redningsvesenet frem til dagens organisering og oppgaveutførelse. Det gis en kort redegjørelse for kommunens ansvar og plikter.

Kapittel 3. Kapitlet tar for seg den vitenskapsteoretiske rammen. Det er presentert teorier knyttet til samfunnsplanlegging og endringsprosesser.

Kapittel 4. Kapitlet gir en beskrivelse av den metodiske fremgangsmåten som er benyttet i forskningsprosessen. Det følger en redegjørelse for forskningsprosessen, overførbarheten til andre situasjoner, informasjon om validitet og reliabilitet, samt masteroppgavens sterke og svake sider.

Kapittel 5. Kapitlet gir en presentasjon av de empiriske dataene etter intervju med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Kapittel 6. Kapitlet gir en presentasjon av de empiriske dataene etter dokumentanalysen og intervjuer med prosjektledere/-deltakere samt politikere som har vært involvert i utredningsprosessene.

Kapittel 7. Kapitlet er en beskrivelse av analysen som er foretatt med bakgrunn i resultatene og teoriene.

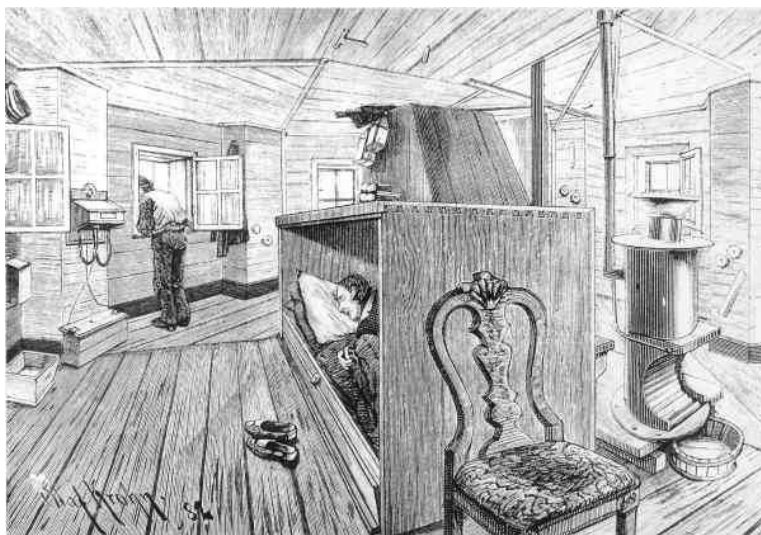
Kapittel 8. Kapitlet gir en konklusjon og svar på problemstillingen. I tillegg foretar jeg noen refleksjoner og nevner hva som kan være interessant å forske videre på.

2 FAKTA OM BRANN- OG REDNINGSVESENET

2.1 Kort historisk tilbakeblikk

Brannberedskap ble i mange byer opprettet som et tiltak for å begrense brann i tettbebygde trehusbebyggelse. I Oslo (den gang Christiania) ble det i 1276 fastsatt plikter for gårdeiere om å ha stående fylte vannkar, stiger, brannhakker m.v. Alle hadde plikt til hjelpe til med nødvendig redskap. Til tross for pliktene brant byen helt eller delvis ned 12 ganger i løpet av de neste 500 årene. 10. oktober 1708 brøt det ut en brann ved bryggene i Oslo. 60 sjø- og pakkbuer og 40 beboelseshus brant ned. Dette førte til at Kongen fastsatte en brannordning av 24. februar 1714, som ga detaljerte forskrifter om byggemåte, branntjeneste og brannredskap. I 1767 ble som kongelig forordning utgitt en brannordning for samtlige norske byer, noe som dannet grunnlag for brannvesenet helt til vår tid, og ble først avløst av brannloven av 1908 (Brannmuseet, udatert).

For å oppdage brann så tidlig som mulig ble det i mange byer etablert brannutkikkposter i kirketårnene. Når brann ble oppdaget ringte man i kirkeklokkene for å varsle om brann og kalle ut brannmannskapene. I Oslo ble det bygget et tårnvekterrom i Domkirketårnet. Det var alltid to mann på vakt i tårnet og vaktordningen varte frem til 1902 (ibid).



Figur 1 Det var alltid 2 mann på vakt i tårnvekterrommet i Vår Frelsers Kirke (Brannmuseet, udatert).

I takt med samfunnsutviklingen har jeg sett at brann- og redningsvesenet har fått bedre forutsetninger for å kunne utføre tjenesten. Kommunen har i tettsteder og byer etablert vannforsyning med vannuttak for brannslukning. Veinettet og mulighet for rask

Brannsikkerhetsarbeidets formål:

Å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002)

forflytning av mannskaper, biler og utstyr er i stadig utvikling. I tillegg har brann- og redningsvesenets oppgaver endret seg fra det å slukke branner til å ha ansvar for redningsoppgaver. I 2010 utgjorde bygningsbranner 13 % av brann- og redningsvesenets totale oppdragsmengde. Dette er en medvirkende årsak til at mange brannvesen har endret navn til brann- og redningsvesen (DSB, 2010). Vedlegg 1 gir en nærmere oversikt over de ulike oppdragene som brann- og redningsvesenet utførte i 2010. Byggeforskrifter gir konkrete krav til brannsikkerhet i bygningene og stiller krav for tilrettelegging for redning- og slokkemannskap.

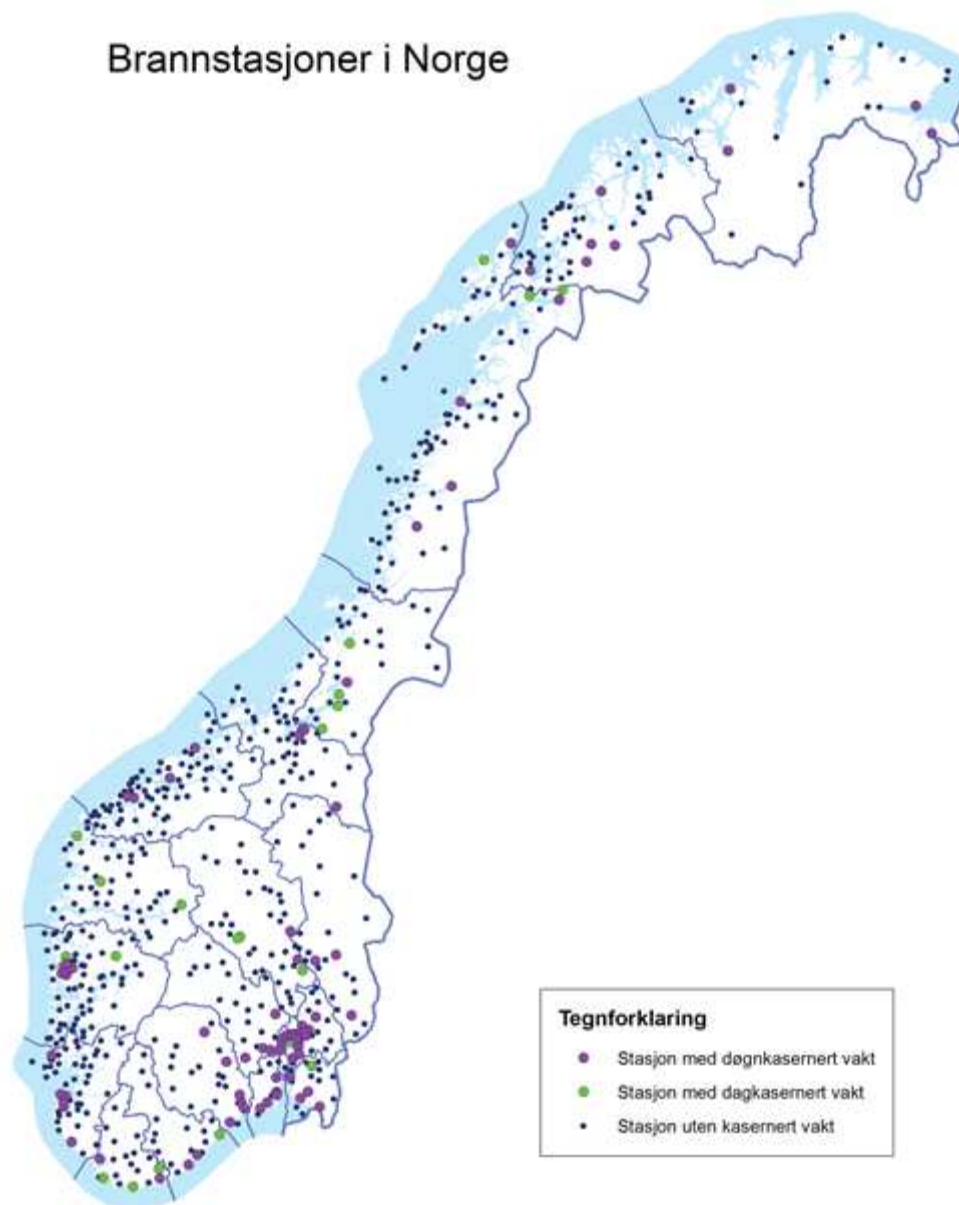
Gjennom følgende ti år har samarbeidet mellom kommunene utviklet seg på følgende måte (informant i DSB):

- I 1970-årene måtte kommunene søke om å få lov til å samarbeide.
- I 1980-årene var det fornuftig å samarbeide.
- I 1990-årene skulle kommunene samarbeide.
- I 2000 skal kommunene fortsatt samarbeide, men det er ikke politisk klima for å påtvinge samarbeid.

2.2 Dagens situasjon

Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) og Dimensjoneringsforskriften (2002) gir spesifikke krav til en minimumsberedskap for branner og andre ulykker, og innsats innen gitte tidskrav. Gitte tidskrav innebærer tiden det tar fra melding kommer inn til 110-sentralen til brann- og redningsvesenet har begynt å håndtere hendelsen på stedet. Normalt er det kommunens innbyggertall, risikoobjekter og utrykningstiden som er avgjørende for hvor brannstasjoner og brannmateriellet (biler og utstyr) skal plasseres i kommunene.

Det ca. 325 brann- og redningsvesen i Norge med i alt 651 brannstasjoner. Mange brann- og redningsvesen har flere brannstasjoner av beredskapsmessige årsaker. Norge har 22 nødalarmeringssentraler (heretter kalt 110-sentraler) for brann. Det er ca. 12 000 ansatte, hvorav ca. 8350 stillinger er deltidsstillinger og ca. 3650 er heltidsstillinger. Brann- og redningsvesenets netto driftsutgifter utgjorde nesten 3 milliarder 2010-kroner, noe som tilsvarer en snittpris på ca. 617 kroner pr. innbygger (NOU 2012: 8).



Figur 2 Brannstasjoner i Norge 2011 (NOU 2012: 8, s. 26).

Kartet i figur 2 viser tettheten på brannstasjonene. Stor tetthet gir bedre forutsetninger for å samarbeide på tvers av kommunegrensene. Sammen med god veistruktur gir dette muligheter for å forflytte brannbiler og brannmannskaper hurtig over kommunegrensen ved større hendelser (Holte, 2011).

I 2011 er det registrert 26 interkommunale brann- og redningsvesen og tre regionale brannsamarbeid (Samkommune) mellom kommunene (NOU 2012: 8). Det er varierende former for samarbeid innenfor brann- og redningsvesenets primær oppgaver mellom kommunene. Vest-Telemark brannvesen er registrert som et interkommunalt brann- og

redningsvesen over et stort geografisk område, men kun på brannforebyggende arbeid. Brannbiler og brannmannskap er fortsatt organisert direkte under den enkelte kommune.

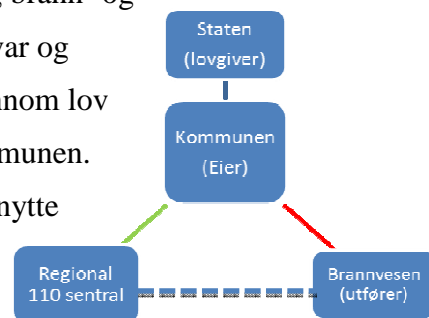
NOU 2012: 8 gir eksempler på vellykkede interkommunale brann- og redningsvesen:

- *Salten brann IKS*: Åtte deltagende kommuner med totalt ca. 70.000 innbyggere, og dekker 10.250 km² med fire timers kjøredistanse mellom yttergrensene. Fagligheten og kvaliteten har økt.
- *Midt-Hedmark brannvesen*: Ti kommuner inngår i et brannvesen der det satses stort på utvikling av skogbrannberedskap. Brannvesenet har en skogbrannreserve på nærmere 300 brannpersonell som øver én gang i året. I tillegg har brannvesenet ansvar for ulykkesinnsats langs RV 3 i Østerdalen, som er en veistrekning med mange alvorlige trafikkulykker.
- *Brannvesenet Sør-Rogaland IKS*: Et av landets aller største brannvesen. Ni kommuner inngår, der kommunene Sandnes og Stavanger er de største. Kommunesamarbeidet har gitt vesentlig styrket beredskap, og samtlige førsteutrykningsbiler i brannvesenet har hjertestarter som ofte blir benyttet. Samarbeidet går også mot helsesektoren, og det diskuteres nå samarbeid med Stavanger Universitetssykehus (SUS) om etablering av ytterligere utdanning av brannvesenpersonell i mer avansert medisinsk førstehjelp.
- *Vestfold interkommunale brannvesen*: Eid av kommunene Re, Horten, Nøtterøy, Tjøme og Tønsberg. De har tre brannstasjoner. I tillegg har VIB inngått samarbeidsavtale med Stokke og Sandefjord kommuner om innsats i deler av disse kommunene. VIBs slokkeområde har ca. 117.000 innbyggere og et areal på rundt 700 km².
- *Nedre Romerike brann- og redningsvesen (NRBR)*: Et interkommunalt brannvesen for kommunene Skedsmo, Lørenskog og Rælingen. De har ca. 85 stillingshjemler fordelt på fem avdelinger. NRBR dekker et område på ca. 200 km² og et innbyggertall på ca. 95 000 innbyggere. De har i tillegg samarbeidsavtaler med flere nabokommuner om bistand ved brann og ulykker.

2.3 Ansvar, organisering og oppgaver

Gjennom brann- og eksplosjonsvernloven (2002) med tilhørende forskrifter er kommunene tillagt et ansvar for å etablere og drifte et forsvarlig brann- og redningsvesen, herunder mottak av nødanrop fra nødstilte. Ansvar og oppgavefordelingen vises i figur 3. Figurene viser at Staten gjennom lov og forskrift har plassert ansvaret for brann- og redning hos kommunen.

Staten har videre pålagt kommunen som eier av tjenesten til å knytte seg til en regional 110-sentral gjennom et interkommunalt samarbeid med andre kommuner. Kommunen skal sørge for å organisere og drifte et lokalt brann- og redningsvesen i egen kommune. Det er 110-sentralen som varsler lokalt

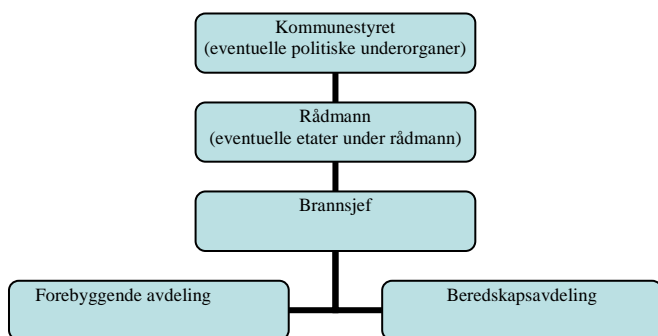


Figur 3 Ansvars- og oppgavefordeling

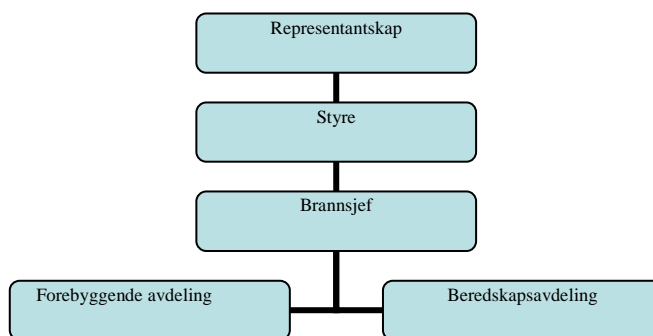
brann- og redningsvesen når en hendelse oppstår etter nærmere bestemmelser. Det er brannsjefen i kommunen som avgjør om ytterligere ressurser skal hentes fra andre kommuner gjennom 110-sentralen. Brann- og redningsvesenet og 110-sentralens ansvar og oppgaver er nærmere definert i kapittel 2.3.1 og 2.3.2.

Kommunestyret er det øverste politiske organet i kommunen, og rådmannen er den øverste administrative leder. Organisasjonsmodellen for et kommunalt brann- og redningsvesen er som hovedregel i henhold til figur 4.

Brann- og redningsvesenet kan ikke privatiseres, da ansvaret er tillagt kommunen gjennom Brann- og eksplosjonsvernloven (2002). Kommunene kan likevel, i samarbeid med andre kommuner, velge å skille tjenesten ut som en egen bedrift eid av kommunen etter lov om interkommunale selskaper (figur 5.). Alternativt at en kommune (vertskommune) overtar utførelsen av de lovpålagte oppgavene for en annen kommune etter kommunelovens § 28. Organisering etter kommuneloven vil tilsvare figur 4. Brann- og redningsvesenets organisasjon blir uforandret uansett organisering, fordi kommunen(e) overfører sine fullmakter helt og holdent til vertskommunen.



Figur 5 Forenklet organisasjonsmodell - kommune



Figur 5 Forenklet organisasjonsmodell - IKS modell

Etter IKS-modellen velger hvert enkelt kommunestyre sine representanter til rollene i styret og representantskapet. Under denne modellen flyttes hovedansvaret fra rådmannen til brannsjefen. Kommunene utøver sin innflytelse på organisasjonen gjennom sine valgte representanter. Dette er fremstilt i figur 5.

2.3.1 Ansvar og oppgaver knyttet til brann- og redningsvesenet

Brann- og eksplosjonsvernlovens (2002) § 9 pålegger kommunene å etablere og drifte et brann- og redningsvesen som kan ivareta beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte. § 15 gir plikt til å samarbeide om lokale og regionale løsninger av beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressursene. § 11 gir nærmere retningslinjer om brann- og redningsvesenets oppgaver. De beredskapsmessige oppgavene etter loven er å:

- utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner.
- være innsatsstyrke ved brann.
- være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.
- etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen.

Kommunene kan legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet så langt dette ikke svekker brann- og redningsvesenets gjennomføring av lovbestemte oppgaver (ibid).

2.3.2 Ansvar og oppgaver knyttet til 110-sentralen

Brann- og eksplosjonsvernlovens (2002) § 16 pålegger kommunene å være tilsluttet en felles regional 110-sentral. 110-sentralen er i mange tilfeller eid av kommunene i fellesskap. Kommunene er forpliktet til å bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.

110-sentralens oppgaver er å motta og registrere nødmeldinger fra nødstilte (den som melder ulykken), alarmere brannmannskaper, samt kommunisere med brannmannskapene og nødstilte. Hendelser skal samordnes med øvrige nødalarmingsentraler for helse og politi. Alarmering av brannmannskapene skjer etter brannsjefens bestemmelser.

2.4 Andre kommunepålagte samarbeidsformer knyttet til brann- og redningsvesenet.

I kapittel 2.3 redegjorde jeg for at kommunene er pålagt å samarbeide regionalt om en felles 110-sentral. Informanten i DSB opplyser at grunnlaget for å foreta en slik regulering i sin tid var å sikre en kvalitativt og faglig god tjeneste. En annen forutsetning var at samarbeidet skulle følge politidistriktene for å sikre en god redningstjeneste i samarbeid med politiet, samt hindre mange ulike operasjonelle grenser. Det er i dag en grense for helseregion, politidistrikt, brannvesen, interkommunalt utvalg for akutt forurensing m.v.

En annen samarbeidsform som er pålagt kommunene er håndtering av akutt forurensing (olje og kjemikalier) på sjø og land. Små hendelser skal håndteres av kommunenes egen beredskapsenhet (brann- og redningsvesenet). Kommunene er gjennom Kystverket pålagt å samarbeide innenfor en bestemt region om beredskapen og håndteringen av større og mer kompliserte hendelser (Kystverket, 2011). Hver kommune betaler en årlig beredskapskostnad, og beredskapen følger en felles overordnet plan for hendelseshåndtering. Ifølge informanten i DSB skal antall regioner reduseres fra 33 til 30.

3 BAKGRUNNSTEORI

For å belyse og utlede problemstillingen, vil jeg kort innlede med hvorfor planlegging er sentralt og ulike teorier knyttet til sikkerhet og planlegging. Interkommunalt samarbeid innebærer å samle flere kommunale brann- og redningsvesen til en større organisasjonsenhet. Teorikapittelet omhandler derfor et utvalg av teorier knyttet til endringer og hvilke prosesser som må til for fremme organisasjonsendringer.

3.1 Hvorfor planlegge?

Samfunnsplanlegging handler blant annet om å sikre samfunnets sikkerhetspreferanser. Det betyr at samfunnet har et behov for å gripe inn med regulering på enkelte områder for å sikre enkeltindividets sikkerhet. Formålet er å hindre og redusere skadeomfang (Baldwin & Cave, 1999). Samfunnets sikkerhetspreferanser kan knyttes til samfunnssikkerhetsbegrepet, som defineres som "*... evnen samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgerens liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*" (St. meld., 17, 2001-2002, s. 4).

Regulering er med andre ord et viktig redskap for nasjonale, regionale og lokale myndigheter til å gripe inn for å sikre samfunnets interesser og grunnleggende behov. Brunsson og Olsen (1990) viser til at reguleringer er bevisste forandringer av organisasjoners strukturer og arbeidsmåter som har til hensikt å forberede atferd og resultater organisasjonene oppnår.

Aven et al. (2008) har definert samfunnsplanlegging som "*en form for systematisk og faglig kunnskapsinnhenting og -bearbeidelse som foregår før beslutningstakere fatter beslutninger og iverksetter tiltak*" (s. 46). Klostermann (1985) mener planlegging skal fremme felleskapets interesser i samfunnet. I Norge foregår planlegging av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid på flere nivåer. Statlig nivå er det øverste nivået som vedtar lover, forskrifter og utarbeider retningslinjer for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Kommunene har et ansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i lokalsamfunnet. Ansvaret innebærer lokalisering av aktiviteter og tjenestetilbud (Aven et al., 2008).

3.2 Samfunnsplanlegging

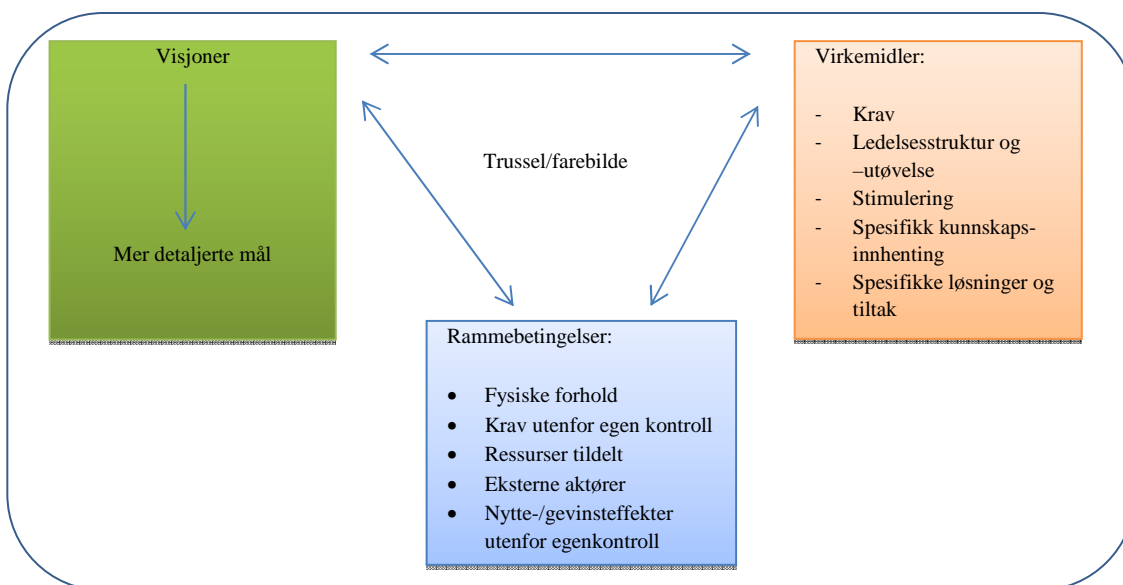
Aven et al. (2008) beskriver ulike former for planleggingsteorier som har til hensikt å bidra til et tryggere og sikrere samfunn. Planlegging har til hensikt å

reduere usikkerhet, og skal gi beslutningstakere bedre grunnlag for å fatte bedre beslutninger. I en rasjonell planleggingsprosess fastsetter de politiske organene målene (verdiene) og valg av løsning som kommunens administrative organer skal iverksette.

Kommunene har et ansvar for å redusere skadevirkningene når utforutsette hendelser inntreffer. Ansvar for innbyggernes sikkerhet og sikring av samfunnsverdier er et viktig tema innenfor samfunnsplanlegging. Skal kommunene lykkes med dette arbeidet må beredskapsplanlegging implementeres i kommunens sikkerhetsstyringsarbeid (ibid).

Myndighetene har gjennom ulike former for planlegging mulighet til å styre sikkerheten i samfunnet ved stimulere og begrense forskjellige aktiviteter. Sikkerhetsstyring handler om å iverksette tiltak for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål. Systemet kan benyttes av samfunnets ulike aktører og er et system som skal være til hjelp for å finne frem til de beste mulige løsningene for økt sikkerhet (ibid).

Når målet er satt, handler det om å benytte virkemidler for å nå målet innenfor de gitte rammebetingelsene. Dette er en kontinuerlig aktivitet som skal ligge til grunn for planleggings- og prosjekteringsarbeidet (ibid).



Figur 6 Modell for sikkerhetsstyring (Aven et al., 2008, s. 68).

Målene i modellen varierer i forhold til hvilke nivåer i samfunnet de skal benyttes i og uttrykker en tilstand eller sikkerhetsmål som ønskes oppfylt på kort eller lang sikt.

Staten kan ha et mer overordnet mål, mens kommunene kan ha mer spesifikke mål for sitt arbeid. For å nå målene benytter man en rekke virkemidler. Et virkemiddel kan være

stimulering hvor tiltakene blant annet er holdningskampanjer, opplæring for å påvirke holdninger og kunnskapsnivå. Rammebetingelser sammenfaller ofte med virkemidlene. Det som er rammebetingelsen for noen, kan være virkemiddelet for andre. Rammebetingelsene må oppfattes som relevante i forhold for sikkerhetsstyringen. Forholdene er utenfor aktørens kontroll innenfor en rimelig tidshorisont (Aven et al., 2008).

I et sikkerhetsstyringssystem står en planlegger overfor valget om å benytte en tilnærming til ulike former for planlegging. Hvilken type planlegging som skal legges til grunn for planleggingsprosessen vil avhenge av lokale kontekstuelle forhold. Noen ganger kan forholdene gjøre det umulig å få noe konstruktivt frem, uansett fremgangsmåte (ibid).

Jeg kommer til å gi en kort presentasjon av ulike former for planlegging før de utdypes i egne underkapitler. Inkrementell planlegging er slått sammen med instrumentell planlegging i et eget underkapittel.

Instrumentell planlegging handler om å finne de mest effektive midlene/tiltakene for å nå et bestemt mål, eller maksimere sjansene for å nå målet. Fagpersonene har en sentral rolle i denne formen for planlegging (Banfield, 1973).

Inkrementell planlegging handler om å ta små steg på veien til målet. Det er ikke alltid mulig å skille mellom mål og virkemiddel, fordi midlene forandres underveis. Hvis veien man har valgt ikke viser seg å lede frem til målet, må man snu eller endre retning (Lindblom, 1973).

Kommunikativ planlegging betyr at man gjennom bestemte former for kunnskapsbearbeiding vil komme frem til gode planleggingsresultater hvor det "gode argumentet" vinner frem. Fagpersonene har en mindre sentral rolle og fungerer som en fasilitator av prosesser (Innes, 1998).

Maktens rasjonalitet har stor betydning for:

- om det planlegges,
- hvordan det planlegges,
- hvilken rolle planlegging har
- og hvilke resultater planlegging gir (Aven et al., 2008).

3.2.1 Instrumentell og inkrementell planlegging

Instrumentell planlegging er en fremgangsmåte som i stor grad fokuserer på den mest effektive eller kostnadseffektive fremgangsmåten for å nå et spesifikt mål.

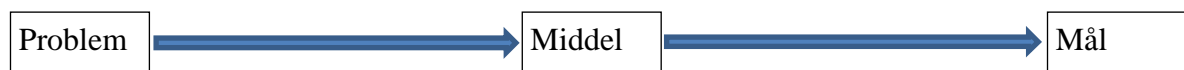
Planleggingen har derfor et fokus på de handlinger som fører til en optimal løsning på et problem/måloppnåelse. Instrumentell planlegging er i stor grad opptatt av de spesifikke utfordringene for *hvordan* gjennomføre et prosjekt (Aven et al., 2008).

Banfield (1973) mener planlegging er å velge riktig fremgangsmåte (et sett av virkemidler) for å nå et mål. Det er god planlegging hvis virkemidlene er med på å oppnå målet, eller maksimerer sjansene for måloppnåelse. Aven et al. (2008) viser til Banfields artikkel om "Ends and means in planning". Basert på artikkelen defineres instrumentell planlegging slik:

(...) handler ideelt sett om å klargjøre mål og dernest utrede tenkbare midler som kan anvendes for å nå målet. Dersom dette skal være mulig, krever det tilgang på all relevant informasjon, fullstendig kunnskaper om alle disse aktuelle midlene, samt at planleggerne kan vurdere konsekvensene av alle tenkbare virkemidler. Først da kan de midlene som mest effektivt fører til målet, bestemmes og velges" (s. 47).

Rasjonell planlegging handler om å liste opp alle mulige midler som kan føre frem til målet, for deretter å identifisere alle konsekvensene knyttet til tiltakene.

Beslutningstakeren kan deretter velge det mest foretrukne alternativet, som er mest effektivt, og med minst mulig negative effekter for måloppnåelse (Banfield, 1973).



Figur 7 Skjematisk fremstilling av instrumentell planlegging

Banfield (1973) nevner at rasjonelle beslutninger aldri kan bli helt rasjonelle. Grunnen til dette er at det er for mange handlingsmuligheter, og identifisering av alle typer konsekvenser er en umulig oppgave. Grunnen til denne konklusjonen er at beslutningstakeren verken har kunnskap eller tid til å gjennomgå alle mulighetene og alle konsekvensene. Denne antakelsen støttes av Short (1973), som mener aktørene har begrensede intellektuelle evner til å skaffe seg overblikk over alle relevante handlingsbetingelser. Short benytter begrepet *begrenset rasjonalitet* for å forklare at aktørene ikke er i stand til å gjøre det optimale valget. Short mener at optimalisering skal erstattes av *satisfiering*, fordi aktøren velger det alternativet han mener er best mulig ut i fra de forholdene han kan vurdere. Beslutningstakeren vil stoppe på det som er akseptabelt uten å lete etter den helt optimale løsningen.

Rasjonelle beslutninger handler derfor om å utrede alternativene og konsekvensene som anses som mest effektive innenfor den tid eller ressursene som beslutningstakeren har til rådighet. Banfield (1973) beskriver en rasjonell planleggingsprosess gjennom fire steg:

1. Situasjonsanalyse.

Planleggerens oppgave blir å se for seg punktet man er, til det punktet man ønsker å være. Personen må ta høyde for den bestemte situasjonen når det gjelder disponible ressurser, lover og forskrifter, informasjon og tid, og eventuelle hindringer. Alle mulige alternativer som kan lede frem til måloppnåelse må identifiseres.

2. Målreduksjon og utdypning av mål.

Mål handler om å beskrive en ønsket fremtid som man ønsker å oppnå. Normalt er mål vagt formulert og må presiseres for å bli mer operasjonell. Det må søkes å oppnå konsistens mellom hovedmål og delmålene.

3. Design handlingsalternativer.

Relevante handlingsalternativer velges ut for deretter å fastslå hva som er mer overordnet/generelle tiltak som må iverksettes.

4. Sammenligning av handlingsalternativene.

Dersom en plan skal være rasjonell må alle konsekvenser, ikke bare de konsekvenser som planleggeren ser, være med i regnskapet. Det betyr å veie ulike typer konsekvenser opp mot hverandre. Å søke etter uintenderte konsekvenser gir planleggingen et bedre resultat (Banfield, 1973).

Banfields normative ideal har også noen utfordringer. Basert på studier mener Banfield (1973) at det er mulig å trekke 12 generelle konklusjoner på motstand mot planlegging i alle organisasjoner, enten de er store eller små, private eller offentlige. Noen eksempler som er relevante å nevne er:

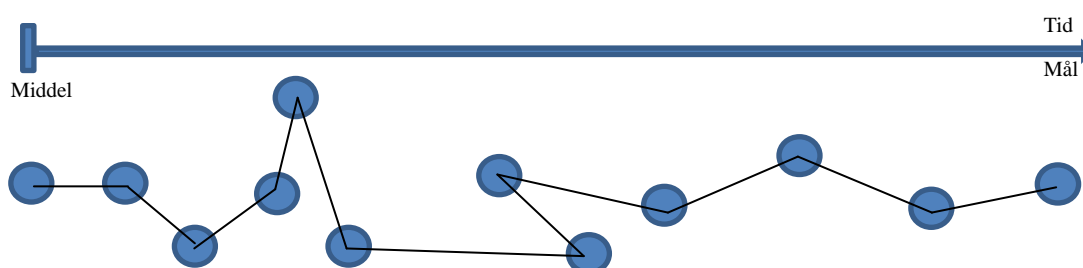
- Organisasjoner har preferanser for her og nå, fremfor det nye.
- Det er vanskelig og tidkrevende å endre organisasjoners atferd. Store endringer vil true organisasjonens legitimitet.
- Målene i offentlige organisasjoner er ofte mer kompliserte enn hos de private. Dette vanskeliggjør utstaking av rett kurs, og flere konsekvenser må evalueres.

En av kritikerne til Banfields "mål og middel"-modell er Charles Lindblom. Han hevder at nevnte modell kun er tankespinn og lite realistisk. Gjennom artikkelen "The Science

of Mudding Through" hevder Lindblom (1973) at det ikke alltid er mulig å skille mellom mål og virkemiddel. Mål og middel-analyser er uhensiktsmessige, eller foregår i begrenset omfang fordi midlene forandres underveis.

Lindbloms (1973) hovedbudskap er at man må ta små steg på veien til målet. Når veien til målet er uklart eller feil, må man snu, eller endre retning. Kun et fåtall handlingsalternativer overveies og et fåtall konsekvensalternativer vurderes.

Beslutninger skjer stegvis, og gjennom et spill mellom aktørene som først og fremst ønsker å realisere egne interesser. Aktørene følger bare spillereglene dersom de er formålstjenlige sett ut fra deres egne interesser. Med bakgrunn i erfaringer bearbeides problemer gjennom en serie av beslutninger der den ene beslutningen avløser den andre.



Figur 8 Skjematisk fremstilling av inkrementell planlegging.

Lindblom (1973) mener det ikke skal foretas altomfattende analyser fordi det er umulig å ta hensyn til alt. Videre argumenterer han for å begrense sammenligninger som avviker i relativt liten grad fra eksisterende politikk. Det betyr at beslutningstakere er mer interessert i å drøfte seg fram til en akseptabel løsning enn å utrede mange alternativer. Når små steg tas, unngår man de store endringene med uante konsekvenser. På den måten unngås alvorlige feiltakelser i beslutningen. Beslutninger i inkrementell planlegging innebærer større muligheter for å lære av tidligere endringer.

3.2.2 Kommunikativ planlegging

"What planners do most of the time is talk and interact. Researchers on planning practice have demonstrated that this "talk" is a form of practical, communicative action. That is, dialogue and other forms of communication in themselves change people and situations" (Innes, 1998, s. 52).

Innen kommunikativ planlegging er man opptatt av hvilken rolle informasjon spiller i planleggingsprosesser. Gjennom bestemte former for kunnskapsbearbeiding vil man komme frem til gode planleggingsresultater. Prinsippet bak kommunikativ planlegging er et den er konsensusøkende (enighetssøkende). Alle som kan ha interesse av planen

skal være representert. Ingen synspunkter skal undertrykkes og prosessen skal være åpen for motstridende interesser. En styrke bak kommunikativ planlegging er at den utøver en gjensidig respekt for alle parter innspill til dialogen, og at det er "det gode argument" som vinner frem (Aven et al., 2008).

Aven et al. (2008) peker på at det ofte er en kløft mellom planleggerne og oppdragsgiverne. Et av problemene er at kunnskapen blir formidlet, men kunnskapen blir ikke kommunisert godt nok i dokumentene. Det er ikke tilstrekkelig med bedre oversetting til et mer forståelig språk. Aven et al. (2008) mener løsningen ligger i å restrukturere relasjonen mellom planleggerne og oppdragsgiverne.

Styrken bak kommunikativ planlegging er at det gode argument skal vinne frem basert på forpliktelse, tillit og at en aksepterer konflikt (andre parts synspunkter). Svakheten ligger i at mange mener at det er for naivt å tro på at alle deltakere vil opptre med et åpent sinn. Kritikerne hevder at få vil endre holdninger om løsninger gjennom en lyttende og lærende planleggingsprosess, når det går på bekostning av egne interesser og holdninger (Aven et al., 2011).

3.2.3 Maktens rasjonalitet

Makt handler "... om å få en annen aktør til å gjøre noe han eller hun ellers ikke ville gjort. Det dreier seg altså om å overvinne motstanden til en annen aktør. Makt er med andre ord relasjonsspesifikk, men makten er også både kontekstspesifikk og tidsavhengig" (Aven et al., 2008, s. 54).

Aven et al. (2008) hevder at man må studere hvordan makt er fordelt mellom ulike aktører, hvilke interesser hver av dem søker å realisere, hvilke prosesser som oppstår og hvilke resultater de gir når ulike interesser konfronteres for å forstå hvordan planlegging foregår. Fokus må rettes både på den strukturelle og den dynamiske siden ved makt. Videre mener de at det alltid vil være interessekonflikter tilstede mellom ulike aktører, og det må derfor tas høyde for dette når man skal forstå planleggingsfunksjon og muligheter. Maktens planlegging kan sees som en motsetning til ulike former for planlegging. Når instrumentell og kommunikativ planlegging råder, foregår det planlegging. Når makten rår, er det ikke-planlegging som foregår (Aven et al., 2008).

Bent Flyvbjerg (1989) har studert byplanlegging i Aalborg i Danmark og har med bakgrunn i studien utarbeidet ti utsagn om makt. Med bakgrunn i Flyvbjergs konklusjoner kan følgende fire punkter om makt bidra til å utvikle ulike planleggingsstrategier:

- Under stabile maktrelasjoner

Planlegging er en rasjonell måte å løse problemer på og den gjør beslutninger legitime. Planleggingen bidrar til å vedlikeholde eksisterende maktrelasjoner. Troverdigheten til planleggingen blir større dersom aktører med stor makt får det slik de ønsker, enn om de skulle trumfe gjennom sine ønsker.

- I åpen konfrontasjon

I åpen konfrontasjon viker planlegging for makt. Hvis aktører med mye makt føler seg truet, viker saklighet, objektivitet og fakta for makten. Det blir derfor en utøvelse av rå makt. Jo mer makt aktørene har, desto mindre saklighet er nødvendig.

- Aktører som ønsker å styrke sin posisjon

Aktørene kan bruke planlegging som virkemiddel/strategi for å styrke sin posisjon i en maktrelasjon. Planleggingen kan bidra til å gjøre latente konflikter eksplisitte.

- Aktører som ikke ønsker å svekke sin posisjon

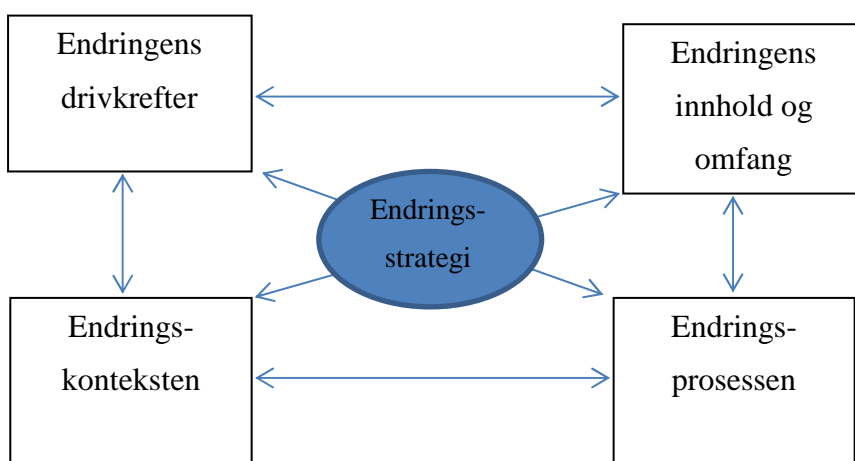
Aktørene kan velge ikke-planlegging som strategi. De kan hindre at planlegging bidrar til åpne konflikter ved å trenere eller unngå å ta opp kontroversielle spørsmål i planleggingen (Flyvbjerg, 1989).

3.3 Teori om endringsprosesser

Organisasjoner, enten de er offentlige eller private, gjennomgår endringer i mindre eller større omfang. Busch og Vanebo (2003) viser til at organisasjoner gjennomgår endringer hele tiden. Typen, omfanget og intensiteten i organisasjonsendringer kan variere i stor grad. Jacobsen (2011b) mener samfunnsforskningens hovedspørsmål knyttes til hvordan sosiale systemer endres og går fra en tilstand til en annen. Ulike teoretikere har studert hvordan endringer faktisk skjer, noe som har ført til et mangfold av ulike teorier innenfor organisasjonsendringer.

Stort sett må man regne med at man oppnår helt eller delvis det man tok sikte på – ellers ville man vel for lengst avstått fra å bruke organisasjonsendringer som virkemiddel ved omlegginger av statens politikk (Modalsli-utvalget, 1970, referert i Egeberg, 1984, s. 27).

En planlagt endringsprosess startes av at en eller flere personer setter i gang en prosess rettet mot å skape forandringer i atferd, strukturer eller kulturer. Organisasjonsutvikling eller forandringsledelse er viktig for ikke å komme i utakt med omgivelsene. Krav til endring kan komme som følge av ytre krav eller fra interessentene. En endringsprosess er kompleks og inneholder en rekke ulike elementer. Figur 9 viser de sentrale teoretiske elementene i en planlagt endring. Jeg har valgt å presentere endringens drivkrefter og endringsstrategi i to underkapitler som aktuelle teorier for problemstillingen. Det betyr ikke at de andre elementene er uvesentlige for en endringsprosess i brann- og redningsvesenet (Jacobsen, 2011b).



Figur 9 Sentrale elementer i planlagte endringer (Jacobsen og Thorsvik, 2011b, s. 247).

3.3.1 Endringens drivkrefter

Jacobsen (2011b) definerer drivkrefter til forhold som skaper en opplevelse blant mennesker i en organisasjon om at bedriften ikke fungerer godt nok, eller at den kunne ha fungert bedre. Planlagt endring er derfor i de fleste tilfeller et svar på at noen er

begeistret for endringsideen og ønsker endring. Drivkrefter kan bestå både i og utenfor organisasjonens grenser. I bedriftens ytre miljø kan drivkreftene være forhold som bedriften ikke har umiddelbar kontroll over. Offentlige reguleringer, arbeidsmarked og endring i etterspørsel er eksempler på drivkrefter utenfor bedriften som skaper ubalanse mellom de kravene som omgivelsene stiller, og slik bedriften fungerer.

Jacobsen (2011b) mener de indre drivkrefter i bedriften kan være interne konflikter, misnøye med arbeidsforhold, dårlig ledelse og styring, eller dårlig kompetanse- og ressursutnyttelse. Med bakgrunn i at drivkreftene kan skape ulike problemer og muligheter, vil valg av ulike endringsløsninger variere. Jacobsen (2011b) hevder at organisasjoner endres når det er ubalanse mellom enten ulike interne forhold, eller mellom organisasjonen og dens omgivelser.

Bush et al. (2003a) viser til at tradisjonell endringsstrategi kan betraktes som en intensjonell, planlagt og besluttet av ledelsen, men kan også være påført utenfra. For offentlige virksomheter er påført strategi ofte grunnlaget for moderniseringen.

3.3.2 Endringsstrategier

Jacobsen (2011b) hevder at det er mulig å gjennomføre en planlagt endring basert på to forhold:

- 1. At man har valgt riktig endringsstrategi, det vil si at endringsprosessen er lagt opp slik at den er tilpasset den type endring det er intensjon å gjennomføre.*
- 2. At endringen ledes på riktig måte, det vil si at ledelsesformen som utøves, passer til endringsprosessen og til konteksten (s.183-184).*

Jacobsen (2011b) beskriver to grunnleggende strategier for endringer av organisasjoner. Strategiene kalles strategi "E" og strategi "O". Strategi E setter organisasjonsbehov i sentrum (overlevelse, inntjening o.l.) noe som ofte oppleves som en hard endringsstrategi. Strategi O setter mennesker og grupper i fokus med bred deltakelse og mulighet for påvirkning og oppleves som en mykere endringsstrategi.

Strategi E

"Strategi E har som formål å skape økt økonomisk verdi, ofte uttrykt i form av avkastning for eierne. Strategiens fokus er på formelle strukturer og systemer. Den er drevet frem av toppledelsen med betydelig hjelp fra eksterne konsulenter og med bruk av finansielle incentiver. Endringen er planlagt og programmatisk" (Jacobsen, 2011b, s. 185).

En grunnleggende tanke bak strategi E er en idé som en liten gruppe mennesker har vurdert om at det foreligger behov for endring. For offentlige organisasjoner er ikke økonomiske mål like relevant, da de ikke opererer i et marked. Det handler mer om nyttemaksimering for folket som er representert av politikerne. Strategien er egnet for å foreta endringer i organisasjonens strategi, strukturer og systemer. Konsulenten inntar ofte en ekspertrolle, hvor han/hun trekker ut ansatte, lytter og danner seg konklusjoner. Konsulenten utarbeider løsninger for å møte de fremtidige problemer eller utfordringer som organisasjonen kan stå overfor. Når løsningene er utarbeidet kan sentrale beslutningstakere sikre at vedtakene blir satt ut i livet. Endringsprosessen foregår etter en lineær sekvensiell prosess der det foretas en analyse av situasjonen. Deretter utarbeides mål for hva man ønsker seg. Løsninger og mulige tiltak for å nå målet/målene utarbeides, og de ulike løsningene vurderes ut fra hvilke konsekvenser de vil ha for måloppnåelse. Deretter velges den beste, eller en tilfredsstillende løsning, som til slutt implementeres (Jacobsen, 2011b).

Strategi O

"Strategi O har som formål å utvikle organisasjonens menneskelige ressurser slik at de blir i stand til å iverksette strategi og lære fra de erfaringer man har fra endringstiltak. Strategiens fokus er utvikling av kultur for å skape stort engasjement. Virkemidlene som benyttes, er en utstrakt grad av deltakelse. Og man baserer seg i mye mindre grad på konsulenter og finansielle incentiver. Endring skjer sakte, og den er mindre planlagt og programmatisk" (Jacobsen, 2011b, s. 185).

Denne tilnærmingen til endring er en rasjonell strategi fordi den omfatter analyse, målsetning og iverksettelse av løsninger på problemer. Strategien blir ofte beskrevet som en inkrementell strategi, da den er deltakende. Det er de ansatte som blir den sentrale drivkraften i endringen ved at det legges opp til utstrakt grad av deltakelse og delegering. Hensikten er at de ansatte utvikler løsninger de kan få et eierforhold til. Gjennom deltakelse og innflytelse i beslutningsprosessen kan beslutningens legitimitet forberedes, noe som kan minske motstanden mot beslutninger man ikke liker. Konsulenten spiller i denne strategien en rolle som prosesskonsulent, hvor hensikten er å hjelpe til med design, problemløsning og vedlikehold. Målet blir å holde prosessen i gang (Jacobsen, 2011b).

3.3.3 Organisatorisk motstand/treghet

Med bakgrunn i menneskers ståsted, bakgrunn og erfaring ser mennesker ulike ting, og vi fortolker og forstår verden på ulike måter. Motstand er noe vi må regne med og som er naturlig. Likevel er det et problem hvis motstanden blir så sterk at hele endringsprosessen stopper opp. For å kunne gjennomføre en endring må man kunne klare å håndtere motstanden som oppstår. Ikke bare i form av at man undertrykker motstand, men også ved å skape oppslutning og begeistring om endringsideen. For å kunne lede og styre prosesser må man ha kjennskap til hva som skjer i prosessene (Jacobsen, 2011b).

Klausen (1990) hevder at det finnes en treghet i organisasjoner som påvirker alle endringsprosesser. Tregheten består av en slags indre logikk som sementerer bestemte rutiner og vanskeliggjør omstilling og utvikling (Busch et al. 2003a).

Brunsson og Olsen (1990) mener det kreves en betydelig maktkonsentrasjon når reformer bryter med organisasjonens identitet, sett i forhold til de ressurser og allianser de som skal reformeres kan mobilisere. En av grunnene til motstanden er at reformatorene er uenige om hva som er gode løsninger og resultater, eller at reformforslagene bygger på feilaktige premisser.

Jacobsen (2011b) hevder at motstanden kan grunne i rene interesseforskjeller, men også i følelsesmessige forhold. For å forstå motstand som et fenomen, er det viktig å forstå hvordan endring påvirker enkeltmennesker, sosiale relasjoner og forholdet mellom mennesker i, og utenfor, organisasjonen. Jacobsen (2011b) har gruppert inn årsaker til motstand i fire hovedgrupper:

Individuelle forhold

- Faglig uenig i selve endringen. Faglig uenighet kan ofte være et skalkeskjul for andre og mer skjulte årsaker.
- Frykt for det ukjente. Klarer jeg dette?
- Frykt for å miste jobben.
- Tap av identitet. Det er frykt for å miste noe man har følelsesmessig investert i.
- Tap av personlige goder.

Sosiale forhold

- Tap av positive sosiale relasjoner. Nye kolleger kommer til og gamle kolleger flyttes.
- Brudd på psykologiske kontrakter. Uformelle og ikke-skriftlige avtaler mellom personer som arbeider sammen brytes.
- Endring i maktforhold. Endringer i hierarkiet kan oppfattes som en trussel mot egen innflytelse.

Teknologiske og strukturelle forhold

- Investeringer knyttet til bygninger, maskiner og utstyr.
- Kunnskap knyttet til opplæring av nye medarbeidere.
- Oppsigelser av overflødige ansatte (etterlønn, førepensjonering).

Forhold knyttet til omgivelsene

- Institusjonelle forhold.
- Uklare eller fraværende signaler fra interessentene (markedet).
- Motstand i lokalmiljøet. Det reageres mot organisasjonsformen som bryter med oppfatningen av hvordan brann- og redningsvesenets beredskap bør utformes og fungerer (Jacobsen, 2011b).

Graden av motstand gjennomgår flere faser, fra passiv motstand til aggressiv motstand, og den kan variere med bakgrunn i en rekke forhold. Forholdene dreier seg om hvor klar og entydig selve endringsideen er, tidsperspektivet på endringen, hva som endres eller innholdet i endringen, hvor omfattende endringen er og hvordan selve endringsprosessen blir lagt opp. Uklarheter i forhold til drivkrefter, og tiltak med tilhørende uklare effekter kan lett argumenteres med motargumenter. Når tiltakene er uklare, kan dette fortolkes på ulike måter. Ulike mennesker og grupper kan derfor lett forsøke å konkretisere tiltakene slik at det favoriserer deres syn (Jacobsen, 2011b).

Kotter og Schlesinger (1979) foreslår kommunikasjon, deltakelse, støtte, forhandlinger, manipulering og tvang som seks strategier for å overvinne motstand mot endring. De første fire strategiene støttes av psykologen Halck, som i tillegg hevder at motstand kan håndteres med stor grad av tydelig tilstedeværelse. Han mener også at

motargumentene må legges på vent og at man skal lete etter felles interesser som kan løses i felleskap (Halck, 2012). Bruk av de ulike strategiene vil være situasjonsbetinget. Når motstanden er dypt forankret, kan forhandlinger, makt og autoritet være alternative tilnærminger. I andre sammenhenger vil kommunikasjon og deltakelse gi de beste løsningene (Kotter og Schlesinger, 1979).

3.3.4 Hovedgrunner til at endringsprosesser mislykkes og lykkes

John P. Kotler (1996) har i over femten år studert en rekke endringsprosesser i organisasjoner. Med bakgrunn i studiene har han kommet frem til åtte årsaker som gjør at endringsprosesser ikke lykkes:

1. **Tillater for mye selvtilfredshet.** Det er vanskelig å få ansatte og ledere ut av komfortsonen. De forstår ikke i stor nok grad behovet for endring.
2. **Feiler i å skape kraftfulle allianser.** Alliansegruppe med nok gjennomslagskraft og makt til å gjennomføre endringsprosessen mangler. Motkreftene er ofte sterke og kan hindre endring.
3. **Undervurderer kraften av visjoner.** Visjonen er ikke klart nok formulert til å veilede gjennomførerne og de kan ende opp i en endeløs debatt. Dette kan føre til en opphetet konflikt som ødelegger moralen. I mange omstillinger har planene ofte blitt til visjonen og ikke omvendt.
4. **Mangelfull kommunikasjon av visjonen.** Det gis for lite informasjon fra lederne i hele organisasjonen.
5. **Visjonen blokkeres av innbilte og reelle hindringer.** Det er flere typer hindringer som kan blokkere innføring av den nye visjonen. Hindringer kan ligge i organisasjonens struktur, eller blant ledere som ikke ønsker endringen.
6. **Markerer ikke de oppnådde delmålene.** Uten markering av de oppnådde delmålene vil ansatte gi opp og motarbeide endringen.
7. **Markerer seier for tidlig.** Mindre fokus på endringen kan føre til at gamle rutiner gradvis kommer tilbake.
8. **Forankrer ikke forandringen i bedriftskulturen.** Forandringer fester seg ikke i kulturen før den aksepteres som måten "slik skal ting gjøres her hos oss" i organisasjonen.

Kotler mener nøkkelen til suksess er å forstå hvorfor endringsprosesser mislykkes, hvilke flertrinnsprosesser som kan overvinne destruktiv adferd/motstand og hvilke lederskap som må utøves for å drive frem prosessen. Jacobsen og Thorsvik (2007), Kotler (2008) beskriver følgende trekk som kjennetegner suksessrike endringsstrategier:

- Skap en forståelse/krise av hvorfor endringen er nødvendig. Målsetningen er å skape drivkrefter.
- Lag en gruppe (allianse) med nok makt til å gjennomføre endringen. Det er viktig at berørte parter trekkes med i koalisjonen. Allianzen må ha nok makt til å overkjøre eventuell motstand.
- Utarbeid en visjon og strategi for hva som skal oppnås med endringen.
- Kommuniser visjonen og strategien i hele organisasjonen. Det er også viktig å kommunisere hva som forblir som før.
- Fjern hindringer. Konfronter eller fjern personer som er sterke motstandere. Ledelsen må vise vilje til å endre for å ikke miste troverdigheten. Fjern systemer som blokkerer visjonen.
- Synliggjør forbedringer og suksess. Det er viktig å kommunisere de oppnådde målene underveis i endringsprosessen ut til organisasjonen. Små skritt har større sannsynlighet for å lykkes. Eventuelle feiltrinn tones ned.
- Ikke ta seieren på forhånd, men fokuser på det som gjenstår slik at endringsmomentet ikke glemmes.
- Forankre endringene i organisasjonskulturen. Det er viktig å tydeliggjøre hvordan nye metoder, atferdsmønstre og holdninger skal bidra til å gjøre organisasjonen bedre. Ledere bør selv vise hvordan de nye tingene skal gjøres (Jacobsen og Thorsvik, 2007; Kotler, 2008).

3.4 Sentrale teoretiske elementer

For å kunne si noe om hva som fremmer og hemmer utviklingen av et interkommunalt samarbeid er det behov for å ha noen faktorer for å systematisere og strukturere det videre forskningsarbeidet. Med bakgrunn i problemstillingen og de ulike teoriene er ulike faktorer som mål, virkemidler, rammebetingelser, organisatorisk treghet og endringsforståelse viktige teoretiske elementer.

Mål, virkemidler og rammebetingelser er elementer i et sikkerhetsstyringssystem som omhandler hvordan kommunen arbeider for å oppnå, øke eller videreutvikle et sikkerhetsnivå i overenstemmelse med egne mål eller mål/visjoner fremmet av myndighetene. Begrepene er derfor relevante å analysere og drøfte i sammenheng med hva som hemmer og fremmer utviklingen av interkommunalt samarbeid.

Interkommunalt samarbeid betyr en organisasjonsendring for brann- og redningsvesenet. Endringer innvirker på den enkelte ansatte og organisatorisk treghet og endringsforståelse vil derfor være elementer som kan medvirke til å fremme og hemme utviklingen.

4 DESIGN OG METODE

4.1 Valg av teori og metode

Både i forkant og under utarbeidelsen av problemstillingen foretok jeg en kartlegging av fem utredningsrapporter og relevant litteratur, samt gjorde et tilbakeblikk på tidligere studier innenfor mastergradsfagene. Gjennom kartleggingen avdekket jeg et behov for å sette meg inn i et nytt kunnskapsområde knyttet til endringsprosesser. Med bakgrunn i kartleggingen og ny kunnskap om endringsprosesser ble kapittel 3 nærmere utarbeidet. Teoriene dannet så grunnlaget for videre arbeid med metodevalget.

For å kunne besvare problemstillingen var det nødvendig å foreta systematiske undersøkelser og intervjuer, systematisere dataene (informasjonen) etter undersøkelsene og intervjuene, analysere dataene og til sist konkludere og ta stilling til om problemstillingen er besvart. For å sikre troverdighet og et gyldig resultat, har jeg valgt å benytte en forskningsmetode. En forskningsmetode er en overordnet plan for hvordan gjennomføringen kan løses, med bakgrunn i det jeg ønsker å undersøke (problemstillingen). Med andre ord er metoden en systematisk måte å undersøke virkeligheten på, og en metode som skal være troverdig og gyldig. Metoden vil i tillegg være til hjelp når det stilles kritiske spørsmål knyttet til de valgene som gjøres, og hvilke konsekvenser valgene kan ha (Jacobsen, 2011a).

Forskningsprosessen kan foretas etter to tilnærminger, kvalitativ eller kvantitativ metode. **Kvantitativ** forskning innebærer i korte trekk å samle målbare data som uttrykkes i tall eller andre mengdetermer. Denne tilnærmingen gir muligheten for å beskrive problemstillingen i omfang og hyppighet av et fenomen av mange undersøkelsesenheter. Forskningen gir mulighet for å generalisere resultatene til en større populasjon. **Kvalitativ** forskning foreligger i form av tekster og verbale utsagn som formidler mening. Denne tilnærmingen gir mulighet for å forstå og tolke en situasjon, og gir mulighet for å undersøke fenomener dypere underveis i forskningsprosessen. Hvilken metode som skal benyttes avhenger derfor av om dataene kan uttrykkes i tall eller tekst, og i hvilken grad man ønsker å generalisere resultatet til en større populasjon (Jacobsen, 2011a; Halvorsen, 2011).

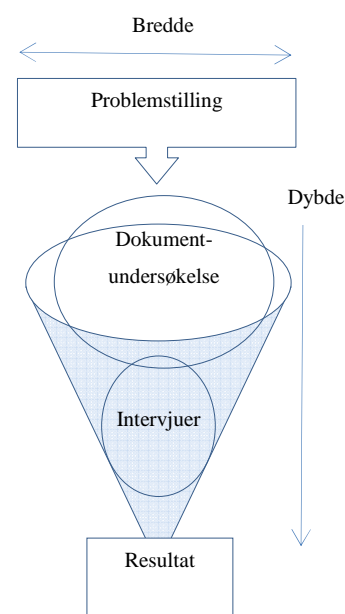
Det er foretatt for få utredningsprosesser til å kunne gi et godt grunnlag for å benytte tall og skalaverdier som forskningsmetode. Jeg har valgt en kvalitativ forskningsmetode fordi dette er en metode som gir muligheten for å få frem nyansert data ved å gå i dybden på noen få undersøkelsesenheter, fremfor å bruke tallverdier/skalaverdier basert

på mange undersøkelsesenheter. Ved å benytte kvalitativ metode henter man inn fylldig data gjennom intervjuer knyttet til noen få utredningsprosesser, slik at man kan forstå situasjonen som førte frem til utfallet på de ulike utredningene. Det betyr at intervjupersonens erfaring, kunnskap, motiver og holdninger er interessante for å forklare og beskrive fenomenet som undersøkes. Selv om det kunne være ønskelig med intervjuer på alle utredningsprosessene, har ikke det vært praktisk mulig å gjennomføre innenfor den tiden som er stilt til rådighet for denne masteroppgaven.

Undersøkelsesopplegget som ligger til grunn for masteroppgaven er basert på prosessevalueringstudier. Metodeopplegget innebærer en nærmere studie av selve prosessene og hvilke resultater de ulike utredningene oppnådde (Halvorsen, 2011). Det er derfor foretatt en systematisk gransking av prosessene som har foregått i ulike kommuner i henhold til problemstillingen. For å få dette til har jeg foretatt gransking av utredningsdokumenter og gjennomført intervjuer for å gå dypere inn i ulike temaer knyttet til utredningene. I tillegg har jeg gjennomført en studie og analyse av påvirkningskraften som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som nasjonal myndighet, har på prosessene i kommunene.

Det er samlet inn utredningsdokumenter fra de siste ti årene for å studere og analysere kommunenes arbeid for interkommunalt samarbeid. Utgangspunktet i denne fasen er en bred undersøkelse av de dokumentene som finnes, slik at masteroppgaven blir mer representativ på variasjonene som kan finnes i utredningsprosessene (figur 10).

Jeg har foretatt et skjønsmessig utvalg av seks utredningsrapporter som jeg har ønsket å undersøke dypere ved hjelp av intervjuer (figur 10). Skjønsmessig utvalg gir muligheten til å foreta et utvalg av utredningsdokumenter og intervjupersoner som man tror er representativt, og som kan ha kunnskaper om prosessene (Jacobsen, 2011a). Faren ved skjønsmessig utvalg er at man utelukker enkelte grupper (ibid). Det fremkommer i utredningsdokumentene hvem som deltok i arbeidsgruppene, og fra dokumentene valgte jeg ut nøkkelinformanter som enten var prosjektledere eller prosjektdeltakere. Det var viktig å hente intervjupersoner fra utredningsprosesser som både førte frem til et samarbeid, og utredningsprosesser som ikke førte frem til videre samarbeid. Dette for å sikre at man ikke utelukker noen i disse to gruppene. Den nyeste utredningen innenfor



Figur 10 Dybde og bredde i undersøkelsesopplegget

hver av disse gruppene ble også valgt for å sikre de nyeste kunnskapene og erfaringene omkring prosessene i kommunene.

De politiske informantene ble valgt etter snøballmetoden, fordi personene ikke i særlig grad var oppgitt i dokumentene. Snøballmetoden er en metode hvor det ikke er fastlagt noe kriterium for utvalg av personer i starten av undersøkelsen, men gjennom intervjuer kan ideer og tips gi informasjon om interessante personer (Jacobsen, 2011a). Gjennom samtaler med prosjektlederen/-deltakeren spurte jeg om de hadde noen forslag til navn på politikere som de mente var sentrale i prosessen. I noen tilfeller ble det kontakt med de rette personene på første forsøk, andre ganger måtte jeg gå videre med nye anbefalinger inntil jeg kom i kontakt med en sentral person.

Jeg valgte å utføre semistrukturerte intervjuer hvor samtalen med intervjuobjektet blir styrt av forskeren ved hjelp av en intervjuguide. Hensikten med intervjuene var å gå dypere inn i de seks ulike utredningsrapportene. I kvalitative undersøkelser er dette en av flere metoder som kan benyttes for å samle inn data. Semistrukturerte intervjuer er en metode hvor forskeren intervjuer personer som har førstehåndskunnskap om fenomener som er interessante å finne svar på (Halvorsen, 2011). Denne intervjuformen gir muligheter for informanten til å utdype sine meninger og muligheter for å stille oppfølgende spørsmål. Dette gir mange opplysninger om få undersøkelsesenheter, men ulempen er at dette er en vanskelig etterprøvable metode. Grunnen til dette er at intervjupersonen kan ha fått en ny bevissthet gjennom å delta på intervjuet (Halvorsen, 2011). Intervjuene ble gjennomført med besøksintervju og telefonintervju når reiselengden ble for lang.

Jeg utarbeidet intervjuguider tilpasset tre grupper av informanter (vedlegg 3, 4 og 5). Det ble utarbeidet intervjuguide med standardiserte spørsmål som var ment som en systematisert huskeliste over de temaene som jeg ønsket å belyse nærmere. Spørsmålene ble utarbeidet med bakgrunn i utredningsrapportene og egen kompetanse innenfor fagområdet. Det var åpent for impulsive og oppfølgende spørsmål under intervjuene. Hovedfokuset var å få informanten til å utdype svar på spørsmålene uten at jeg selv tok del i samtalen, eller styrte samtalen på noen måte. Nærmere opplysninger om gjennomføringen av intervjuene og opplysninger om informantene er presentert i kapitlene 4.3.2, 4.3.3 og 4.3.4.

I semistrukturerte intervjuer må man være oppmerksom på rollen som intervjueren har overfor informanten. En til en-samtale gjør at forskeren ikke bare er tilskuer, men også

deltaker. Gjennom utforming av spørsmål og intervjuguiden kan dette medføre at informanten påvirkes. Selve intervjuet i form av omgivelser, formuleringer og tidsbruk kan også være med på å påvirke svarene fra informanten. Påvirkningsmuligheten kalles for undersøkelses- og konteksteffekter (Jacobsen, 2011a). De ulike effektene ble tatt hensyn til under utarbeidelse av intervjuguiden (vedlegg) og i tilknytning til intervjuene, jfr. kapittel 4.3.2.

Ifølge Jacobsen (2011a) finnes det ingen perfekte forskningsprosesser, fordi prosessene vil være beheftet med svakheter og manglende presisjon. Det er heller ikke meningen å unngå slike svakheter eller manglende presisjon, fordi det ikke er mulig. Det er imidlertid viktig å gjøre rede for svakheter knyttet til resultatene. Dette redegjøres nærmere i kapitlene 4.5 og 4.6.

4.2 Forskningsetikk

Ifølge Jacobsen (2011a, s. 43) innebærer *"forskningsetikk om å drøfte de mulige konflikter en forsker ofte står ovenfor i vurderingen mellom eget ønske om fullstendig og god informasjon som overhodet mulig og respondentens krav på privatliv, integritet og personvern, i tillegg til samfunnets normer og verdier"*.

Jeg har kontaktet personvernombudet for å avklare om personopplysninger i denne oppgaven er meldepliktige. Basert på samtalen og en egen avveiing har jeg kommet frem til at personopplysningene i denne masteroppgaven ikke er meldepliktige til personvernombudet.

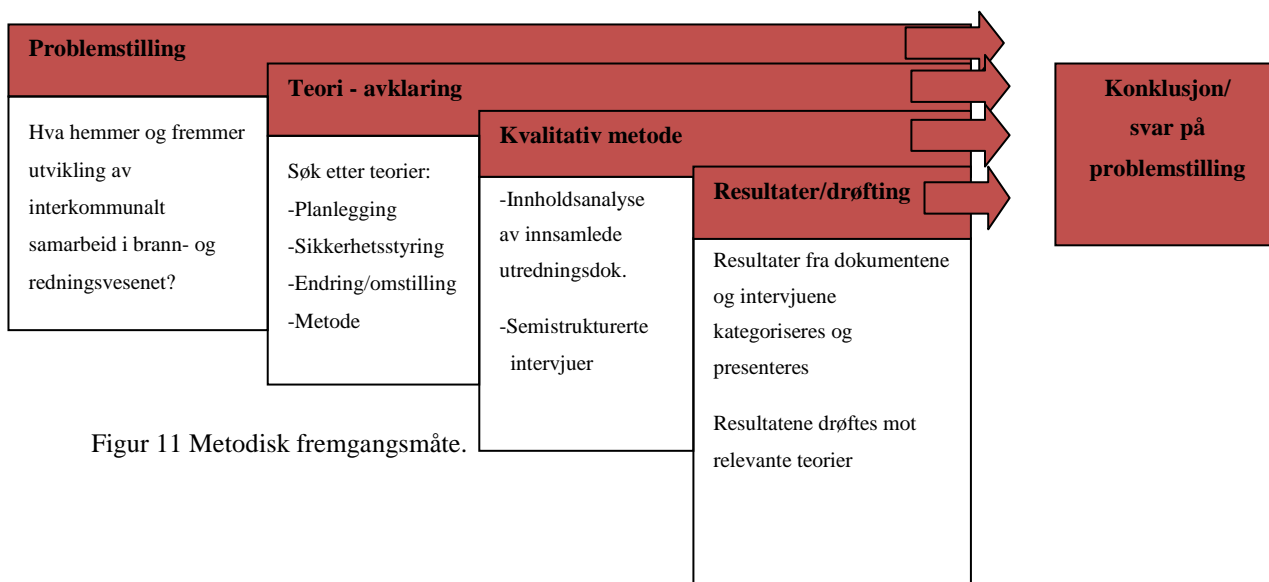
Jeg har vært bevisst på å gi fyldige opplysninger til personene som har sendt meg dokumenter, samt til informantene om oppgavens hensikt/bakgrunn, frivillighet og konfidensialitet. Jeg har informert om hensikten bak opptak av samtalen og hvordan opplysningene skulle brukes. Opplysningene ble oversendt pr e-post (vedlegg 2 og 3). Jeg informerte om at informantens meninger og ytringer ikke skulle kunne spores i masteroppgaven uten samtykke, og at de hadde muligheten til å trekke seg underveis. For informantene ble dette gjentatt i starten på intervjuet for å sikre at informasjonen var forstått. I tråd med gitte opplysninger er informantene anonymisert. Informasjon i forkant er en viktig forutsetning for at den enkelte skal kunne komme med personlige meninger og ærlige svar, noe som bidrar til å sikre god validitet.

Utredningsprosessene i den enkelte region har vært offentlig tilgjengelig informasjon i tillegg har utredningsrapporten blitt behandlet av politikerne i det offentlige rom. Behovet for å anonymisere informasjon som fremkommer i dokumentene er vurdert. Basert på at dette er offentlig tilgjengelig informasjon er det ikke foretatt anonymisering av utredningsdokumentene.

Der informantene har gitt opplysninger om en tredjepart som ikke er gjort kjent i utredningsdokumentene, er disse opplysningene anonymisert. Dette gjelder både funksjon og kommuner eller region. Dette gjelder spesielt for kapittel 6.5.3 som handler om "andre motiver".

4.3 Praktisk gjennomføring

Den metodiske fremgangsmåten kan grovt oppsummeres i nedenstående figur 11,:



Figur 11 Metodisk fremgangsmåte.

For å gjennomføre masteroppgaven på en systematisk og strukturert måte, utarbeidet jeg en plan som presenteres på neste side. Tabellen viser de ulike ti milepælene med fremdrift som ligger til grunn for gjennomføringen.

	Tid	Hva	Hvorfor	Oppnådd
1	01. mars	Oppstart/uttak av masteroppgave	Retningslinjer for masteroppgaver ved UIS	Godkjent 8.03 UIS med innleveringsfrist 8.11
2	Mars/april	Forberedelser: problemstilling, avklare mulige teorier, forskningsdesign	Problemstilling danner grunnlaget for videre forskningsarbeid. Nødvendig å få en oversikt over relevante teorier som kan belyse problemstillingen.	Fått oversikt og avklart problemstilling, samt hvilke teorier som er aktuelle for å belyse problemstillingen. Kvalitativ metode er valgt
3	April	Dokumentinnsamling	Nødvendig å få en oversikt og hvilke data som er relevant for problemstillingen.	Fått oversikt over 37 utredninger de siste ti år
4	Juni	Utarbeide intervjueskjemaene (politisk, prosjektorg.) finne relevante intervjuobjekter, avtal tid for gjennomføring.	Intervjuform må avklares, hvilke informanter som er relevante og som kan belyse problemstillingen	Intervjueskjemaene utarbeidet i hht plan. Semistrukturerte intervjuer valgt.
5	Juni, juli, august	Gjennomføring av intervjuer	Gir fylldige data som kan belyse problemstillingen. Sier noe om erfaring, kunnskap, motiver og holdninger.	Skjønnsmessig utvalg av utredninger. 13 intervjuer gjennomført i perioden 3.7-2.10.
6	Juli	Utarbeidelse av teorigapitetet.	Danner grunnlaget for analyse og drøfting.	Utført
7	August	Transkribering og analyse av intervjuene og data	Danner grunnlaget for analyse og drøfting.	Utført, satt bort deler av transkriberingen, kontrollert innholdet
8	September, oktober	Oppgaveskriving	Dokumenterer forskningsprosessen fra a til å	Utført
9	November	Språkvask	Gir bedre flyt i lesning, og en bedre oppgave.	Utført
10	8.november	Innlevering av masteroppgaven		Sendt med post 8.11

Tabell 1 Gjennomføringsplan.

4.3.1 Dokumentgransking

Det finnes ikke noe sentralregister som har oversikt over alle utredninger som er foretatt mellom kommuner knyttet til et interkommunalt samarbeid innenfor brann- og redningsvesenet. DSB registrerer hvilke kommuner som har inngått et forpliktende samarbeid, men de har ingen informasjon eller dokumenter knyttet til utredningene. Kartinnsynløsningen til DSB viser en oversikt over hvilke kommuner som samarbeider om brann- og redningsvesen (DSB, 2012). Ifølge informanten i DSB viser oversiktene nå-situasjonen over hvilke kommuner som samarbeider, og nye opplysninger blir overskrevet de registrerte opplysningene i registeret. Oversikten mangler derfor muligheten for å vise en historisk utvikling av samarbeidsmønsteret. Hovedutfordringen har derfor vært å finne dokumenter fra utredninger som ikke har ført frem til et samarbeid mellom kommunene.

Med bakgrunn i søkene fant jeg utredningsdokumenter som lå offentlig tilgjengelig på internett. Søkene resulterte at jeg fikk en oversikt over utredningsarbeider som har vært gjennomført den senere tid. Ved å benytte denne kunnskapen i tillegg til kolleger og DSB, ble de resterende utredningsrapportene fremskaffet. For å få tilsendt utredningsrapportene ble de aktuelle brann- og redningsvesen kontaktet på telefon eller e-post. I tillegg ble det sendt en e-post (vedlegg 2) til kontaktpersonen i det aktuelle brann- og redningsvesenet med en forklaring av bakgrunnen for og hensikten med mitt studium for å få oversendt dokumentene. Det er totalt 33 utredninger som ligger til grunn for dokumentanalysen. En presentasjon av regioner med tilhørende kommuner tar for stor plass, og det vises til vedlegg 7 for en mer presis oversikt.

Selv om jeg har benyttet DSB, kolleger og søkemotorer er det sannsynlig at jeg ikke har funnet alle utredninger som er foretatt de siste ti årene. I tillegg kan det være foretatt utredninger i eksisterende felles brann- og redningsvesen med den hensikt å utvide samarbeidet med flere kommuner, uten at jeg har fanget opp dette.

Utredningsdokumentene er sekundærdata som betyr at dokumentene er utarbeidet til et annet formål enn dette studiet (Jacobsen, 2011a). Dokumentene er innhentet fra kommunene/brann- og redningsvesenet som troverdige kilder. Dokumentene er relevante fordi de vil være med på å belyse og underbygge min problemstilling. Jeg har tatt utgangspunkt i at dokumentene gir en riktig beskrivelse av prosessene i utredningsarbeidet og grunnlaget for anbefalingen til beslutningstakerne.

Informasjonen som ligger i de ulike dokumentene, er omfattende. Jeg foretok først en komprimering av de sentrale opplysninger om prosessene i dokumentene ved å utarbeide et kortere notat. På den måten fikk jeg en større oversikt over sentrale elementer. Gjennom dette materialet utviklet jeg ulike kategorier for å samle relevante temaer. Kategoriene er sammenfallende med de sentrale teoretiske elementene i kapittel 3.4. På denne måten ble datamaterialet til kategoriserte enheter som danner grunnlaget for den videre analysen (Halvorsen, 2011). Informasjonsmengden var fortsatt stor og det ble nødvendig å utarbeide ulike skjemaer/tabeller for å holde oversikt over og strukturere de ulike faktorene som belyser problemstillingen. Dokumentgranskingen av faktorene viser at dokumentene ikke inneholder en beskrivelse av alle faktorene innenfor sikkerhetsstyring og endringsprosesser. Relevant nøkkelinformasjon i dokumentene ble notert i skjemaene med stikkord (vedleggene 7 til 12). Skjemaene inneholder derfor i varierende grad ulike momenter fra de ulike utredningene. Funnene

av faktorene er kategorisert i kapittel 5 med bakgrunn i dokumentanalysen og skjemaene.

4.3.2 Intervjuene

Jeg foretok syv telefonintervjuer og seks personlige intervjuer, totalt 13 intervjuer. Samtalelengden utgjorde totalt 12 timer og 23 minutter. Intervjuene ble gjennomført i perioden 3. juli 2012 til 4. oktober 2012. Gjennomføringstiden for intervjuene ble noe lengre enn planlagt, på grunn av vanskeligheter med å få tak i et par av informantene.

Alle som ble forespurt om å stille til intervju var villige til dette, og jeg ble godt mottatt. Jeg opplevde at informantene var åpne og ærlige i sine svar og de var innstilt på å bidra med relevant informasjon. Samtalene ble gjennomført på tomannshånd på informantens arbeidsplass, eller som telefonintervju etter nærmere avtale. Innledningsvis snakket informantene litt om seg selv og hvilken rolle og ansvar vedkommende hadde i forhold til utredningsarbeidet. Ett unntak var informanten i DSB, som ble forespurt om sin rolle og ansvarsfelt i forhold til interkommunale brann- og redningsvesen i Norge. Jeg gjentok informasjonen som ble sendt i e-posten (vedlegg 2 og 3). Videre ble det snakket litt generelt om temaet før selve intervjuet startet og informanten presenterte seg. Hensikten var å skape et tillitsforhold mellom informant og intervjuer.

Det er krevende å stille spørsmål, lytte og samtidig skrive ned informasjonen. Jeg valgte derfor å ta opp alle samtalene med en digital opptaker (diktafon), noe informantene samtykket til i forkant av samtalen. Hovedhensikten med opptaket var at jeg skulle konsentrere meg om samtalen istedenfor å være opptatt av å skrive ned alt som ble sagt. Dette medførte en mer effektiv utnyttelse av den tiden som var til rådighet, og sikret at jeg fikk med meg informasjonen på en bedre måte. Samtalen med informanten gled lett når jeg slapp å skrive ned alt. Jeg kunne også i større grad fokusere på informanten, be om utdypende svar og stille oppfølgende spørsmål der det var naturlig. Informantene ble informert om at opptaket skulle skrives ut etter intervjuet, samt at lydopptaket skulle slettes når masteroppgaven var ferdig, det vil si innen utgangen av 2012. Intervjuet ble alltid avrundet med spørsmål om informanten hadde informasjon som ikke hadde kommet frem i intervjuet. Jeg avsluttet alltid med å takke for velvilligheten med å stille til intervju.

En ulempe med å foreta opptak av intervjuet er at informanten kan bli mer forsiktig og tilbakeholden med sine synspunkter omkring de forskjellige temaene. Det ble lagt vekt på å få fokus bort fra opptakeren under intervjuene. I ett tilfelle var informanten litt

stresset i starten på opptaket, men gjennom den innledende samtalen opplyste vedkommende at han glemte helt at samtalen ble tatt opp.

Transkriberingen ble utført av flere personer. Transkribering som ikke ble utført av meg selv, ble kontrollert mot lydfilen. Hensikten var å hindre feil i transkriberingen som kunne medført en mulig feilkilde i masteroppgaven og dermed svekke reliabiliteten. Transkriberingen inneholder en oversikt over spørsmålene som ble stilt og hele samtalen. Det er totalt 105 sider som er transkribert ned til ett dokument.

Med bakgrunn i dokumentgranskingen foretok jeg et skjønnsmessig utvalg av tre utredningsprosesser som førte frem til et samarbeid, og tre som ikke førte frem til et samarbeid. Tabell 2 og 3 viser regionene som ble skjønnsmessig utvalgt, sammen med en begrunnelse om hvorfor disse ble valgt.

Utredningsprosesser som førte frem til et interkommunalt samarbeid	
Region/område	Hvorfor
Sør-Rogaland	En av Norges største brann- og redningsvesen i forhold til ansatte og innbyggere i regionen. Stor organisasjon. Det er en blanding av flere brannstasjoner med heltidsansatte og deltidsansatte brannmannskaper. Inntrykk av en grundig utredningsprosess.
Midt-Hedmark	Norges største brann- og redningsvesen i areal. Utpekt i NOU 2012: 8 som et eksempel på et vellykket interkommunalt samarbeid. Mange brannstasjoner med deltidsansatte.
Øvre Romerike	Den siste utredningen som er foretatt, ferske data.

Tabell 2 Skjønnsmessig utvalg av tre utredningsprosesser som førte frem til et interkommunalt samarbeid.

Utredningsprosesser som ikke førte frem til et interkommunalt samarbeid	
Region/område	Hvorfor
Søndre Østfold	Innbyggerrik region. Tett geografisk plassering av brannstasjoner. Flere brannstasjoner med heltidsansatte brannmannskap.
Vestfold	Prosess initiert av fylkesmannen i Vestfold. Innbyggerrik region. Blanding av interkommunale og kommunale brann- og redningsvesen. Tett geografisk plassering av brannstasjoner. Inntrykk av en grundig utredningsprosess.
Sotra – Bergen	Den siste utredningen som er foretatt, ferske data.

Tabell 3 Skjønsmessig utvalg av tre utredningsprosesser som førte ikke frem til et interkommunalt samarbeid.

4.3.3 Informantene

Det ble foretatt et skjønsmessig utvalg av to informanter fra hver av de seks utredningsrapportene. For å belyse de utredningene som førte frem til et samarbeid og de som ikke gjorde det, var det viktig å intervjuere personer fra begge gruppene. Det ble vurdert som hensiktsmessig å foreta intervjuer med prosjektledere, politiske representanter og en rådgiver i DSB. Grunnen til dette var at prosjektlederen/-deltakeren kjente til arbeidet som hadde foregått i utredningsprosessen. De politiske informantene kunne gi svar på beslutningsprosessene og momentene for utfallet av avgjørelsen. Informanten i DSB kunne si noe om direktoratets arbeid i tilknytning til utredningsprosessene, og hvilken påvirkningskraft de har hatt på de ulike prosessene.

Totalt ble det intervjuet 13 personer. Intervjupersonene kan deles inn i tre hovedgrupper:

- **DSB** – én saksbehandler ble intervjuet. Saksbehandleren jobber i avdelingen for beredskap, redning og nødalarmring, som er en enhet innunder avdelingen for brann og redning. Enheten har fag- og forvaltningsansvar knyttet til organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet. Vedkommende har som arbeidsfelt tilsyn av brann- og redningsvesenet, veiledningsmateriell og revisjon av forskrifter og veiledninger. Saksbehandleren er stedfortredende avdelingsleder, og vedkommende har nylig vært konstituert som avdelingsleder.

- **Prosjektansvarlige/prosjektdeltakere** – totalt seks personer, hvorav tre fra utredninger som ikke førte frem til samarbeid, og tre som har inngått et samarbeid. To av de seks personene hadde ikke tilhørighet til brann- og redningsvesenet. Fire personer er, eller var, brannsjefer under utredningen, og har lengre erfaring fra brann- og redningsvesenet og brannsjefsrollen. Én person var konsulent med 30 års erfaring innenfor offentlig sektor. Den siste er beredskapsansvarlig i kommunen og har i mange år jobbet med beredskapsarbeid i og utenfor kommunen.
- **Lokalpolitikere** – totalt seks personer ble intervjuet, hvorav tre fra utredninger som ikke førte frem og tre som har inngått samarbeid. Alle personene hadde kjennskap til utredningsarbeidet. Fem personer var ordførere i utredningsperioden og to personer har i ettertid vært fylkesordførere. Den siste personen var varaordfører. Alle personene har vært politisk aktive i flere kommunestyreperioder.

4.3.4 Intervjuguide

I forkant av intervjuene laget jeg en intervjuguide som omhandler spørsmål som jeg ønsket å fokusere på i forbindelse med utredningsprosessene, og som videre ville bidra til å belyse temaene som omhandler min problemstillingen. Intervjuguiden ble sendt til informantene på e-post 2-10 dager før intervjudagen. E-posten inneholdt i tillegg til intervjuguiden informasjon om masteroppgaven, problemstilling, bakgrunnen for studiet og min bakgrunn (vedlegg 3). Hensikten med å sende spørsmålene i forkant av intervjuet var at informantene skulle kunne forberede intervjuet, slik at gode og utfyllende svar kunne gis på de temaene/spørsmålene ble stilt.

Spørsmålene i intervjuguiden var relatert til problemstillingen og ble utarbeidet med tanke på å belyse faktorene som mål, rammebetingelser og virkemidler (sikkerhetsstyringssystem), organisasjonstregghet og endringsforståelse. Det ble utarbeidet intervjuguide til hver av de tre ulike gruppene av informanter da temaene, detaljgraden og innfallsvinklene i intervjuene var forskjellige. Det var lagt vekt på å unngå å utforme eller stille ledende spørsmål som kunne påvirke informantens svar. Det ble også vektlagt å sortere spørsmålene litt uvilkårlig for å unngå at spørsmålene påvirket hverandre. Intervjuguiden og intervjuformen var såpass åpen at det ikke var nødvendig å justere intervjuguiden underveis.

Spørsmålene til DSB var utarbeidet for å finne ut hvordan de som overordnet myndighet jobbet med Stortingsmeldingers ønske om flere interkommunale samarbeidsløsninger mellom kommunene. Hensikten med spørsmålene var å avklare hvilke mål/visjoner DSB har, rammebetingelser og hvilke virkemidler de kan benytte seg av for å oppnå de målene som er satt.

Spørsmålene til prosjektledere/-deltakere var på samme måte som DSB, knyttet til temaer som mål/visjoner, rammebetingelser og virkemidler (sikkerhetsstyringssystem), organisasjonstregghet og endringsforståelse. I intervjuene gikk jeg dypere inn i disse temaene for å undersøke og få svar på om dette er variabler som fremmer og hemmer interkommunalt samarbeid.

Spørsmålene til politikerne var knyttet til hvordan politikere vurderer og forstår sikkerhetsmålet og hvordan de eventuelt blir påvirket av organisasjonstreggheten.

Siste spørsmålet som ble stilt i samtlige intervjuer var direkte knyttet til problemstillingen med spørsmål om hva som fremmer og hemmer interkommunalt samarbeid. Hensikten med å spørre om dette var å kontrollere om det var andre momenter/faktorer enn de teoretiske momentene som ytterligere kunne belyse problemstillingen. Spørsmålet ga informantene anledning til å oppsummere den enkeltes meninger omkring de ulike spørsmålene som ble stilt. Vedlegg 4, 5 og 6 viser de ulike intervjuguidene.

4.4 Validitet og reliabilitet

I kvalitativ forskning snakker man mer om begrepene saklighet og pålitelighet enn begrepet validitet. Man snakker mer om begrepet troverdighet enn om begrepet reliabilitet. Kort fortalt handler validitet om at vi har samlet inn data som er gyldige og relevante for å belyse problemstillingen (Halvorsen, 2011).

For å oppnå god validitet er det derfor viktig å velge gyldige og relevante data som gjenspeiler det en søker i problemstillingen. Ved å samle inn utredning- og saksdokumenter, avisartikler, samt ha gjennomført intervjuer med 13 forskjellige informanter, har jeg fått en tilstrekkelig mengde gyldig og relevante data for å belyse problemstillingen. Både dokumentene og intervjuene inneholder informasjon som ikke er relevante eller gyldig, og det er derfor foretatt en systematisk og grundig vurdering av den informasjonen som forelå før den ble benyttet i masteroppgaven. Det er blant annet benyttet egne skjemaer (vedlegg 7 til 11) for å finne gyldig og relevant informasjon i forbindelse med dokumentgjennomgangen.

Tidsperioden er avgrenset til å gjelde de siste ti årene. Dette er et tiltak for å sikre gyldige og relevante data. Dette sikrer at dokumentene fortsatt har en relevans og at intervjupersonene husker flest mulig detaljer omkring de ulike prosessene.

Intervjupersonene som ble kontaktet tilkjennega at de var kjent med de ulike prosessene. Gjennom intervjuene ble dette bekreftet ved at de ga gode og utfyllende svar innenfor de ulike temaene som ble reist. Det ble også lagt opp til at informantene fikk snakke om sine erfaringer omkring prosessene, og det ble stilt oppfølgende spørsmål. Hvordan intervjusamtalen var lagt opp og at informantene både var kjent med temaene og ga utfyllende svar, bidrar til å styrke validiteten.

For å unngå å få svar som ikke er relevante, kreves det at man stiller de riktige spørsmålene. Dette for å få relevante og dermed gyldige svar fra informantene. Gjennom utforming av intervjuguide med spørsmål har jeg på best mulig måte vært opptatt av å få gyldige svar som bidrar til å belyse problemstillingen. Intervju som metode innehar en svakhet da det er mangel på anonymitet i deltakelsen. Relasjonen mellom forsker og informant kan påvirke svarene informanten gir. Informanten kan gi et strategisk svar fremfor å komme med egne synspunkter (Jacobsen, 2011a). I løpet av arbeidet med oppgaven har jeg vært oppmerksom på dette og opplever selv at informantene var åpne og ga ærlige og oppriktige svar.

Et forhold som styrker validiteten er muligheten for fleksible svar fra informantene. Det er også mulig å stille oppfølgende spørsmål for å sikre at problemstillingen blir belyst i tilstrekkelig grad.

Jeg har vært bevisst på min egen rolle under intervjuene. Jeg har lang bakgrunn som ansatt i brann- og redningsvesenet og har derfor med meg en god porsjon kunnskap og erfaringer. Det var derfor viktig å innta en lyttende rolle og ikke komme med egne erfaringer og kunnskap om temaet i samtalen. Informantene fikk anledning til å fortelle om sine synspunkter uten at jeg kommenterte disse på noen måte, dette for å unngå at validiteten ble svekket under intervjuene. Kunnskapen jeg besitter om oppgavens tema gjør at jeg er kjent med de ulike faguttrykkene som informantene benytter. Dette mener jeg styrker validiteten, fordi intervjuene blir gjengitt i riktig kontekst.

De presenterte resultatene som fremkommer i kapittel 8 er basert på gyldige og pålitelige data. Sammen med forskningsopplegget mener jeg at resultatene som er presentert innehar god internvaliditet.

Reliabilitet handler om målesikkerhet og i hvilken grad andre kan gjennomgå materialet og eventuelt gjenta undersøkelsen med samme resultat. Høy reliabilitet betyr at uavhengige målinger skal gi tilnærmet identiske resultater forutsatt at en undersøker samme fenomen (Halvorsen, 2011). Høy reliabilitet handler om nøyaktighet og troverdighet av selve undersøkelsen, analysen og tolkning av dataene.

Jeg har fra starten lagt vekt på å være nøyaktig og troverdig gjennom hele prosessen og har hatt et mål om at dataene skal være etterprøvbare. Det er derfor vedlagt gode oversikter over de kildene jeg har benyttet, både i teorien og under resultatene. Gjennom utforming av intervjuguide med spørsmål har jeg på best mulig måte vært opptatt av å belyse og svare på problemstillingen.

Det er også vektlagt å formulere svarene nøye og behandle informasjonen nøyaktig for å sikre høy reliabilitet. Digitale opptak og transkribering medfører at informantene blir sitert riktig. Dette styrker også validiteten.

Intervjuguidene gir også mulighet for andre til å følge tankegangen bak spørsmålene. Et forhold som imidlertid svekker reliabiliteten er at informantene kan ha blitt påvirket av min bakgrunn og ståsted. Dette kan medføre at man ikke oppnår like svar dersom en annen hadde stilt de samme spørsmålene.

4.5 Sterke og svake sider ved metodevalget

4.5.1 Sterke sider

Den metodiske fremgangsmåten med dokumentinnsamling, intervjuguide og semistrukturerte intervjuer har vært med på å kunne besvare problemstillingen på en svært god måte. Kvalitativ metode gir muligheten for å studere de ulike faktorene som ligger til grunn for å belyse og svare på problemstillingen. I de semistrukturerte intervjuene fikk de ulike informantene utdype sine meninger og kommentarer. Med deling av sine erfaringer som deltaker i utredningsprosessen fikk jeg et godt innblikk i hvordan de ulike faktorene påvirket utredningsresultatene. Gjennom intervjuene har jeg fulgt opp de ulike temaene og de ulike spørsmålene ved å gå mer i dybden der dette har vært interessant, nyttig eller nødvendig. Jeg kom på den måten tettere innpå informantene med kvalitativ metode, enn jeg ville ha gjort med kvantitativ metode, som spørreskjema med standardiserte spørsmål.

Det er foretatt en bred gjennomgang av de mange utredningsprosessene som er foretatt de siste ti årene. Dette har gitt en oversikt og kunnskap over de utredningene som har

vært foretatt. Gjennom de ulike dokumentene har jeg fått et helhetsinntrykk av hvordan de ulike faktorene er med på å fremme og hemme utviklingen av samarbeidet mellom kommunene. Sammen med intervjuene som ga mer utfyllende informasjon omkring de ulike faktorene, har dette vært med på å styrke forskningsresultatet og besvarelsen av problemstillingen.

4.5.2 Svake sider

Kvalitative undersøkelser er ressurs- og tidkrevende å gjennomføre, og antall intervjuer er derfor begrenset i omfang. En svak side er at man ikke kan trekke eksakte eller helt sikre slutninger om det som blir undersøkt. Det betyr at man ikke kan generalisere funnene og dette gir derfor ikke ekstern gyldighet (validitet).

Intervjuene og dokumentene gir mye utfyllende og ustrukturert informasjon der man lett kan miste oversikten. Informasjonsmengden kan medføre at sentrale elementer er oversett og ikke presentert. I tillegg har det vært utfordrende å kategorisere all informasjon ned til noen få oversiktlige kategorier i kapittel 5. For å holde oversikten over relevante momenter, utarbeidet jeg egne skjemaer (vedlegg 7 til 11) i resultatanalysen av dokumentene.

Det er intervjuet to personer fra hver utredningsprosess. Flere intervjuer kunne gitt mer utfyllende opplysninger. I tillegg var det overraskende at alle bortsett fra én utredning anbefalte et interkommunalt samarbeid. Sett i ettertid burde det vært intervjuet flere politiske representanter. Dette kunne gitt mer utfyllende informasjon om faktorer knyttet til beslutningsprosessen. Det var kun én informant som ikke så nytten av et interkommunalt samarbeid, og dette synet er derfor ikke belyst i særlig grad i denne undersøkelsen.

4.6 Overførbarhet

Ved kvalitative undersøkelser handler det om resultatene er overførbare til andre situasjoner eller steder (Halvorsen, 2011), fremfor statistisk generalisering.

Utgangspunktet for denne masteroppgaven har ikke vært å finne resultater som direkte kan overføres til andre utredningsprosesser. Hovedhensikten har vært å få økt kunnskap om hva som fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid, gjennom prosessevaluering.

Et moment for å kunne si noe om resultatene er overførbare, er om det er likhetstrekk blant mange enheter. Det er i denne masteroppgaven hentet inn så mange

utredningsprosesser som mulig for å kunne belyse de to variablene i problemstillingen. Antall utredningsprosesser utgjør 33, og kan sies å være et begrenset utvalg. For å få mer dybdeinformasjon omkring prosessene foretok jeg intervjuer med 13 informanter, fordelt på henholdsvis tre utredninger som førte til et samarbeid, tre som ikke førte til et samarbeid og én person i DSB. Det er ikke foretatt et representativt utvalg av utredningsrapportene. I tillegg er informantene plukket ut som nøkkelinformanter og utgjør heller ikke et representativt utvalg. Dette gjør at opplysningene ikke kan overføres til å gjelde andre utredningsprosesser.

Informantene som ble intervjuet, med unntak av én person, tilkjenner viktigheten med et interkommunalt samarbeid og svarene var preget av denne holdningen. Det kan derfor tenkes at et større antall informanter som tilhører den andre gruppen, kunne ha påvirket datagrunnlaget på en annen måte.

Jeg har foretatt grundige analyser og tolkninger av dataene som ble innhentet. Resultatene er tolket og koblet opp mot relevante teorier, hvor det er likheter mellom teoriene og resultatene som fremkommer i denne oppgaven. Det er imidlertid viktig å presisere at de presenterte teoriene er basert på ulike strategier og virkemidler, slik at resultatene vil variere ut i fra dette. Hvorvidt teorien er gyldig i andre utredningsprosesser, er derimot vanskelig å fastslå.

Overførbarheten vil derfor ikke være representativt for fremtidige utredningsprosesser, men resultatene vil kunne benyttes for å forstå de ulike prosessene. Ved å forstå disse prosessene vil man få mer kunnskap om hva som fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid. Dette kan også være nyttig kunnskap i forbindelse med fremtidige prosesser knyttet til interkommunalt samarbeid.

Synspunkter, opplysninger og uttalelser fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er ikke knyttet til de spesifikke utredningene. Informasjon er gitt på generelt grunnlag og kan sies å være valide (gyldig og relevant) for fremtidige utredninger.

5 DIREKTORATETS ARBEID FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er nasjonal myndighet for samfunnssikkerhet og er fagmyndighet på området brann. DSB skal være pådriver, veileder og samordner i arbeidet med forebyggende samfunnssikkerhet (DSB, 2011). Gjennom Stortingsmeldingene og tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet får DSB spesifikke oppdrag. Et slikt oppdrag er å følge opp Stortingets ønske om en utvikling av interkommunale brann- og redningsvesen. Informanten i DSB kan opplyse om at DSB jobber med Stortingsmeldingens ønske om å samle brann- og redningsvesenene i større enheter *"fordi dette gir faglige og robuste ordninger innenfor beredskap, brannforebygging, kompetanse og øvelser"*. Norge har i dag mange små brann- og redningsvesen med deltidsstillinger som dekker få innbyggere. I Norge er det 430 kommuner, ca. 325 brann- og redningsvesen og ca. 280 brannsjefer. Det er et misforhold mellom antall brann- og redningsvesen og brannsjefer, og informanten i DSB opplyser følgende:

"Det er et gap hvor kommunene kjøper tjenester (...) ut fra tallene er det argumenter som taler for at kommuner ikke klarer oppgaven alene. Av en eller annen grunn så går de ikke inn i et samarbeid med andre kommuner. (...) DSB mener et fullt interkommunalt samarbeid er bedre enn kjøp av tjenester, fordi det er bedre å se helheten inn i arbeidet".

DSB har et klart ansvar for å få til en utvikling i retning av store brann- og redningsvesen. Visjonen til DSB er ifølge informanten:

"å utnytte ressursene bedre i fremtiden. (...) Regionalt samarbeid/interkommunale brannvesen er veien å gå i forhold til å innfri forventningene som samfunnet og alle rundt har".

Informanten i DSB mener det ikke er tvil om at kommunene må samarbeide for å klare å yte en forutsigbar og pålitelig tjeneste når det gjelder beredskap og brannforebyggende arbeid. *"Alt regionalt samarbeid er bra, men det må være stort"*, uttaler informanten i DSB. Til sammenligning er det 27 politidistrikter og 19 fylker. Innenfor akutt forurensing er kommunene pålagt å samarbeide innenfor 33 distrikter (blir sannsynligvis redusert til 30 av Kystverket). Et annet pålagt samarbeid er knyttet til 110-sentralen hvor kommunene er pålagt å samarbeide om 22 stk. 110-sentraler innenfor 27 politidistrikt.

I dag er det fem brann- og redningsvesen hvor det er mange kommuner som samarbeider om et stort felles brann- og redningsvesen. Midt-Hedmark er et samarbeid mellom ti kommuner over et stort geografisk område. Hvis alle hadde samarbeidet i like stor grad ville Norge hatt 43 brann- og redningsvesen. For å få store brann- og redningsvesen er det nødvendig å begynne med to og tre kommuner, opplyser informanten i DSB.

5.1 Mål og virkemidler

DSB har ingen myndighet eller hjemmel til å tvinge kommunene til å inngå i interkommunale brann- og redningsvesen. Gjennom lov og forskrifter har kommunene ansvaret for å organisere og drive brann- og redningstjenesten på samme måte som deler av helsetjenesten. Kommunene skal ha muligheten for selv å bestemme hvordan og hvilke ressurser som brann- og redningstjenesten skal benytte lokalt. Selvstyret er imidlertid begrenset gjennom krav til minimumsbestemmelser nedfelt i lov og forskrifter (informant i DSB).

Strategien som DSB har for å øke antall interkommunale brann- og redningsvesen, er å holde foredrag, svare på henvendelser om samarbeid og gi veiledning over telefon. DSB stiller på foredrag rettet mot beslutningstakere, det vil si mot administrative personer i kommunen, politikere, fylkesmennene og på seminarer for brann- og redningsvesen (ibid). Informanten i DSB opplyser at:

"DSB holder foredrag når vi blir invitert, men vi tar ikke selv initiativ til å samle grupper. (...) DSB har benyttet de mulighetene vi har for å si at interkommunalt samarbeid er bra".

Under tilsyn hos det enkelte brann- og redningsvesen har DSB benyttet muligheten til å snakke om fordelene ved å samarbeide med flere kommuner, samt at dette vil heve kvaliteten på brann- og redningsvesenet. Sentrale personer deltar på tilsynene fra kommunens administrasjon, politisk nivå, i tillegg til brann- og redningsvesenets ledelse og tillitsvalgt (ibid). Informanten i DSB opplyser at *"(...) denne muligheten for å informere på er i dag redusert fordi vi er lite ute på tilsyn. Vi har stort sett ført dokumenttilsyn"*.

St. meld. nr. 35 (Justis- og politidepartementet, 2009) sier at fylkesmannen har en sentral rolle med å samordne beredskapsarbeidet og føre tilsyn med kommunenes beredskapsarbeid. Fylkesmannen har imidlertid ikke ført tilsyn med brann- og

redningsvesenene. I Stortingsmeldingen er det beskrevet et ønske om å finne den mest hensiktsmessige måten å overføre tilsynet med brann- og redningsvesenet fra DSB til fylkesmannen. Informanten i DSB opplyser at *"dette er foreløpig ikke vedtatt"*.

5.2 Effektene av mål og virkemidler

For å finne ut hvilken påvirkningsgrad DSBs myndighet har på regionalt samarbeid ble informantene spurt om overordnede myndigheter var involvert i utredningen. Det ble stilt oppfølgende spørsmål til informantene om de ønsket et større engasjement fra statlig hold. Helhetsinntrykket etter samtalene med informantene er at myndighetene i liten grad har vært involvert i utredningsarbeidet og at DSB ikke var noen drivkraft for å etablere et regionalt samarbeid. Med unntak av Vestfold hvor fylkesmannen tok initiativ.

Noen prosjektgrupper har benyttet DSB til å holde foredrag om direktoratets holdninger til regionalt samarbeid i forbindelse med oppstart av prosjektet. Andre har hatt behov for å avklare spørsmål knyttet til regelverket. I Sør-Rogaland var fylkesmannen representert i utredningsprosessen. Andre utredninger har innhentet høringsinnspill fra DSB og fylkesmannen. Informantene knyttet til utredninger som har ført til et regionalt samarbeid, føler ikke et behov for større involvering fra overordnede myndighet.

Informantene som tilhører utredninger som ikke har inngått samarbeid, uttrykker forskjellige synspunkter. På politisk nivå er det to forskjellige syn. Ordføreren i Sund redegjør for en region med mange risikomomenter for store hendelser lokalt, og han viser til større hendelser som har skjedd. Ordføreren er ikke komfortabel med risikobildet og med brann- og redningsvesenets evne til å håndtere store hendelser. Ordføreren mener ett felles regionalt brann- og redningsvesen vil ha et bedre ledelsesapparat til å håndtere og prioritere ressurser mer effektivt i regionen. Ordføreren savner derfor et større engasjement fra overordnede myndigheter, alternativt at de overtar eierskapet til tjenesten.

Ordføreren i Sandefjord mener eget brann- og redningsvesen har en veldig god beredskap med samarbeidsavtaler som sikrer behov for ekstra ressurser. Det er ikke en kultur i Sandefjord for interkommunale løsninger. Fylkesmannens initiativ for å se om regionen har en optimal beredskap er greit og en del av deres ansvar, ifølge ordføreren. Han mener det imidlertid er utidig av fylkesmannen å foreta nye henvendelser etter at utredningsarbeidet ble ferdigstilt.

Både prosjektinformanten i Vestfold og Sotra savner et større engasjement og påvirkning fra DSB. Prosjektdeltaker i Vestfold har forsøkt å avklare tolkninger av hvordan utrykningstid skal tolkes, men opplevde å få diffuse svar som ikke bidro til å løse uklarhetene. Prosjektdeltaker i Sotra mener DSB bør benytte virkemidler i en så åpenbar sak som hvor det bør samarbeides interkommunalt. Han mener det er meningsløst at kommuner skal drive frem disse prosessene som burde vært gjennomført for ti år siden.

Informantene ble også forespurt om de kan tenke seg en annen organisering av brann- og redningstjenesten i Norge. Helhetsinntrykket fra 11 av 12 informanter på dette spørsmålet er at de ønsker en lokal forankring i kommunen, men alle ser behovet for å samarbeide om interkommunale løsninger. Begrunnelsene som gis er en bedre beredskapsmessig ressursutnyttelse på tvers av kommunene, noe som vil føre til en bedre reserve i egen organisasjon. Håndteringsevnen for store hendelser blir bedre. Et slikt samarbeid vil tilføre mer og bedre kompetansen i beredskapsstyrken, spesielt innenfor brannforebyggende arbeid. Det er større muligheter for spesialisering innenfor regionenes risikobilde. Ordføreren i Sandefjord ønsker ikke interkommunale løsninger som følge av byråkratiske og mer kostnadsdrivende ledelse. Beredskapen fungerer meget godt i egen kommune, mener han.

6 KOMMUNENES ARBEID FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID

I dette kapitlet vil jeg presentere de funnene jeg gjorde under dokumentgranskingen samt resultatene som kom frem gjennom intervjuene med informantene. Kapitlet gir en fyldig presentasjon av de funnene jeg gjorde, og som senere skal benyttes i analysen i neste kapittel. Gjennom undersøkelsen fikk jeg god tilgang til informasjon og data. Området eller navn på regionen er benyttet i tråd med opplysninger i utredningsdokumentene. Vedlegg 7 inneholder mer informasjon om navn på region og hvilke kommuner som deltok.

De ulike funnene/dataene er delt inn i ulike kategorier. Det betyr at jeg samler funnene/dataene som omhandler samme tema eller fenomen inn i egne avsnitt/grupper (kategori). Hensikten med dette er at teksten fra utredningsdokumentene og intervjuene kan sammenlignes og belyses fra ulike vinkler. Med bakgrunn i sammenfallende temaer/argumentasjon i utredningsdokumentene har jeg opprettet bestemte kategorier.

Jeg har valgt å benytte sitater fra enkeltpersoner for å illustrere funn og resultater fra intervjuene. Alle informantene har gitt sin tillatelse til å bli sitert. Korte sitater er lagt inn i teksten, mens lengre sitater er satt i egne avsnitt. Sitatene er markert i kursiv.

Jeg har gjennomgått et omfattende datamateriale med utredningsdokumenter og politiske saksfremlegg. I tillegg er alle samtalene med informantene transkribert ned på 105 antall sider. Det har vært en utfordring å komprimere det omfattende datamaterialet til noen få sider i dette kapitlet. Hensikten er å vise de sentrale momentene, mens mange detaljer er utelatt.

6.1 Innledning

I løpet av de siste ti årene (2002-2012) har jeg registrert at det er gjennomført 37 utredninger hvor kommunene har ønsket å samarbeide om et felles brann- og redningsvesen. Nedre deler av Romerike har nettopp sluttført sin utredning, men har ikke behandlet utredningen politisk. Fire brannsjefer i Midtre Namdal utførte en utredningsrapport som konkluderer med at det bør dannes et felles brann- og redningsvesen (Bjørn m. fl., 2010). Ordførerne i Region Namdal ble imidlertid enige om å nedsette et arbeidsutvalg med politikere og fagfolk fra flere brann- og redningsvesen for å utrede et samarbeid for hele regionen (Aarmo, 2012). Utredningene

i Nedre Romerike og Midtre Namdal er utelatt i denne masteroppgaven, med grunnlag i manglende politisk vedtak. Endelig politisk vedtak er en forutsetning for å kunne svare på problemstillingen jeg har. Vest-Telemark, samt Aure og Hemne kommuner, har inngått et samarbeid når det gjelder deler av brann- og redningsvesenets totale ansvarsområde og er av den grunn utelatt (Hemne kommune, 2010; Ufs, 2005). Det ble gjort henvendelser til Midt-Telemark regionsråd og Nesodden kommune, uten å lykkes i å få tilsendt dokumentene. Disse to områdene er derfor kun tatt med i statistikken i kapittel 6.1. Det er 33 utredninger som danner grunnlaget for mitt videre arbeid. Utredningsrapportene finnes som uttrykte vedlegg, men det er presentert en nærmere oversikt over utredninger de siste ti årene i vedlegg 7.

Av 33 utredninger har 27 utredninger ført frem til at det dannes et forpliktende samarbeid mellom flere kommuner, hvor totalt antall samarbeidende kommuner er 102. 69 av de 102 har ikke samarbeidet tidligere med andre kommuner om et felles brann- og redningsvesen. Hensikten med samarbeidet mellom de 102 kommunene er å organisere og drive et felles brann- og redningsvesen i henhold til krav stilt i lov og forskrifter. Det kan tillegges at totalt ti kommuner valgte å trekke seg ut av utredningsarbeidet. Av de ti valgte to kommuner i ettertid å starte en egen utredning, som begge resulterte i et felles brann- og redningsvesen.

12 utredninger har resultert i etablering av et nytt fellesskap med 48 samarbeidende kommuner, hvor kommunene har blitt enige om å samarbeide om tolv nye interkommunale brann- og redningsvesen. Syv utredninger var knyttet til å utvide samarbeidet med 21 nye kommuner, hvor 23 kommuner samarbeidet før utvidelsen. Drammens-regionen og Trondheims-regionen har utvidet samarbeidet mellom kommunene i flere omganger med kort tidsintervall. Midt-Hedmark og Ind-Trøndelag har foretatt en utvidelse kort tid etter etableringen.

Med bakgrunn i alle 32 utredninger varierer samarbeidsformen mellom kommunene om 21 felles brann- og redningsvesen etter lov om interkommunale selskaper (17 brann- og redningsvesen), kommunelovens § 28 (tre brann- og redningsvesen) og Samkommune (ett brann- og redningsvesen).

Seks utredninger med 35 kommuner valgte å ikke inngå i et videre samarbeid om et felles brann- og redningsvesen. Det må tillegges at 22 kommuner av de 35, samarbeidet med andre kommuner om et felles brann- og redningsvesen før utredningsarbeidet ble

påbegynt. 13 kommuner har derfor ikke valgt å inngå et samarbeid med andre kommuner, og står dermed alene om å organisere og drive et eget brann- og redningsvesen.

Basert på 33 utredninger gjennom de siste ti årene har totalt 21 kommuner (13+8) valgt å ikke inngå i noen form for interkommunalt samarbeid med andre kommuner. Basert på de funnene jeg har gjort velger med andre ord 21 % av kommunene å ikke inngå i noen form for interkommunalt samarbeid. Det betyr ikke at de ikke samarbeider innenfor beredskaps- eller brannforebyggende arbeid over kommunegrensene. Ordføreren i Sandefjord poengterer at de samarbeider over kommunegrensene, selv om de ikke har etablert et felles interkommunalt samarbeid med andre kommuner.

En utredning medførte at én kommune byttet fra et interkommunalt brann- og redningsvesen til et annet interkommunalt selskap.

Utredningene viser at 24 % av kommunene samarbeider om et interkommunalt brann- og redningsvesen. De siste ti årene har 69 nye kommuner som ikke har samarbeidet med andre kommuner, innledet et samarbeid, eller inngått i et etablert samarbeid. Hvis vi legger til grunn 69 nye kommuner og gjenstående antall kommuner som ikke samarbeider (325) i Norge, vil det anslagsvis ta 47 år før alle kommunene inngår i et samarbeid om et felles brann- og redningsvesen. Denne påstanden er svakt fundamentert fordi det er mange faktorer som spiller inn i utredningsprosessene. Det er likevel et signal om at det vil ta svært mange år før Stortingsmeldingens ønske om interkommunale brann- og redningsvesen er oppfylt.

6.2 Mål og bakgrunn for utredningene

Samtlige utredninger har hatt som mål å styrke samhandlingen og samarbeidet mellom kommunene gjennom et felles brann- og redningsvesen for en bestemt region. Et utdrag av målene er gitt i vedlegg 8. Med ett unntak anbefalte samtlige utredninger å danne felles brann- og redningsvesen. Utredningen som avviker fra de andre utredningene er utarbeidet av fylkesmannen i Vestfold, som i første omgang anbefaler at det etableres et utvidet og forpliktende avtalebasert samarbeid om brann- og redningstjenesten i regionen (prosjektgruppe Vestfold, 2008a). Det ble også anbefalt å foreta en evaluering etter tre-fire år på den avtalebaserte samarbeidet, i tillegg til å vurdere grunnlaget for å etablere et felles brann- og redningsvesen (ibid).

Noen utredninger har gjennomført forprosjekter som gjør at de har et mål om å danne ett felles brann- og redningsvesen. Andre utredninger vil at det skal utredes forslag til alternative løsninger som igjen kan danne utgangspunkt for videre samarbeid. Et eksempel på mål for en utredning uten forprosjekt er hentet fra Kongsberg-regionen: *"Avklar mulighetene for regionalt samarbeid om brann- og redningstjenesten, utarbeid forslag til organisasjonsmodell og gjennomfør etableringen"* (Eikanger, 2007, s. 5). Ringsaker satte følgende mål for hovedprosjektet: *"Det skal utredes alternativer for brannordning i samsvar med forskriftene. De tre alternativene som skal utredes er dagkaserne i Brumunddal, døgnkaserne i Rudshøgda og interkommunalt samarbeid"* (arbeidsgruppe Ringsaker, s. 1).

Med noen få unntak er hovedmålet å oppfylle myndighetenes krav til tjenesten, basert på felles samarbeid mellom kommunene. Eksempelene ovenfor er eksempler på forskjellene. Rapporten for Kongsberg-regionen formulerer tydelig at endringen skal gjennomføres, mens rapporten for Ringsaker er mer moderat i sine formuleringer siden interkommunalt samarbeid er ett av flere alternativer. Saksdokumentene til Kongsberg har imidlertid vært svært opptatte av å tilfredsstille kravene som er satt. Det kan tillegges at alle utredningene har vært bevisste på å oppfylle myndighetenes minimumskrav i sine utredninger.

Målene for utredningsdokumentene har i noen tilfeller vært fokusert på økonomisk gevinst gjennom et samarbeid. Det er registrert syv utredninger (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003, s. 4; Eikanger, 2004b, s. 4; arbeidsgruppe Øvre Romerike, 2011, s. 5; arbeidsgruppe Follo, 2004, s. 4; Salten regionråd, 2003, s. 4; Innherred Samkommune, 2009, s. 6; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2001, s. 5) hvor det er benyttet ord som *"økonomiske gevinster"*, *"felles gevinster"*, *"nøkternt ressursbruk"* og *"reduerte kostnader"*. Tre utredninger hadde direkte krav til besparelser (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003; arbeidsgruppe Follo, 2004; Salten regionråd, 2003). Det var kun i ett tilfelle hvor økonomisk gevinst ble rangert foran andre målsetninger. Som et eksempel på dette hadde Salten følgende mål:

"Et viktig overordnet mål er at det oppnås økonomiske gevinster. Dernest opprettholdelse av kompetanse og rekruttering av fagfolk. Det er også viktig at valgte løsninger ikke utelukker noen kommuner fra effektivisering gjennom samarbeid" (Salten regionråd, 2003, s. 5).

I utredningsdokumentene er det en overvekt av utredninger som viser avvik og mangler fra lov og forskrifter. Dette gjør at kommunene ønsker å finne løsninger med andre kommuner for å utbedre avvikene og manglene. Vedlegg 10 viser de avvikene jeg har registrert i utredningsdokumentene. Dette viser at det er en hovedvekt på avvik og mangler knyttet til utdanning av brannpersonell, og til materiell som brann- og redningsetaten skal disponere. I tillegg er det oppgitt avvik knyttet til bemanningsnivået, eller kommende avvik til bemanning, som følge av sterk vekst i befolkning, næring og industri. Oversikten i vedlegget viser at det kun er fire utredninger som ikke har avvik og mangler. Tre av de fire utredningene har nyetablerte regionssamarbeid hvor regionen er opptatt av å se på muligheten for et felles samarbeid (prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2001; Innherred Samkommune, 2009; Eikanger, 2004a; rådmennene Ind-Trøndelag, 2004). Den siste utredningen er satt i gang av fylkesmannen i Vestfold for alle kommunene for å se på muligheten for en styrket brannberedskap i hele Vestfold fylke (prosjektgruppe Vestfold, 2008a).

Prosjektleder i Midt-Hedmark mener mye av drivkraften bak å foreta en utredning var manglende oppfyllelse av lov og forskrifter og manglende utførelse av lovpålagte oppgaver. Prosjektlederen i Midt-Hedmark sier følgende om drivkraften bak:

(...) mange av kommunene greide ikke å oppfylle lover og forskrifter, i forhold til krav. Både i forhold til utdanning av brannmannskaper, og ikke minst i forhold til lederfunksjoner. I tillegg så utførte de ikke arbeidsoppgaver som de var pålagt å gjøre (...).

Prosjektinformantene i Øvre Romerike, Sotra og Sør-Rogaland mener befolkningsvekst og økende krav til bemanning var en drivkraft. Befolkningsveksten og sammensmeltning av tettsteder gir økende krav til bemanning og kommende kostnader til den enkelte kommune. Ved å se regionen under ett vil man se om beredskapen kan utnyttes mer optimalt for å ivareta kravene, uten å øke bemanningen.

Ordfører i Sund sier at de tok opp igjen et samarbeid i Sotra med Bergen som motor og spyspiss i et samarbeid med Sotra, med bakgrunn i flere store hendelser. "Vi er stolte av brannvernet vårt, men det kan bli bedre på håndtering av store hendelser".

Ordføreren viser til flere store hendelser på sjø og land hvor man ikke er i stand til å håndtere dette selv, og hvor assistanse blir etterspurt alt for sent. Assistansen kommer gjerne fra de mindre brann- og redningsvesenene, istedenfor Bergen, som sitter på store

ressurser og god fagkompetanse. Ordføreren mener beredskapen ved store hendelser kan bli bedre med et regionalt brann- og redningsvesen. Dette gjelder både for ledelse, prioritering av ressurser og samhandling. Ressursene i regionen vil bli prioritert annerledes og mer effektivt under én ledelse for regionen.

Politiske informanter fra Sør-Rogaland og Midt-Hedmark beskriver hendelser som en medvirkende drivkraft for å få til et samarbeid. Midt-Hedmark har opplevd store skogbranner og togulykken på Åsta som har vært medvirkende til å fremme et samarbeid. Åsta ligger i Åmodt kommune og de valgte ikke å inngå i et samarbeid, selv om de var avhengige av ressurser fra regionen da Åsta-ulykken skjedde.

6.2.1 Rapportenes anbefalinger

Enten utredningene førte frem til et samarbeid, eller ikke, anbefaler 12 av utredningene et felles samarbeid. Begrunnelsen er at samarbeid vil bidra til å forme robuste og faglige sterke fagmiljøer som tilfredsstillende myndighetenes krav til brann- og redningstjenesten (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003; arbeidsgruppe Trøndelag, 2010a, b, 2011; arbeidsgruppe Øvre Romerike, 2011; Eikanger, 2004b; Innherred Samkommune, 2009; Knutepunkt Sørlandet, 2007; Sos brannconsult, 2009; styringsgruppe Salten, 2004; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2001; utredningsgruppe Østre Agder, 2006). Det pekes på at kvaliteten på tjenesten øker gjennom et felles samarbeid med bakgrunn i bedre utnyttelse av spisskompetanse, kompetanse trekkes på tvers, større grad av mulighet for spesialisering og kompetanseheving av hele organisasjonen. Det nevnes i flere rapporter at samarbeid gir muligheten for større slagkraft ved større hendelser og mer fleksible organisasjoner. Tre utredninger peker på endringer i risikobildet som gjør at det stilles sterkere krav til fleksibilitet, samordning og kompetanse (arbeidsgruppe Øvre Romerike, 2011; Knutepunkt Sørlandet, 2007; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2001).

De resterende utredningene fokuserte på driftsrelaterte momenter som økonomi, eierskap og organisasjonsform (arbeidsgruppe Follo, 2004; arbeidsgruppe Ringsaker, 2009; Eikanger, 2004a, 2006, 2007; Engdahl, 2002; Lunner kommune, 2007; prosjektgruppe Vestfold, 2008a; Rådmennene Ind-Trøndelag, 2004; utredningsgruppe Drammen, 2011; utredningsgruppe Fosen, 2007; utredningsgruppe Østre Agder, 2006). Utredninger som førte frem, eller ikke førte frem, til et felles samarbeid, finnes også i denne kategorien. Det er flere rapporter i denne kategorien som handler om å utvide et

eksisterende samarbeid med en kommune til. Denne type utredninger viser at dette har ført til et utvidet samarbeid.

I ovenstående har jeg presentert relevante data som gjelder felles for alle utredningene enten de har inngått i et videre samarbeid, eller ikke. Når det er relevant, velger jeg å dele de ulike trekkene på kategoriene inn i to undergrupper:

- Utredninger som har ført frem til et samarbeid.
- Utredninger som ikke har ført frem til et samarbeid.

6.3 Virkemidler

Det er benyttet ulike virkemidler som jeg har valgt å inndele i tre underkategorier:

- Bruk av konsulenter.
- Prosjektstyring.
- Informasjonsformidling.

6.3.1 Bruk av konsulent

I utredningsdokumentene fremgår det at det er benyttet konsulenter i forbindelse med 15 utredninger. Konsulentene kan i hovedsak inndeles i tre grupper:

- **Fagkonsulenten** har brannfaglig bakgrunn og står for utarbeidelsen og innholdet i utredningsdokumentet. I alle utredningsdokumentene med unntak av ett, presiserer fagkonsulenten at dette er konsulentens rapport og at medlemmene i styringsgruppen og arbeidsgruppen ikke nødvendigvis står bak alle synspunkter og konklusjoner som kommer frem i rapporten. Fagkonsulenten i sin rapport står bak anbefalingen om å etablere et samarbeid og hvilken samarbeidsform som bør velges.
- **Prosesskonsulenten** har kunnskap om å drive frem prosessene i prosjektorganisasjonen og har bakgrunn innenfor organisering, styring og ledelse innenfor offentlig virksomhet. Konsulenten fremlegger gruppens synspunkter og vurderinger.
- **Risiko- og sårbarhetskonsulenten** har kompetanse innenfor risiko- og sårbarhetsanalyser. Konsulenten lager en ferdig ROS-analyse for hele regionen og er ikke med i selve prosjektorganisasjonen. Det er ikke oppdaget noen diskusjon, eller uenigheter, knyttet til ROS-analysene utført av konsulentene.

Utredninger som førte frem til et samarbeid

I utredninger som førte frem til et samarbeid er det benyttet fagkonsulent to ganger (Eikanger, 2004a, 2006) prosesskonsulent fem ganger (Knutepunkt Sørlandet, 2007; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003; Sos brannconsult, 2010; utredningsgruppe Fosen, 2007; prosjektgruppe Sør- Rogaland, 2003) og ROS-konsulent tre ganger (arbeidsgruppe Øvre Romerike, 2011; Innherred Samkommune, 2009; styringsgruppe Salten, 2004). Det er i tillegg gjennomført en utredning uten konsulent (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003). Agderregionen benyttet en fagkonsulent, men utredningsgruppen som var nedsatt lagde et eget innstillingsdokument hvor arbeidsgruppen oppsummerte og ga sin innstilling til politikerne (utredningsgruppe Østre Agder, 2006).

For prosjektlederne i Sør-Rogaland og Midt-Hedmark var det viktig å ikke benytte fagkonsulenter i prosjektorganisasjonen fordi konsulenten ikke kjenner organisasjonen og problematikken like godt som dem selv. Begge mener det var en styrke å gjennomføre prosessen selv. En av dem har en formening om at *"enkelte fagkonsulenter er begredelig dårlige, og dermed trolig også har en dårlig suksessrate"*. For prosjektdeltaker i Øvre Romerike var det viktig at en ROS-konsulent så på risiko- og sårbarheten i regionen. Prosjektdeltakeren beskriver konsulenten som en *"gammeldags utreder som ikke var motivert for å finne spennende nye løsninger"*. Dette sikret at beredskapen i hans kommune forble som den i utgangspunktet var. Det var en viktig forutsetning for å få til et felles samarbeid.

Utredninger som ikke førte frem til et samarbeid

I utredninger som ikke førte frem til samarbeid, er fagkonsulent benyttet fire ganger (Eikanger, 2004b, 2007, 2011; Engdahl, 2002). To valgte å ikke benytte konsulenter (arbeidsgruppe Follo, 2004; arbeidsgruppe Ringsaker, 2009). Ringsaker valgte å ikke benytte konsulent, men denne utredningen var en delutredning av Ringsakers vurdering av beredskapen i kommunen. Fylkesmannen i Vestfold benyttet en prosesskonsulent som ble ansatt hos fylkesmannen i utredningsperioden (prosjektgruppe Vestfold, 2008). Det må tillegges at utredningen som fylkesmannen sto bak, ikke hadde som hovedmål å danne et felles brann- og redningsvesen, og er derfor ikke medtatt i ovenstående.

Søndre Østfold benyttet en fagkonsulent i utredningsarbeidet. Prosjektdeltaker i Søndre Østfold hevder at *"konsulenten hadde gjort seg ferdig med sine meninger etter et par møter. At sånn bør det være her"*. Prosjektdeltakeren mener konsulenten forholdt seg i for stor grad til ledelsen i brann- og redningsvesenet. Konsulenten burde benyttet mer tid på mannskapsnivå og politisk nivå med å forklare hva han mente, hensikten bak og hvordan han så på løsningene underveis i utredningsarbeidet. Prosjektdeltaker i Sotra

delers tilsvarende syn. Konsulentens konklusjoner ble fremmet og hans konklusjoner var ikke sammenfallende med styringsgruppen sitt syn.

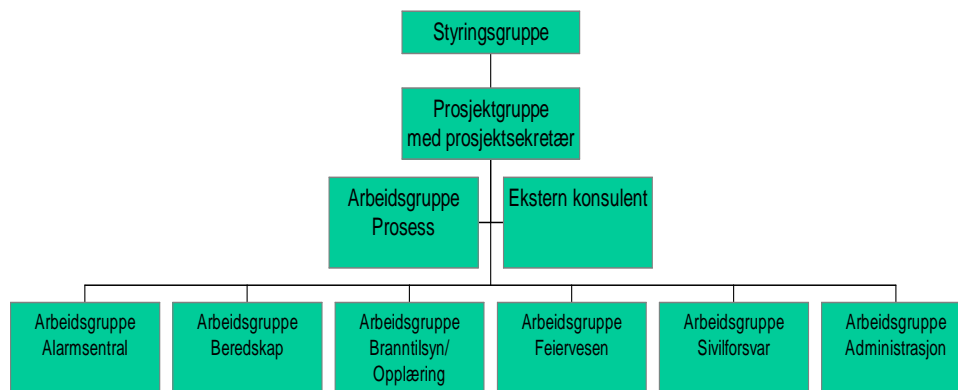
6.3.2 Prosjektstyring

De aller fleste utredningene valgte tradisjonell prosjektstyring, der det ble opprettet en styringsgruppe og en eller flere arbeidsgrupper – to nivåer (arbeidsgruppe Follo, 2004; arbeidsgruppe Trøndelag, 2010 a, b, 2011; Eikanger, 2004 b, 2006, 2007, 2011; Innherred Samkommune, 2009; Knutepunkt Sørlandet, 2007; prosjektgruppe Vestfold, 2008a; SOS brannconsult, 2010; styringsgruppe Salten, 2004; utredningsgruppe Fosen, 2007). Noen valgte å ha tre nivåer med en prosjektgruppe som holdt styringen over arbeidsgruppene (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003). Dette medførte flere deltakende medlemmer i prosessen. Hvordan gruppene ble satt sammen varierer mye. Noen utredninger valgte å involvere politikere i styringsgruppen, andre har ikke valgt politisk involvering. Vedlegg 9 beskriver nærmere hvilke nivåer og hvordan utredningsgruppene er sammensatt. Tabellen inneholder også informasjon om antall møter, der dette er beskrevet i utredningsdokumentene.

Utredninger som førte frem til et samarbeid

11 regioner valgte å nedsette en prosjektorganisasjon basert på to nivåer bestående av styringsgruppe og en eller flere arbeidsgrupper (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003; arbeidsgruppe Trøndelag, 2010 a, b, 2011; Eikanger, 2006; Innherred Samkommune, 2009; Knutepunkt Sørlandet, 2007; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003; SOS brannconsult, 2010; styringsgruppe Salten, 2004; utredningsgruppe Fosen, 2007). Av de 11 var det to tilfeller av prosjektorganisasjoner med tre nivåer bestående av styringsgruppe, prosjektgruppe og flere arbeidsgrupper (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003). I de fleste tilfellene deltok rådmenn, brannsjefer og tillitsvalgte i styringsgruppene. Politiske representanter var representert i tre styringsgrupper. Antall møter i styringsgruppene varierte fra to til ti møter. Arbeidsgruppene var sammensatt av ansatte som representerte fagområdet som arbeidsgruppen var tillagt å utrede. Antall møter i arbeidsgruppene varierte fra to til seks møter. En region valgte en prosjektorganisasjon bestående av ett nivå med representanter fra politikere, kommuneadministrasjon, brannsjefer og tillitsvalgte.

Sør-Rogaland var den eneste regionen som valgte en større prosjektorganisasjon med særskilt fokus på prosessene i egen arbeidsgruppe, figur 12 (prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003). Midt-Hedmark hadde en tilsvarende prosjektorganisering, men uten arbeidsgruppen for prosess og bruk av konsulent (arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003).



Figur 12 Prosjektorganisasjon Sør-Rogaland (prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003, s. 6).

Hvem som ble sentral for å lede selve utførelsen av utredningen varierte mellom brannsjef, rådmenn og konsulenter. Salten hadde en egen heltidsansatt prosjektleder som sørget for å drive frem prosessene og utarbeidelse av prosjektdokumenter (Saltens regionråd, udatert). Prosjektlederen som ble ansatt av regionrådet hadde ikke bakgrunn fra brann- og redningsvesenet, men kompetanse innen prosjektledelse (ibid). Salten beskriver i saksfremlegget til politisk behandling følgende om sin prosess:

(...) har hatt en bred og god deltakelse fra de ansatte. Gjennom arbeidsgruppene har 34 medarbeidere på ulikt nivå gjennom møter deltatt i arbeidet. (...) god deltakelse fra arbeidstakersiden i styringsgruppen og beredskapsgruppen skal de ansattes interesser være godt ivarettat".
(styringsgruppe Salten 2004, s. 3).

Samtlige prosjektinformanter opplyser at det var viktig å sette sammen arbeidsgruppene med ansatte i brann- og redningsvesenene, kommunerepresentanter og ledelse i brann- og redningsvesenene. Prosjektleder i Sør-Rogaland som på den tiden var brannsjef, uttaler at "det var viktig å få med oss både den lokale kommunen og de ansatte". De ansatte var deltakende i flere arbeidsgrupper og innenfor beredskap var det to grupper. Prosjektlederen mener også at det er en fordel med kort tidsbruk, så man "ikke mister trykket og havner med å jobbe med andre ting. De ansatte kan føle at det ikke er fremdrift i det hele tatt, da er det kanskje ikke så viktig".

Utredninger som ikke førte frem til et samarbeid

Fem regioner valgte å nedsette prosjektorganisasjoner basert på to nivåer bestående av styringsgruppe og en arbeidsgruppe (arbeidsgruppe Follo, 2004; Eikanger, 2004 b, 2007, 2011; prosjektgruppe Vestfold, 2008a). To regioner valgte prosjektorganisasjoner basert på ett nivå hvor sammensetningen besto av brannsjefer, ansatte og tillitsvalgt

(Engdahl, 2002; arbeidsgruppe Ringsaker, 2009). I de fleste tilfellene deltok kun rådmennene i styringsgruppene, med unntak av Østfold som hadde kommunalsjefer (Eikanger, 2004b). Politiske representanter var kun representert i styringsgruppen for Sotra (Eikanger, 2011). Arbeidsgruppene var sammensatt av brannsjefer, ansatte og tillitsvalgte og rådmenn i et av disse (ibid). I fire av prosjektorganisasjonene var konsulenter sentrale for selve utførelsen av utredningsarbeidet (Eikanger, 2004b, 2007, 2011; Engdahl, 2002). Utover dette var teknisk sjef sentral i ett (arbeidsgruppe Follo, 2004). Den siste utredningen var en delutredning for Ringsaker kommune hvor kommunen vurderte forskjellige tiltak og løsninger for sin egen beredskap (arbeidsgruppe Ringsaker, 2009). Forslagene og tiltakene ble deretter satt opp mot å inngå i et felles samarbeid med tre kommuner i Hamar-regionen (Ringsaker kommune, 2009). Brannsjefen i Ringsaker var leder for dette arbeidet i egen kommune og leder av utredningsgruppen for et felles samarbeid (arbeidsgruppe Ringsaker, 2009). Søndre Østfold organiserte prosjektorganisasjonen med en styringsgruppe bestående av kommunalsjefer og en arbeidsgruppe med 19 representanter fra brann- og redningsvesenene (Eikanger, 2004b). Prosjektdeltaker i Søndre Østfold savnet politisk engasjement i styringsgruppen. Vedkommende uttaler at det ville vært en fordel med politikere fra hver kommune i styringsgruppen. Vedrørende prosjektorganiseringen har prosjektdeltakeren følgende synspunkter:

(...) vært mye bredere og vært mer på banen med møter. Det ble for lite av enkeltmøter og for stor gruppe (...) burde vært mer oppsplittet (...) og brukt mer tid lengre ned i organisasjonen".

6.3.3 Informasjonsformidling

Utredningsdokumentene gir i varierende grad opplysninger om hvordan informasjon ble gitt underveis. Jeg har derfor valgt å presentere et utdrag fra noen prosjekter i tillegg til de opplysningene informantene har gitt under intervjuene.

The image shows a screenshot of the Salten Regionråd website. The header includes the logo and name 'Salten Regionråd'. Below the header, there is a navigation menu with links: 'Felles Ansvar', 'Salten Kultursamarbeid', 'Partnerskap Salten', 'Salten Friluftsråd', and 'Salten Invest'. The main content area features a large blue banner with the title 'Felles Brann- og Redningsvesen for Salten (Avsluttet prosjekt)'. Below the banner, there are social media sharing options for Twitter and Facebook. The text of the article describes a meeting of the steering group for a common fire and rescue service in Salten on October 10, 2005. It mentions that the steering group has a unanimous recommendation to the municipalities to establish a common fire and rescue service. The steering group expects the municipalities to handle the case in October and November. The steering group also requests the working group to consider as soon as possible to create a steering committee for Salten Brann IKS such that the company can start as soon as possible. Below the text, there is a list of links related to the project, including 'Saksfremlegg', 'Revidert Selskapsavtale', 'Rapport beredskap', 'Rapport forebyggende', 'ROS rapport', 'ROS analysen på objektnivå', 'Kompetanseplan for ny branntjeneste', 'Vurdering av selskapsform', and 'Særskilte brannobjekter i Salten'.

Figur 13 En av Salten regionråds informasjonskanaler til involverte parter (Salten regionråd, udatert).

Utredninger som førte frem til et samarbeid

Øvre Romerike, Kristiansand og Salten valgte å benytte websider som informasjonskanal (Knutepunkt Sørlandet, 2007; prosjektinformant Øvre Romerike; styringsgruppe Salten, 2004). I tillegg ble det benyttet e-post og informasjonsmøter for ansatte. I enkelte prosjekter ble det gitt informasjon underveis til politisk nivå. Salten oppgir i sin forprosjekt følgende:

"Fordi brannberedskap i stor grad er basert på frivillighet fra mannskapene, bør det legges ned en grundig informasjon og implementeringsarbeid i hovedprosjektet" (Forprosjekt for interkommunalt brann- og redningsvesen i Salten, 2003, s. 20).

Salten fulgte dette opp i gjennomføringen av hovedprosjektet. I saksfremlegget blir følgende referert:

"Alle referater og informasjon om arbeidet har vært tilgjengelig på Salten Regioråd sin hjemmeside. Dette i tillegg til en bred informasjonsflom via mail i løpet av prosjektet" (styringsgruppe Salten, 2004, s. 3).

Alle tre prosjektinformanter (Sør-Rogaland, Midt Hedmark, Øvre Romerike) mener en viktig suksessfaktor er informasjonsformidling til de ansatte, kommunene og politisk nivå. Alle tre var deltakende med å gjennomføre flere informasjonsmøter for de ansatte. Det var viktig å være synlig med en fysisk tilstedeværelse. En av grunnene til dette er at de ansatte ikke alltid er flinke til å lese oppslag. Tillitsvalgte ble også benyttet som informasjonskanal. I tillegg fikk brigadeførerne (mellomleder for brannmannskap) i Sør-Rogaland oppgaven å informere sine ansatte. Prosjektleder i Midt Hedmark beskrev at *"kommunikasjon og informasjon er viktig. Du må kunne skape et riktig bilde av det som skjer (...) du må være tydelig (...) ikke minst til beslutningstakerne"*. En av grunnene til disse utsagnene er at ansatte kan prøve å påvirke beslutningstakerne med feilaktige opplysninger. Det er derfor viktig at det kan festes tillit til de opplysninger og fakta som fremkommer i utredningsdokumentene. Prosjektdeltaker i Øvre Romerike mener et viktig suksesskriterie er at *"man involverer de ansatte og at man tar de med i dette her. Lykkes vi ikke der, så går det ikke"*.

Utredninger som ikke førte frem til et samarbeid

Prosjektdeltaker i Søndre Østfold mener en av grunnene til at det ikke ble et samarbeid var *"lite rapportering til politisk nivå, (...) de var ikke med i prosessen (...)* Det skulle

vært mye mer rapportering sidelengs og oppover i organisasjonen og helt opptil politisk nivå".

6.4 Rammebetingelser

6.4.1 Geografi

Som nevnt i innledningskapitlet har Stortingsmeldinger de siste 12 år pekt på at kommunegrensene i mange tilfeller er til hinder for effektiv utnyttelse av brannvernressurser i en region (Justis- og politidepartementet, 2002, 2008, 2009). For å kunne håndtere store og komplekse hendelser må brann- og redningsvesenets ressurser brukes mer effektivt på tvers av kommunegrenser. Stortingsmelding nr. 35 (Justis- og politidepartementet, 2009) peker på at det er en forutsetning at ressursene utnyttes effektivt over kommunegrensene for å kunne utvikle brann- og redningstjenesten til en fullverdig teknisk redningsberedskap med evne til endring etter de oppgavene det kan bli stilt overfor.

Det er ingen direkte geografiske begrensninger i lovverk eller forskrifter knyttet til samarbeid mellom kommunene. Dimensjoneringsforskriften (2002) setter imidlertid krav til innsatstid med en minimumsbemanning av personell og utstyr for brann- og redningstjenesten. Dette sikrer en lokal brannberedskap i tilknytning til kommunenes tettsteder. Det betyr ifølge informanten i DSB at man:

"Trenger brannstasjonene der de ligger i dag (...) Må ha en grunnberedskap som er god i alle kommuner. Det er krav som gjør at man ikke får fritt spillerom slik regelverket er i dag".

DSB viser til Salten og Midt-Hedmark hvor brann- og redningsvesenene dekker et stort geografisk område. Informanten nevner at overordnet vakt (def: øverste ansvarlig brannbefal) ikke har krav til innsatstid. *"Det betyr at den ikke vil begrense utbredelsen av størrelse på brannvesen".* Det hun tror kan begrense størrelsen *"er administrative forholdene og forholdet til å styre opp mot kommunene (...). Følelsen over kontroll kan bli borte hvis et utvalg av styremedlemmer skal styre brannvesenet".*



Figur 14 Regionrådssamarbeidet. Trondheim, Leksvik og Rissa samarbeider over fjorden. (Trondheimsregionen, udatert).

Ved å benytte informasjonssider på nettet har jeg i vedlegg 7 utarbeidet en oversikt over hvilke areal som regionen dekker, eller er tenkt å omfatte i utredningen.

Utredninger som førte frem til et samarbeid

Midt-Hedmark utgjør det største arealet med sine 18 723 km² med sine 53 000 innbyggere (Hedmark fylke, 2012). Sør-Rogaland som dekker det største befolkningsområdet med 233 000 innbyggere, dekker et areal på 1459 km² (Rogaland fylke, 2012). Det minste området som dekkes gjennom et felles samarbeid er Søndre Follo med et areal på 222 km² (Akershus fylke, 2012). Arealmessig dekker svært mange brann- og redningsvesen rundt 2000 km² og oppover, jfr. vedlegg.

Samarbeid om brann- og redningstjenesten i Trondheims-regionen består av kommunene Trondheim, Malvik, Klæbu, Rissa, Leksvik, Oppdal og Rennebu og dekker et areal på 4791 km² (Sør-Trøndelag fylke, 2012).

Et spesielt trekk ved dette samarbeidet er at Rissa og Leksvik hører geografisk til Trondheim via fjorden, se figur 14. Tilgangen til området skjer med ferje eller kjørevei rundt fjorden som går igjennom flere kommuner som ikke er med i samarbeidet. Et annet særpreg er at samarbeidet ikke følger regionsrådssamarbeidet og samarbeidende kommuner er ikke fysisk knyttet sammen geografisk sammen i syd (Oppdal og Rennebu). Det betyr at ressurser må sendes gjennom kommuner som ikke inngår i samarbeidet.

Prosjektleder i Midt Hedmark sier at *"forvaltningsområdet er nok kanskje i grenseland i forhold til areal". (...)* Så det er noen utfordringer, det har vi gjort noen justeringer på". Han er videre inne på at selv om det er et så stort geografisk område, så har effektiviteten og robustheten økt for regionen. Tidligere ble det sendt ut en brannbil, nå sendes det ut en brannbil fra hver kant som sikrer raskest mulig hjelp til skadelidte, uavhengig av hvilken kommune hendelsen skjer i. Prosjektinformantene i Sør-Rogaland og Øvre Romerike mener geografien, befolkningstettheten og befolkningsøkningen gjør det nødvendig å få til et samarbeid for å imøtekomme økende krav til brann- og redningstjenesten. Det er i enkelte områder ikke mulig å se hvor kommunegrensen går i bebyggelsen.

Utredninger som ikke førte frem til et samarbeid

De syv utredningene (arbeidsgruppe Follo, 2004; arbeidsgruppe Ringsaker, 2009; Eikanger, 2004 b, 2007, 2011; Engdahl, 2002; prosjektgruppe Vestfold, 2008a) som ikke førte frem til et samarbeid har et geografisk areal fra 526 km² (Follo) til 8523 km²

(Kongsberg) (Akershus fylke, 2012; Buskerud fylke, 2012; Telemark fylke, 2012). Utredningsdokumentene til fylkesmannen i Vestfold beskriver at *"de korte avstandene i regionen gjør at det ligger godt til rette for tett samarbeid mellom beredskapsstyrkene og det er de siste årene utviklet tettere samarbeid mellom de store brannvesenene (...)* (prosjektgruppe Vestfold, 2008a, s. 6).

Prosjektdeltaker i Søndre Østfold påpeker at det er korte avstander med mye infrastruktur i regionen. Byene mellom Fredrikstad og Sarpsborg har vokst sammen og det er ikke mulig å se hvor grensene går. Prosjektdeltakeren mener geografien tilsier et utvidet samarbeid. Tidligere ordfører i Fredrikstad mener imidlertid at geografien er til hinder for å få til en felles brannstasjon mellom byene. Vedkommende mener det var for få broer over Glomma som kunne muliggjort en felles brannstasjon.

Broforbindelsen mellom Bergen og Sotra ble også benyttet som et motargument for å få til et samarbeid mellom Sotra og Bergen. Det er i perioder sterk trafikk og kødannelser som hindrer fremkommeligheten. Sivilforsvaret [SF] skriver i sitt høringsvar *"Sotra-broen er i dag den mest belastende broen i Hordaland. Den utgjør en betydelig flaskehals med tanke på fremkommelighet og er et kritisk punkt i regionens infrastruktur"* (Bollmann, 2011). SF stiller seg tvilende til vurderingene av utrykningstidene foretatt av Bergen brannvesen og at utrykningstidene ikke kan benyttes som dokumentasjon på utrykningstid. SF begrunner dette med bakgrunn i de trafikale problemene, og viser til flere hendelser som har sperret veien. Utspillet til SF ble benyttet som motargumenter i andre høringsuttaler. Prosjektdeltaker i Sotra og ordfører i Sund mener geografien ligger godt til rette for et samarbeid.

Prosjektdeltakeren peker videre på at broforbindelsen er et kortsiktig argument fordi den er planlagt utbedret og bør ikke være til hinder for et langsiktig samarbeid. Ordføreren mener hovedpoenget med samarbeidet er en felles ledelse som kan samordne og prioritere innsatsen i Hordaland når den store ulykken skjer. Broforbindelsen spiller ikke så stor rolle fordi:

"det ikke skal sentraliseres materiellet eller noe sånt, tvert i mot så kan vi desentralisere både materiell og personell innenfor rammen av et brannvern. Det er overhodet ikke meningen å svekke beredskapen på Sotra".

6.4.2 Økonomi/ressursutnyttelse

I Stortingsmeldingene (Justis- og politidepartementet, 2008, 2009) er det pekt på et behov for en effektiv utnyttelse av brann- og redningsvesenets ressurser. Jeg har valgt å

definere ressurser både til å innebære økonomi og utnyttelse av mannskaper og materiell. Informanten i DSB tror det er mer å hente når det gjelder økonomi og ressurser ved interkommunalt samarbeid. Det er mange kommuner som ikke er bevisste på de reelle kostnadene som brann- og redningsvesenet i realiteten har, fordi de ikke fyller kravene i regelverket (informant DSB).

Utredningsdokumentene som er undersøkt, inneholder kostnadsberegninger knyttet til anbefalt forslag og enkelte utredninger har alternative forslag som er kostnadsberegnet. Vedlegg 10 viser en nærmere oversikt over besparelsene, eller økning, i kostnadene som fremkommer i dokumentene.

Målene for utredningene var i liten grad fokusert på økonomiske gevinster. Som nevnt tidligere var det tre utredninger som hadde direkte krav til besparelser.

Utredninger som førte frem til et samarbeid

Det som kjennetegner disse utredningene, er få besparelser ved etablering. Det er kun to utredninger som kan vise til en besparelse ved etablering. Salten og Innherred kan vise til henholdsvis 1,4 og 0,2 millioner kroner i besparelser på det anbefalte forslaget (Innherred Samkommune, 2009; Salten regionråd, 2003). Agder og Setersdalen innebærer en kostnadsøkning (Eikanger, 2004 a; utredningsgruppe Østre Agder, 2006). Det er flere utredninger som viser til en mulig fremtidig kostnadsreduksjon. Øvre Romerike antyder for sin del at det er mulig å redusere kostnadene med kr 3,8 millioner kroner (prosjektgruppe Øvre Romerike, 2011). Kommunene har i ulik grad prioritert oppgradering av materiell og gjennomføring av forskriftsmessig utdanning. Et flertall av utredningene benytter derfor en inngangsbillett hvor kommunene som har et etterslep må bevilge ekstra midler for å utjevne ulikhetene mellom kommunene.

Ordfører i Randaberg mener økonomi har betydning, men ikke er avgjørende for å lykkes med et samarbeid. Kompetanse, kunnskap, slagkraft og samordning er langt viktigere momenter.

Varaordfører i Elverum uttaler følgende om holdning til økonomi:

(..) det koster penger da, det skal man være helt tydelig på at det koster penger å drifte et brannvesen. Men det må vi bare finne oss i rett og slett. Det er de få gangene du har bruk for det at du virkelig setter pris på at du har brukt de pengene. Er som en forsikring".

To av informantene som tilhører utredninger som førte frem til et samarbeid, mente det inngåtte samarbeidet har medført kostnadsreduksjoner og fremtidige utgiftsdemping (Prosjektleder Midt-Hedmark og Sør-Rogaland).

Utredninger som ikke førte frem til et samarbeid

I fem utredninger er det vist til besparelser fra 1 til 3,6 millioner kroner avhengig av hvilke forslag som blir vedtatt i utredningene (arbeidsgruppe Follo, 2004; arbeidsgruppe Ringsaker, 2009; Eikanger, 2011; Engdahl, 2002; prosjektgruppe Vestfold, 2008a). Søndre Østfold og Kongsberg gir ingen gevinst (Eikanger, 2004 b, 2007).

I følge prosjektinformanten i Søndre Østfold signaliserer forprosjektet muligheter for besparelser. I den senere hovedutredningen ble denne gevinsten lik null, fordi lederbesparelsen ble omgjort til å styrke andre sider av det brannfaglige arbeidet. Det ligger også en fremtidig økonomisk gevinst i forbindelse med økende krav til beredskap i forbindelse med befolkningsøkning mellom Fredrikstad og Sarpsborg kommuner (Eikanger, 2004b). Politisk informant fra Østfold peker på manglende økonomisk gevinst som en av grunnene til at utredningen ikke førte frem til videre samarbeid.

I Vestfold, Sotra og Ringsaker ville et felles samarbeid redusere kostnadene med minst en million kroner (arbeidsgruppe Ringsaker, 2009; Eikanger, 2011; prosjektgruppe Vestfold, 2008a). For kommunene Sotra og Ringsaker ville kostnadene reduseres fra en til fire millioner kroner avhengig av hvilket alternativ som ble valgt i utredningsdokumentene (ibid).

6.5 Organisatorisk treghet

6.5.1 Samarbeid og holdninger i prosjekt-/arbeidsgruppen(e)

Det er i de aller fleste utredningene en enstemmig gruppe som anbefaler beslutningstakerne i kommunene å samarbeide om et felles brann- og redningsvesen. I saksdokumentene fremkommer det uenigheter knyttet til anbefalingen fra arbeidsgruppen om å danne felles brann- og redningsvesen. I fire tilfeller var de tillitsvalgte uenige med resten av arbeidsgruppa. De tillitsvalgte ønsket ikke å anbefale ett felles brann- og redningsvesen, og var imot en slik løsning (arbeidsgruppe Follo, 2004; Fagforbundet, udatert, 2010; rådmennene Ind-Trøndelag, 2004). Ett tilfelle var knyttet til hvordan et felles brann- og redningsvesen skulle organisere seg (rådmennene Ind-Trøndelag, 2004). Flertallet ønsket et samarbeid etter kommunelovens § 28 og mindretallet etter lov om interkommunale selskaper (IKS) (ibid).

Prosjektinformantene (Midt Hedmark, Sotra, Søndre Østfold, Sør-Rogaland, Vestfold, Øvre Romerike) opplyser at holdningene og oppfatningene stort sett ikke endret seg underveis for prosjektdeltakerne. Prosjektdeltaker i Øvre Romerike mener imidlertid at hans forhold til et felles brann- og redningsvesen ble skapt gjennom prosjektdeltakelsen. Prosjektdeltakerens utgangspunkt var ikke et felles brann- og redningsvesen, men å finne bedre samarbeidsløsninger for eget brann- og redningsvesen. Prosjektdeltakeren forandret syn ettersom fakta og utfordringer for regionen ble lagt frem.

Både utredningene som førte frem til et samarbeid, og utredningene som ikke førte frem til samarbeid, beskriver utfordringer i de forskjellige gruppene. Innherred skriver i sitt utredningsdokument at det var *"to vidt forskjellige kulturer som skal smeltes sammen"* (Innherred Samkommune, 2009, s. 3). Dette førte til store diskusjoner spesielt i beredskapsgruppen, ettersom de ulike forslagene ble fremmet (ibid). Sør-Rogaland viser til et stort engasjement og deltakelse fra de ansatte.

"De har bidratt med mange viktige innspill til prosjektgruppen. Det skal heller ikke legges skjul på at det også har vært diskusjoner og utspill som har gitt prosjektgruppen store utfordringer i forhold til å ivareta en god tone blant de ansatte. Disse utslag kan nok tilskrives en stor grad av usikkerhet når to store organisasjoner skal slås sammen. I prosjektgruppen har det hele tiden vært en god stemning og ryddig prosess i forhold til mandatet og de oppgaver som skulle løses" (prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003, s. 5).

Prosjektleder i Sør-Rogaland viser til at det var en del interessekonflikter mellom ansatte i de store brann- og redningsvesenene. Det var blant annet uenighet om å flytte på brannstasjonene og hvor alarmsentralen 110 skulle plasseres. Planene om brannstasjonen ble forkludret slik at det ikke ble tatt stilling til plassering. Tillitsvalgte i de store brann- og redningsvesenene ble tidlig byttet ut med dem som var i mot en sammenslåing, og de nye tillitsvalgte argumenterte mot et regionalt brann- og redningsvesen gjennom hele utredningen. Deltakerne i arbeidsgruppene var åpne, ærlige og deltok i diskusjon i varierende grad. Det ble ikke registrert noen endret holdning underveis. De løsningene som ble valgt, var det stort sett enighet om. Brannsjefene var gjennom hele prosessen enige om grunnlaget for å inngå et interkommunalt samarbeid.

Prosjektdeltaker i Øvre Romerike forklarer at det ikke var noen motstridende synspunkter i prosjektgruppen. En av grunnene til dette forklarer prosjektdeltakeren med at det ikke ble flyttet på noen brannstasjoner. Informanten uttaler:

"Det var viktig å finne en felles plattform og det var å beholde dagens brannstasjonsstruktur. Vi visste at hvis vi tok saken om ny brannstasjon med i denne prosjektgruppen så ville det bli vanskeligere å bli enige. ROS-konsulenten var ikke veldig motivert for spennende nye løsninger og det hjalp oss med diskusjonen knyttet til brannstasjonsplassering".

6.5.2 Motstridende syn

Helhetsinntrykket etter samtaler med alle seks prosjektinformanter er at diskusjonene foregikk i et åpent og saklig klima av deltakerne i de ulike arbeids- og styringsgruppene. Det var rom for ulike synspunkter og disse ble tatt hensyn til i utredningsdokumentene. Det er registrert faglige uenigheter eller interessekonflikter knyttet til innsatstid, brannstasjonsplassering, organisasjonsmodell, nytten av å inngå i et regionalt samarbeid og geografi. Geografi er omtalt i et eget avsnitt og blir ikke nærmere omtalt i dette avsnittet. Brann- og redningsvesenets brannforebyggende arbeid er lite omtalt, og det er få diskusjoner eller uenigheter knyttet til dette fagområdet. Det er flere uenigheter og diskusjoner knyttet til beredskap. Det er påpekt at det er en utfordring å slå sammen store beredskapsstyrker med ulike kulturer. Som prosjektdeltaker i Søndre Østfold sier:

"Forebyggende ansatte er her hver dag og jobber med lover og forskrifter, de har en helt annen holdning og innsikt. Mens fra mannskapssiden så er det ikke interesse for å sette seg inn i det hele tatt. De er bare imot. (...) har vi sett i andre prosesser, og den ser vi i det daglige. Sånn er det bare. Det er kulturen".

Det fremkommer faglige uenigheter i én av utredningene knyttet til brannsjefens synspunkter. Den faglige uenigheten handlet om innsatstider der to brannsjefer hadde ulike syn til Straume tettsted på Sotra og derved om det var behov for bedre beredskapsmessige tiltak. Brannsjefen på Sotra som hadde tettstedet som sitt ansvarsområde, mener nabobrannvesenet ikke dekker innsatstidene i henhold til krav i forskrifter og at det er trafikale problemer deler av døgnet. Brannsjefen i Bergen som dekker dette området gjennom en samarbeidsavtale, viser til uvarslede utrykninger på forskjellige tider av døgnet. Basert på prøveutrykningene dekkes tettstedet innenfor forskriftskravene til innsatstid. Konsulenten kom frem til samme konklusjon som brannsjefen i Bergen. Høringsinnspillet fra Sivilforsvaret stilte tvil til prøveutrykningene og beskrev at utrykningstidene ikke kan benyttes som dokumentasjon på utrykningstid. Videre var de opptatt av å sikre Sotra brannvern lederkompetanse tilpasset risiko- og sårbarhetsbildet. Selv om sivilforsvaret tilhører DSB, anbefalte de

ikke et regionalt samarbeid på daværende tidspunkt. Høringsinnspillet fra Sivilforsvaret ble benyttet av ansatte og fagorganisasjoner som et motargument for et interkommunalt samarbeid (Eikanger, 2011; Bollmann, 2011).

Det er ulike syn i forhold til plassering av brannstasjonene og inntrykket er at dette er et konfliktområde blant brann- og redningsvesenets ansatte og enkelte brannsjefer. Flere ordførere (Fredrikstad, Sund, Ullensaker), prosjektleder Sør-Rogaland og fylkesmannen i Vestfold (prosjektgruppe Vestfold, 2008) ønsket å se på en annen brannstasjonsstruktur som kunne styrket beredskapen i regionen. Ordfører i Sund pekte på at en ny døgnkasernert brannstasjon i Bergen Vest der broene møtes kunne dekt Sotra, Askøy og Bergen Vest *"på en effektiv og fantastisk god måte"*. Askøy var ikke med i utredningen om et interkommunalt samarbeid, men velger nå å bygge en ny døgnkasernert brannstasjon nord i kommunen. *"Det vitner om dårlig planlegging, men sånn er det"*. I Rogaland, Øvre Romerike Sotra og Søndre Østfold valgte man å skrinlegge brannstasjonsplanene i utredningsfasen.

Hvilken organisasjonsmodell den enkelte region skal velge var med på å skape en del interessekonflikter, usikkerhet og diskusjon i prosjektorganisasjonene og i kommunene. Det er i utredningsdokumentene (arbeidsgruppe Follo, 2004; arbeidsgruppe Midt-Hedmark, 2003; arbeidsgruppe Ringsaker, 2009; arbeidsgruppe Trøndelag, 2010 a, b, 2011; Eikanger, 2004 b, 2006, 2007, 2011; Innherred Samkommune, 2009; Knutepunkt Sørlandet, 2007; prosjektgruppe Vestfold, 2008a; prosjektgruppe Sør-Rogaland, 2003; SOS brannconsult, 2010; styringsgruppe Salten, 2004; utredningsgruppe Fosen, 2007; utredningsgruppe Østre Agder) redegjort for tre mulige samarbeidsformer som gir ulike muligheter for kommunene til å påvirke utvikling og kostnadskontroll. Ansatte og enkelte brannsjefer argumenterer for at kommunene og politikerne kan miste påvirkningskraften og styringsmuligheten lokalt når de ønsker å motarbeide et regionalt samarbeid. Etter samtaler med prosjektinformantene (Midt Hedmark, Sør-Rogaland, Øvre Romerike) som gjennomførte et regionalt samarbeid ble det opplyst at det ble valgt en strategi om å utrede organisasjonsmodell bredt og dypt for å unngå unødvendig tvil og usikkerhet om forutsetningene for ett felles organisasjonsmodell. For de kommunene som ikke innledet et samarbeid, ble organisasjonsmodellen i liten grad utredet.

I Vestfoldregionen er det interessekonflikter i forhold til nytten av å inngå i et interkommunalt samarbeid. Ordfører i Sandefjord beskriver kulturen i kommunen som helt annerledes *"enn store deler av resten av fylket, i forhold til å være*

kostnadseffektive. (...) Det er ikke farlig å si at Sandefjord er en av de fremste når det gjelder å ta vare på de pengene vi har". Ordføreren har ikke tro på at sikkerheten blir bedre ved å være størst mulig. Ordføreren utaler:

"Beredskapen i Sandefjord er god, og da særlig fordi vi samarbeider med våre nabokommuner. Brann- og redningsvesenet er flinke til å utføre andre arbeidsoppgaver for kommunen i sine mange dødperioder, og det gjør etaten kostnadseffektiv".

Et regionalt samarbeid blir mer byråkratisk og ikke så effektivt i forhold til beslutningsveiene. Det blir mer oversiktlig å kunne utvide et samarbeid med Larvik, istedenfor å gå inn i en koloss for hele Vestfold med ulike kulturer. Prosjektdeltaker i Vestfold beskriver Tønsberg og Sandefjord kommuner som rivaler noe som vanskeliggjør et regionalt samarbeid.

Den siste formen for motstand mot endring er knyttet til utredningene som ikke førte frem til et samarbeid. Det er registrert motstand mot regionalt samarbeid i Hedmark, Søndre Østfold, og Sotra. I Ringsaker var det motstand mot et regionalt samarbeid fra de ansatte i Ringsaker kommune. Ringsaker kommune utredet ulike alternativer. Interkommunalt samarbeid ble satt opp mot et selvstendig brann- og redningsvesen basert på dagens ordning, men med økt bemanning på en av de tre brannstasjonene (Ringsaker kommune, 2010). I høringsinnspill som kom fra de ulike brannstasjonene i kommunen er det bekymring blant de ansatte. De mener at oppgradering med økt bemanning på brannstasjonen i egen kommune gir bedre sikkerhet for innbyggerne fremfor å samarbeide om andre løsninger. Hvis samarbeidet ble gjennomført ville de ansatte vurdere sine stillinger i brann- og redningsvesenet. Ansatte argumenterte mot et interkommunalt samarbeid og hevder at et slikt samarbeid vil føre til tap av verdier og lenger utrykningstid, som igjen kan få konsekvenser for innbyggernes liv og helse (Mesnali brannstasjon, 2009; brannkonstabler, 2009). Arbeidstakerorganisasjonene mener det er viktig at kommunen selv har full styring på kommunens brann- og redningsvesen (Fagforbundet, 2009).

I Søndre Østfold var det mediaoppslag med brannsjefer og tillitsvalgte som ikke ønsker et regionalt samarbeid. Gjennom en artikkel på Demokraten.no gis det en rekke momenter som sår tvil om grunnlaget for et regionalt samarbeid av brannsjefene. Momentene som benyttes er uheldige reformer, kvalitetsreduksjon, lite positivt at ledelsen flyttes, dagens ordning fungerer godt og man oppnår ingen besparelser. Noen

dager etter i samme avis benytter tillitsvalgte følgende eksempel: *"Er det lift-mannen som har ansvaret for å få de syke og gamle ned på bakken som må stå igjen på stasjonen?"* (Børresen, 2005, s. 1). I tillegg frykter de ansatte at det blir lettere for kommunen å si opp ansatte i et interkommunalt samarbeid når den samlede styrke skulle reduseres, selv om det var lovet stillingsgaranti (ibid). I Sarpsborg Arbeiderblad beskriver tillitsvalgt et interkommunalt samarbeid som medfører kvalitetsreduksjon, økende kostnader og dårligere tilbud til befolkningen. På et informasjonsmøte for ansatte i Sarpsborg rådhus demonstrerte ansatte sin misnøye til utredningen ved å forlate møtet før det var ferdig. Tidligere ordfører i Fredrikstad beskriver motstanden fra de ansatte og brannsjefene som årsaken til at ordførerne og rådmennene valgte å forkaste samarbeidstanken og utredningsrapporten.

I Sotra ble det av ordfører i Sund hevdet at brannsjefen var i mot et regionalt samarbeid fra starten og at han jobbet mot en slik løsning i arbeidsgruppen. Brannsjefens holdning til regionalt samarbeid påvirket de ansatte, innbyggerne og politikere. Informantens oppfatning var at brannsjefen ønsket å styre alt selv og han mislikte derfor sløkkeavtalen med Bergen brannvesen. Ordføreren uttaler at *"Brannsjefen kunne sikkert greid å styre alt selv, men da måtte vi investert enda mere penger i beredskap"*.

I brannsjefens årsberetning fremkommer det at konsulenten selv har valgt hva han vil ha med i rapporten og styremedlemmene i brann- og redningsvesenets interkommunale styre (Fjell og Sund kommuner) går ikke god for konklusjonene som konsulenten anbefaler (Paulsen, 2011). Styret sier til lokalavisen Vestnytt at eierformen som velges i praksis er en modell for kjøp av tjenester som fort kan bli dyrt og at det ikke er ønskelig å oppgi selvråderetten. De viser til at de har et velfungerende brann- og redningsvesen som er effektivt, med kompetent ledelse og dyktige mannskaper. Det pekes på sentrale føringer fra Oslo om større enheter, men de tror ikke at et felles samarbeid med Bergen gir bedre sikkerhet for innbyggerne på Sotra (Sæverås, 2011).

6.5.3 Andre motiver

Flertallet av intervjuobjektene mener det foreligger andre motiver fra enkelte av prosjektdeltakerne. Et av eksemplene som gis, er at alle deltakerne i arbeidsgruppene er enige om innholdet og konklusjonene i dokumentene. Når nevnte representant kommer tilbake til sin egen kommune, er ikke personen lenger enig i konklusjonene, og motarbeider forslaget. Dette førte til at representantens kommune ikke valgte å inngå i et interkommunalt samarbeid.

Andre forhold som ofte ligger til grunn i forbindelse med endringsvegring er tilhørighet til arbeidsplassen, lønnsvilkår, arbeidstidsordninger, samt makt og innflytelse.

Forholdene er med på å styre den enkeltes meninger og motivasjon for å få til et samarbeid. Det nevnes at forholdene ofte er vanskelige å få opp i overflaten. Et tiltak som er innført i flere prosjekter for å motvirke andre motiver er å gi garantier innenfor lønn og videre arbeid i etaten. Det er også gjort avtaler om videre engasjement i kommunen for å sikre rettigheter til den enkelte arbeidstaker. Garantiene betyr ikke at den enkelte beholder sine oppgaver og ansvarsområde. Politikerne viste til høringsutspillet som et poeng om å ikke inngå et samarbeid.

Et siste forhold som blir nevnt, er at høringsinnspill fra en sentral offentlig aktør som stiller seg tvilende til rapportens vurdering og anbefaler derfor i første omgang å videreføre dagens ordning. Høringsetaten er ikke et brann- og redningsvesen, men har et meget tett samarbeid med det lokale brann- og redningsvesenet. Informanten opplyser om at det var tette koblinger mellom ansatte i brann- og redningsvesenet og ansatte i høringsetaten, og at dette var med på å hemme interkommunalt samarbeid.

6.5.4 Utredninger i flere omganger

Agder-kommunene har i flere omganger utredet samarbeid. Dette ble gjort i 1980, 1986, 1989 og 2005. Siste utredning ble gjennomført i 2006 og resulterte i et samarbeid etter kommunelovens § 28 (utredningsgruppe Østre Agder, 2006).

Noen av kommunene i Follo utredet et felles brann- og redningsvesen på 1980-tallet hvor anbefalingen var å danne et felles brann- og redningsvesen for hele regionen. Resultatet ble to interkommunale selskaper. I 2003 ble det på nytt utredet å slå sammen de to interkommunale brann- og redningsvesenene til ett felles brann- og redningsvesen, men saken ble aldri politisk behandlet. Vestby kommune gikk senere ut av samarbeidet med Frogn og Ås for å inngå et samarbeid med kommunene i Mosseregionen. Enebakk og Nesodden kommuner ble etter hvert inkludert i hvert sitt interkommunale brann- og redningsvesen i Follo (Holte, 2011).

Øvre Romerike utredet ett felles brann- og redningsvesen i 2003 hvor resultatet var at én av utredningskommunene ikke ønsket å samarbeide om et felles brann- og redningsvesen. Dette resulterte i at tre av seks kommuner inngikk i et felles samarbeid. Utredningen med de samme seks kommunene ble på nytt påbegynt i 2011 og sluttført med vedtak i september 2012 om ett felles brann- og redningsvesen (prosjektinformant Øvre Romerike).

Trøndelag utredet et samarbeid mellom Trondheim, Malvik, Skaun og Melhus for ca. ti år siden. Arbeidet førte ikke frem til et videre samarbeid. Det ble senere sett på et større samarbeid med syv kommuner. De syv kommunene deltok i et utredningsarbeid som i 2006 ga en sluttrapport. Kun tre av de syv kommunene vedtok deltakelse i et felles brann- og redningsvesen (Revisjon Midt-Norge, 2011).

Bergens-regionen gjennomførte en omfattende utredning i 1997 hvor samtlige fem kommunestyre vedtok å innlede et samarbeid fra 1. januar 2001. Vedtakene viser en politisk vilje til å samarbeide, men samarbeidet strandet imidlertid før vedtakene ble iverksatt. Fjell og Sund kommuner innledet et samarbeid med å danne Sotra Brannvern IKS. Fjell, Sund og Bergen kommuner utredet samarbeidet på nytt i 2010/2011, men heller ikke denne gangen førte prosessen frem til et videre samarbeid (prosjektinformant Sotra).

I Sør-Rogaland var det gjennomført en utredning tidlig på 1980-tallet, men det skar seg spesielt mellom Stavanger og Sandnes. Senere etablerte både Sandnes og Stavanger hver sine samarbeidsallianser før den siste prosessen ble satt i gang (prosjektleder Sør-Rogaland).

6.6 Endringsforståelse

Med unntak av ordføreren i Sandefjord ble det i samtalen påpekt fordeler med å samarbeide om et regionalt brann- og redningsvesen. Tidligere ordfører i Randaberg var en aktiv forkjemper for å lage et interkommunalt brann- og redningsvesen. Han opplyser at han tok aktiv del i prosessen fordi det var viktig

(...)både ut ifra kompetanse og tro på at organisasjoner i krise må ha større volum på antall mennesker inn i prosessen. (...) Jeg var av den klare oppfatning som ordfører av Randaberg at det vil styrke Randaberg og at det styrket regionen. Både i fra et sikkerhetsperspektiv, men også ut i fra et økonomisk perspektiv".

De politiske informantene i Midt Hedmark, Sør-Rogaland og Sotra viste til store hendelser som gjorde at de så et behov for å organisere brann- og redningstjenesten i større enheter. Det blir vist til togulykken på Åsta, store skogbranner i Hedmark, tunnelulykker med omkomne i Randaberg og flere skipsulykker i Bergen. Varaordfører i Midt Hedmark sier følgende:

"Så lenge det går greit, så går det greit. (...) Åsta-ulykken rundt 2000 var en stor katastrofe. Det kan ha bidratt til at folk tenkte mer på styrkeforholdet og viktigheten med god beredskap".

Alle informantene innenfor prosjektgruppen og fire politiske informanter mener politikere (ordførere i Fredrikstad, Sund, Ullensaker og Midt-Hedmark) ikke har så gode kunnskaper eller forståelse av brann- og redningsvesenets oppgaver, grunnlaget i regelverket og behov for å foreta endringer. Politikerne forventer at beredskapen fungerer og at brannbilen kommer når det oppstår hendelser. Brannbilene uler forbi og politikerne leser om hendelsene i avisen. Brann- og redningsvesenets har et godt omdømme i samfunnet. Ordfører i Sotra sier følgende:

"Brannvernet er ikke på en måte det viktigste av alt. Har man et brannvern som fungerer og det går greit, så blir det ikke helt den store debatten om å ta disse endringene. Det blir ikke det store engasjementet politisk".

Det blir pekt på at brannsjefens holdning til et interkommunalt samarbeid var med på å avgjøre det politiske utfallet. En ordfører beskriver brannsjefen som en meget dyktig mann i det daglige arbeidet og i de mindre hendelsene som skjer i kommunen og brann- og redningsvesenet får skryt for sitt arbeid. Brannsjefen har en spesiell status blant innbyggerne og politikerne, og får derfor lett gehør. Når brannsjefen er i mot et interkommunalt samarbeid, så skaper dette usikkerhet omkring samarbeidet slik at politiske organer tar dette til følge. Da kommer utredningsrapporten og politikere som jobber for styrke beredskapen i kommunen og det interkommunale samarbeidet i bakgrunn. Det er ikke lett for en ordfører å argumentere mot brannsjefen som fagperson. Ordføreren mener det må byttes ut noen brannsjefer som ikke står så sterkt på sitt for at samarbeid mellom kommuner skal kunne gjennomføres.

Andre opplever brannsjefsskifter i regionen som et viktig moment for å få til et samarbeid. Ordføreren i Ullensaker sa følgende *"Når du har byttet noen brannsjefer, og de ikke stod fullt så sterk på sitt"* var tiden inne for å få til et samarbeid i regionen.

7 ANALYSE OG DRØFTING

For å kunne belyse problemstillingen vil jeg analysere resultatene jeg fant i kapittel 5 og 6 opp mot teoriene jeg presenterte i kapittel 3.

7.1 Sikkerhetsstyring

Sikkerhetsstyring handler om å iverksette en rekke tiltak for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål (Aven et al., 2008). Myndighetene har i Stortingsmeldingene uttrykt et krav/ønske om å øke sikkerhetsnivået ved å gjøre brann- og redningsvesenet mer effektivt og robust for å ivareta sine oppgaver. Sikkerhetsstyring handler derfor om å sette opp sikkerhetsmål/visjoner for hvilke resultater man vil oppnå. I dette tilfellet handler det om å utvikle mer effektive og robuste brann- og redningsvesen ved hjelp av interkommunalt samarbeid.

Det er flere aktører som kan trekkes inn i denne sikkerhetsstyringsprosessen, men det er spesielt to aktører som er sentrale i utviklingen av interkommunale brann- og redningsvesen. Den første aktøren er DSB som fagdirektoratet og tilsynsorgan. Som tilsynsorgan påser DSB at brann- og redningstjenesten har systemer og prosedyrer som gjør at lover og forskrifter blir fulgt (Aven et al., 2008). DSB innhenter derfor gode kunnskaper om lokale forhold. I tillegg skal DSB være en pådriver, veileder og samordner med arbeidet i forebyggende samfunnsikkerhet (DSB, 2011). Den andre aktøren er kommunene, som er tildelt et lokalt ansvar for å organisere og drifte et forsvarlig brann- og redningsvesen. Jeg har valgt å analysere DSBs og kommunenes arbeid med sikkerhetsstyring i hvert sitt underkapittel.

7.2 Mål, virkemidler og rammebetingelser - DSB

Informanten i DSB oppgir at de har en visjon om interkommunalt samarbeid knyttet til brann- og redningsvesenet. Hensikten er å utnytte ressursene bedre i fremtiden, slik at brann- og redningsvesenet klarer å yte en forutsigbar, pålitelig og robust tjeneste. Det er tre faktorer som peker seg ut som hemmende faktorer knyttet til DSBs påvirkningskraft.

En hemmende faktor er knyttet til at DSB har få virkemidler å benytte seg av for å oppnå sikkerhetsmålet/visjonen. Virkemidlene som DSB benytter er knyttet til kunnskapsinnhenting og stimulering i sikkerhetsstyringssystemet. DSB har gode kunnskaper og god oversikt over brann- og redningsvesenene i Norge, og tilkjenner viktigheten av å oppfylle sin visjon. Stimuleringen er imidlertid basert på

informasjonsformidling gjennom tilsynene og på frivillig oppfordring fra kommunene, fylkesmennene eller faglige seminarer.

De fleste prosjektinformantene i utredningsprosjektene mener DSB har hatt liten innvirkning, eller påvirkningskraft, på resultatene (Midt-Hedmark, Sotra, Sør-Rogaland Søndre Østfold, Øvre Romerike). Det betyr at virkemidlene, eller de tiltakene som settes inn, i liten grad bidrar til å nå sikkerhetsmålet om interkommunale samarbeidsløsninger. Sterkere stimulering fra DSB kunne bidratt i større grad til å fremme samarbeid. Det er også et stort antall kommuner som ikke har sett på samarbeidsløsninger. DSBs informasjonsformidling hemmer ikke direkte interkommunalt samarbeid, men det er heller ikke med på å fremme et samarbeid mellom kommunene.

Flere regioner har gode intensjoner om samarbeid, men det er flere regioner som må foreta utredninger i flere omganger for å nå målet om interkommunalt samarbeid. Utredningsprosessen går i sirkel og kan sies å være en inkrementell planleggingsprosess. Nye virkemidler må benyttes for å få prosessen på rett spor (Lindblom, 1973). Tre informanter (ordfører i Sund, prosjektinformant i Sotra og prosjektinformant i Vestfold) savner sterkere påvirkning fra overordnet myndighet (DSB) og mener at det ville bidra til å fremme interkommunalt samarbeid.

Når fylkesmennene overtar tilsynene med brann- og redningsvesenene vil DSB miste en viktig stimuleringskanal overfor viktige beslutningstakere og kunnskapsinnhenting gjennom tilsynsarbeidet. Dette betyr at DSB i fremtiden må bygge opp en annen stimuleringskanal mot kommunene, og kunnskapsinnhenting må foretas fra andre kanaler enn gjennom tilsynene med kommunene. Denne endringen vil svekke stimuleringskanalen ytterligere.

Den andre hemmende faktoren er knyttet til DSBs planarbeid som bygger på inkrementell planlegging (Lindblom, 1973), hvor det handler om å ta små steg på veien til målet. Denne påstanden baserer seg på informanten i DSB sin forklaring om at det er nødvendig å begynne med to og tre kommuner for å oppnå store brann- og redningsvesen som er effektive og robuste nok. Selv om det tas små steg, så innebærer inkrementell planlegging at man må foreta korreksjoner eller revurdere tiltakene når målet er uklart eller feil. Ifølge opplysningen fra informanten har ikke DSB noen virkemidler å sette inn for å korrigere kursen. Utredningene viser at kommunene ønsker å samarbeide så lenge de innser dette som formålstjenlig, og så lenge de ulike aktørene ønsker å realisere sine egne interesser (Lindblom, 1973). DSB har ingen virkemidler å

benytte når kommunens mål er uklare, eller er i ferd med å avvike i forhold til målet som er satt. Tre informanter etterlyser et større engasjement fra DSB for å komme inn på riktig spor mot sikkerhetsmålet.

Den tredje og siste hemmende faktoren kan knyttes til rammebetingelsene. En viktig forutsetning for at DSB skal kunne benytte virkemidler for å oppfylle sikkerhetsmålet, er å ha gode rammebetingelser. Det er særlig to forhold som peker seg ut i den forbindelse; tidsforløpet og manglende reguleringer i lov og forskrifter.

Stortingsmeldingen har ikke tidfestet tempoet de ønsker utviklingen av interkommunale samarbeidsløsninger skal skje etter. Utviklingen de siste ti årene viser at 69 nye kommuner (kapittel 6.1) har inngått en eller annen form for samarbeid. Hvis denne utviklingen skal legges til grunn for de kommende årene, vil det anslagsvis ta 47 år å gjennomføre sikkerhetsmålet/visjonen. Dette kan ikke kalles for en rimelig tidshorisont, noe som er et av kriteriene for gode rammebetingelser (Aven et al., 2008).

DSB er ikke gitt rammebetingelser i lov og forskrifter som kunne gitt muligheter for å regulere utviklingen ved å benytte krav som virkemiddel ovenfor kommunene. Aven et al. (2008), Baldwin & Cave (1999) og Klostermann (1985) peker på at regulering er et redskap for å sikre samfunnets interesser og grunnleggende behov. Stortingsmeldinger og alle utredningsdokumentene jeg har gjennomgått, peker på at regionalt samarbeid vil være med på å sikre samfunnet på en bedre måte. To informanter (ordfører i Sund, prosjektinformant Sotra) etterlyser også sterkere statlig regulering for å sikre regionens beste. Myndighetene har foretatt reguleringer overfor kommunene knyttet til organisering og plikt til å samarbeide innenfor akutt forurensing og fagsentralen for brann. Reguleringen av kommunens ansvar for regionalt samarbeid var knyttet til 110-sentralen og det å sikre en kvalitativ og profesjonell tjeneste for mottak av nødansrop (kapittel 2.5). Myndighetene har derfor allerede foretatt en delvis regulering av kommunens ansvar innenfor brann- og redningsvesenet.

Gjennom sikkerhetsstyringssystemet er det redegjort for tre faktorer som hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid mellom kommunene. Sammen med målet om en ønsket utvikling av interkommunalt samarbeid er det fra nasjonale myndigheter lagt lite makt bak muligheten for måloppnåelse. Maktforholdet får derfor stor betydning på om, og hvordan, kommunene planlegger sine sikkerhetsstyringsprosesser i samarbeid med andre kommuner (Aven et al., 2008). Det får også betydning for hvilken rolle og hvilke resultater dette gir. Dette vil bli utdypet nærmere i neste kapittel om kommunene. Det må poengteres at det fortsatt er mange kommuner som har valgt ikke-planlegging

(utredning) innenfor interkommunalt samarbeid og derfor heller ikke har inngått noen form for samarbeid.

7.3 Mål, virkemidler og rammebetingelser - Kommunene

Nasjonale myndigheter har satt en rammebetingelse om at de ønsker utvikling av interkommunalt samarbeid. Dette må kommunene ta hensyn til når de skal planlegge sikkerhetstiltak i kommunen. Kommunene må derfor ut fra vilkåret sette et mer detaljert mål, for deretter å benytte en del virkemidler for å nå målet som er satt. I tillegg vil den som utfører selve sikkerhetsstyringsprosessen måtte ta hensyn til ulike former for planlegging for å nå målet (Aven et al., 2008).

7.3.1 Mål

Ut i fra de gitte rammebetingelsene som myndighetene setter og kommunenes egne rammebetingelser må kommunene sette realistiske og omsettelige mål. Av de 33 utredningene jeg har undersøkt er det satt mål for samtlige utredningsprosesser. Både i utredningsdokumentene og gjennom prosjektinformantene fremkommer det at målene er vedtatt av kommunens politiske organer. I mange tilfeller var vedtakene basert på en foranalyse over muligheter og ulike utfordringer den enkelte kommune har i regionen/områdene. Dette fremmer muligheten for å utvikle interkommunalt samarbeid i utredningsarbeidet, fordi grunnlaget for utredningene har en prioritert politisk oppslutning. Beslutningstakerne ønsker med sin behandling av målene å reformere brann- og redningsvesenet. Gjennom målene utpeker de retningen for hva de vil oppnå med i et interkommunalt samarbeid (Brunsson og Olsen, 1990).

I tre utredningsdokumenter var det satt økonomiske mål foran samfunnssikkerhetsmål. Økonomiske mål er basert på rammevilkårene den enkelte kommune har for sin drift, mens sikkerhetsmål er satt med bakgrunn i å sikre samfunnets grunnleggende behov og innbyggernes sikkerhet. I forhold til problemstillingen jeg har valgt vil et økonomisk mål satt foran et samfunnssikkerhetsmål i mange tilfeller hemme muligheten for, og utviklingen av, et samarbeid. Basert på samtaler informantene i DSB og utredningsdokumenter har mange kommuner avvik som viser at de har nedprioritert brann- og redningsberedskapen. Nedprioriteringen har medført manglende kompetanse, dårlig utstyr og personellmessige avvik. Kostnadsutt på et allerede for lavt økonomisk utgangspunkt vil hemme muligheten for å få til et samarbeid. Det kan også stilles spørsmålsteget ved om økonomi er et realistisk mål, hvis bevilgningen til brann- og redningsvesenet er for lav til å oppfylle kravene i Dimensjoneringsforskriften (2003).

Ordfører i Sund, Sør-Rogaland, Øvre Romerike og varaordfører i Midt-Hedmark nevner at store hendelser eller risikoen for at store hendelser kan oppstå, påvirker deres holdning til å forbedre brann- og redningsberedskapen. I tillegg gir befolkningsveksten i Ringsaker, Sør-Rogaland og Øvre Romerike nye beredskapsmessig avvik i Dimensjoneringsforskriften (2003) (Ringsaker kommune, 2009; prosjektleder Sør-Rogaland, prosjektdeltaker Øvre Romerike). Utredningene og informantene bekrefter at avvikene og fremtidige avvik er en viktig drivkraft bak utredningsprosessene for å oppfylle kravene stilt i lov og forskrifter. Jacobsen (2011b) hevder at organisasjonen endres når det er ubalanse mellom interne krav eller omgivelsene. Beslutningstakerne har sett denne ubalansen og vedtatt mål som har til hensikt å oppfylle myndighetens krav, samtidig som brann- og redningsvesenet skal fungere bedre. Dette blir en drivkraft som ligger til grunn for målene om å foreta en reform og planlagt endring av organisasjonen, og bidrar til å fremme interkommunalt samarbeid (Jacobsen, 2011b; Brunsson og Olsen, 1990).

7.3.2 Virkemidler

Planleggerne av utredningsprosessen kan benytte ulike former for planlegging for å omsette målet som igjen krever ulike typer virkemidler. Hvilken type planleggingsprosess som skal velges avhenger av de kontekstuelle forholdene som finnes lokalt (Aven et al., 2008). Uten virkemidler er det vanskelig å oppfylle målet som er satt av politisk besluttende organer. Det er et bredt spekter av ulike virkemidler som kan benyttes. Målet som er politisk medtatt innebærer en planlagt endring hvor brann- og redningsvesenet skal reformeres fra flere små enheter til én større enhet. For å fremme utviklingen av interkommunalt samarbeid må virkemidlene fokusere på ulike endringsstrategier i den første fasen av endringen. Det innebærer at utredningen må omfatte riktig valg av virkemidler knyttet til endringsstrategi og at ledelsesformen i utredningsprosessen passer til konteksten (Jacobsen, 2011b; Kotler, 2008).

Utredningsprosessene viser at den enkelte region har benyttet ulike typer virkemidler. Gjennom å analysere fem ulike virkemidler, vil jeg beskrive hvilke former for planlegging og hvilke virkemidler som kan fremme og hemme et interkommunalt samarbeid. De fem virkemidlene er prosjektorganisasjon, stimulering, kunnskapsinnhenting, løsninger og tiltak og rammebetingelser.

Prosjektorganisasjon

Utredningsdokumentene og prosjektinformantene omtaler at det er nedsatt prosjektorganisasjoner med to- og tre nivåer på prosjektorganisasjoner [PO] for å ivareta en struktur og ledelsesutøvelse.

I de tilfellene PO valgte en tilnærming til kommunikativ planlegging (Innes, 1998), var det lagt opp til en bred deltakelse fra ansatte i PO som besto av to eller tre nivåer. Prosjektinformantene i Sør-Rogaland, Midt-Hedmark og Øvre Romerike opplyser at det var åpenhet og respekt for motstridende syn. Informantene opplyser videre at de foretok mindre korrigeringer av tiltakene underveis for å nå målet, og gjennom arbeidet i arbeidsgruppene ble det jobbet i forskjellige faser som en nødvendig prosess for å nå målet. Gjennom utredningsprosessen oppnådde man enighet omkring de tiltakene og løsningene som ble foreslått. I prosessen vant "de gode argumentene" frem (Aven et al., 2008), fordi det var enighet om argumentene som ligger til grunn for et interkommunalt samarbeid.

I de fem tilfellene prosesskonsulentene var involvert i prosessen, var dette for å drive frem arbeidet i gruppene og legge til rette for rammene for et konsensussøkende resultat som alle kunne leve med. Prosesskonsulentene hadde en rolle som vedlikeholdere, der de bidro med inkrementell planlegging (Jacobsen, 2011b; Lindblom, 1973). Konsulentene benytter ulike virkemidler for å holde prosessen i gang, og i riktig retning mot målet som var satt (ibid). Gjennom deltakelse i forskjellige arbeidsgrupper fikk de ansatte i utstrakt grad anledning til å delta, og de ansatte var engasjerte i endringsforslaget vedrørende deres fremtidige tilværelse (prosjektinformantene Midt-Hedmark, Sør-Rogaland og Øvre Romerike).

Jacobsen (2011b) beskriver en slik prosess for "strategi O", hvor strategiens fokus er å skape en kultur for stort engasjement blant ansatte i organisasjonen. Virkemiddelet i strategien er bred deltakelse og baserer seg på mindre bruk av konsulenter. Strategi O og kommunikativ planlegging som virkemiddel, var med på å nå målet om interkommunalt samarbeid, fordi virkemidlene var med på å legge forholdene til rette for konsensussøkende løsninger også blant beslutningstakerne (politiske organer). Basert på denne analysen var virkemidlene med på å fremme utviklingen av interkommunalt samarbeid.

I fire (Eikanger, 2004b, 2007, 2011; Engdahl, 2002) av seks utredningsprosesser er det benyttet fagkonsulenter. Prosjektorganisering basert på bruk av fagkonsulenter medførte

en prosess hvor konsulenten hadde en fremtredende rolle når det gjaldt de anbefalte tiltakene og løsningene. Det var konsulentens egne anbefalinger som lå til grunn for foreslåtte tiltak og løsninger som konsulenten mente var best for å møte fremtiden. Tiltakene og konklusjonene var derfor ikke så godt forankret i PO (prosjektdeltaker Søndre Østfold og Sotra). Selv om ansatte medvirket i konsulentens arbeid med opplysninger, resulterte dette virkemiddelet i mindre deltakelse og påvirkningsgrad.

Dette resulterte også i større organisatorisk motstand (kapittel 6.4) blant ansatte og ledere som følge av lite forankring og påvirkning. Jacobsen (2011b) beskriver en slik prosess for strategi E. Ved å analysere utredningen hvor fagkonsulenten var medvirkende fremkommer det at utredningsprosessen har en tilnærming til instrumentell planlegging. I instrumentell planlegging har fagpersonen en sentral rolle, i dette tilfelle konsulenten (Banfield, 1973). Konsulenten har i sin rapport utredet de tiltakene han mener er de mest effektive, og som leder frem til målet. Han har utredet de ulike konsekvensene knyttet til tiltakene som foreslås. Rapporten er i hovedsak basert på en instrumentell planleggingsprosess (middel - mål) uten større påvirkning fra de ansatte, eller ledelsen i brann- og redningsvesenet (Banfield, 1973). Basert på denne analysen har Strategi E og instrumentell planlegging som virkemidler ført til mindre grad av måloppnåelse. Bruk av fagkonsulent kan derfor sies å hemme utviklingen av interkommunalt samarbeid.

Stimulering

Stimulering handler først og fremst om å rette tiltak mot enkeltpersoner og organisasjoner for å få disse til å bevege seg i en spesiell retning for å oppnå målet om interkommunalt samarbeid (Aven et al., 2008). Ifølge informantene og utredningsdokumentene ble det benyttet informasjonsmøter for de ansatte, kommuneledelsen, og i noen tilfeller informasjonsmøter for politiske organer. Det som kjennetegner utredningsprosesser som førte til et videre samarbeid, var bruk av ulike kommunikasjonskanaler overfor ansatte og beslutningstakere (Knutepunktet Sørlandet, 2007; prosjektleder i Midt-Hedmark og Sør-Rogaland; prosjektdeltaker Øvre Romerike; styringsgruppe Salten, 2004,).

Virkemidlene som ble benyttet var e-post, egne nettsider/oppslagstavler og informasjonsmøter for å skape et riktig bilde og holde ansatte orientert om status for utredningsarbeidet. God og saklig informasjon kan stimulere ansatte og

beslutningstakere slik at de forstår at endringen er riktig og nødvendig. Dette kan gi en forankring og trygghet blant de ansatte og beslutningstakerne.

Det ble gjennomført informasjonsmøter med de ansatte, hvor ledelsen i brann- og redningsvesenet, og i noen tilfeller PO, fikk ansvaret for å formidle informasjonen og for å svare på spørsmål fra de ansatte. Dette gir en tilstedeværelse fra personene som jobbet tett på utredningsprosessen. Tilstedeværelsen gir muligheten for ledelsen og/eller PO til å kommunisere hvorfor endringen er viktig, hva som forblir som før, visjonen og strategien for hva som ønskes oppnådd. Endringsforståelse gir muligheter for å skape en drivkraft eller en forståelse av nødvendigheten blant de ansatte for en endringsprosess. Dette vil medvirke til å fremme et interkommunalt samarbeid (Jacobsen og Thorsvik, 2007; Jacobsen, 2011b; Kotler 2008).

I tillegg gir informasjonsmøtene ledelsen og/eller PO muligheten til å vise vilje og formidle behovet for et interkommunalt samarbeid. Gjennom denne handlingen viser ledelsen/PO troverdighet bak endringsforslaget, som igjen kan bidra til å fjerne eller blokkere organisatorisk motstand (Jacobsen og Thorsvik, 2007; Kotler 2008).

I utredningsprosesser som førte frem til et samarbeid, opplyser prosjektinformantene (Sør-Rogaland, Midt-Hedmark og Øvre Romerike) at det ble gjennomført kunnskapsoverføring til de politiske organer. Dette er et virkemiddel for å gi politiske organer riktig informasjon og større kunnskap om et emne de ifølge informantene har lite kunnskap om. Dette kan bidra til å utfylle kunnskap som ikke er godt nok kommunisert i utredningsdokumentene, samtidig som relasjonen mellom PO og beslutningstakerne styrkes (Aven et al., 2008). Prosjektinformanten i Øvre Romerike mente dette var avgjørende for å få politisk flertall i sin kommune.

Alle tre prosjektinformanter (prosjektleder i Midt Hedmark og Sør-Rogaland, og prosjektinformant i Øvre Romerike) i utredningsprosesser som førte til et samarbeid, mener informasjonsformidling er en viktig suksessfaktor. Kotter og Schlesinger (1979) hevder kommunikasjon og deltakelse er virkemidler som kan overvinne organisatorisk motstand mot endring. Kommunikasjonen som formidles må ha som formål å formidle nødvendigheten av endringsbehovet og hva som endres. Rikelig med informasjon og bruk av ulike informasjonskanaler hos de forskjellige aktørene er en faktor som fremmer muligheten for et interkommunalt samarbeid. Lite informasjon kan i motsatt fall være en hemmende faktor. Dette gir mulighet for spekulasjoner, og desinformasjon som igjen gir større grobunn for organisatorisk motstand (Kotler, 1996). De politiske

organene kan i større grad påvirkes fra motstandere med feilaktig informasjon. I to utredninger som ikke førte frem til et samarbeid var dette fremtredende (ordførere i Sund og Fredrikstad).

En annen stimulering som ble benyttet er jobbgarantier, og i ett tilfelle sikring av den enkeltes opparbeidede rettigheter. Informantene (prosjektleder Midt-Hedmark; prosjektdeltaker Øvre Romerike) hevder dette var en viktig faktor for å unngå organisatorisk motstand basert på individuelle forhold. Dette pekte seg imidlertid ikke ut som en fremmede eller hemmende faktor i utredningene. Både i utredninger som førte frem til videre samarbeid, og i utredningene som ikke førte frem til videre samarbeid, ble det gitt jobbgarantier. Tap av personlige goder kan være en årsak til individuell motstand (Jacobsen, 2011b). Jobb- og rettighetsgarantier vil være et tiltak for å overvinne individuell motstand. Jeg kan derfor konkludere med at dette vil være en fremmede faktor for et interkommunalt samarbeid.

Kunnskapsinnhenting

Kunnskapsinnhenting handler om å få innsikt i hvordan forskjellige tiltak og løsninger virker, hvor effektive de er, og ikke minst hvordan de forskjellige virkemidlene virker sammen (Aven et al., 2008). Kjennskap til hva som skjer i de ulike prosessene er også viktig (Jacobsen og Thorsvik, 2007; Jacobsen, 2011b; Kotler, 2008).

Prosjektinformantene (Sør-Rogaland, Midt-Hedmark og Øvre Romerike) som tilhørte gruppen som førte frem til et samarbeid, skaffet seg innsikt i positive og negative erfaringer fra andre utredningsprosesser gjennom besøk eller studieturer.

Utredningsdeltakerne fikk dermed viktig kunnskap og innsikt i hvordan andre benyttet forskjellige virkemidler, og i hvilken grad de medvirket til å føre prosessene i riktig retning frem til måloppnåelse. En fremmede faktor for interkommunalt samarbeid handler om å forstå hvorfor endringsprosesser fører frem eller ikke (Kotler, 2008).

Organisasjonsmodell og muligheter for politikernes påvirkning er ifølge prosjektinformantene (Sør-Rogaland, Midt-Hedmark, Øvre Romerike, Sotra, Søndre Østfold) et usikkerhetsmoment i alle utredningene. De utredningene som førte frem til et samarbeid, innhentet kunnskap om temaet for å unngå usikkerhetsmomenter som kunne medføre usikkerhet blant beslutningstakerne, og dermed motstand til forslaget. Det ble benyttet konsulenter eller egne rådgivere i kommunene for å belyse og konsekvensutrede de forskjellige løsningene som finnes til organisasjonsmodell. Gode kunnskaper og konsekvensutredninger omkring organisasjonsmodellen gir mindre muligheter for spekulasjoner og desinformasjon som kan gi motstand. Utredningene

som førte til videre samarbeid bar preg av å ha like styrings- og påvirkningsmuligheter for alle deltakende kommuner. Organisasjonsmodeller som er nøye konsekvensutredet fremmer et interkommunalt samarbeid.

Høringsuttalelser er også en form for kunnskapsinnhenting fra aktører som samarbeider, eller som kan ha en forventning til forslaget om interkommunalt samarbeid.

Høringspartene kommer med kommentarer og innspill knyttet til forslagene i utredningsdokumentet, som deretter bearbeides inn i løsningsforslaget. Det var imidlertid ikke alle utredningene som sendte utredningsrapporten ut på høring.

Lokale høringsparter som leverte sine innspill kom stort sett fra ansatte og fagforeninger (Brannkonstabler, 2009; Bollmann, 2011; Fagforbundet, udatert, 2009, 2010; Mesanli brannstasjon, 2009). I utredningsprosesser der det var enighet om løsningsforslaget i PO var de lokale høringsuttalelser positive til et interkommunalt samarbeid. I de tilfeller der det var faglige uenigheter, eller uklårheter knyttet til utrykningstider, organisasjonsmodell og brannstasjonsstruktur, var høringsinnspillene negative til et interkommunalt samarbeid. Høringsinnspillene som var negative til et samarbeid, benyttet argumentasjon fra de uklare delene av rapporten knyttet til utrykningstider, organisasjonsmodell og brannstasjonsstrukturer som motargumenter til forslaget om et interkommunalt samarbeid, jfr. kapittel 6.5.

Kunnskapsinnhenting som utspiller seg fra de lokale høringsinnspill kan knyttes til organisasjonstreggheten, hvor motstanden til forslaget kommer mer synlig til overflaten (Jacobsen, 2011b). Politiske informanter (ordfører i Sund og Fredrikstad) knyttet til de utredningene som ikke førte frem til et samarbeid, nevner at den synlige uenigheten gjorde at styringsgruppen eller beslutningstakerne velger å skrinlegge, eller forkaste forslaget om interkommunalt samarbeid. Høringsinnspillene fra sentrale myndigheter er i liten grad vektlagt når den interne motstanden er stor. Det betyr at innspill fra lokale høringsparter tillegges større vekt enn sentrale høringspartnere. De lokale høringsinnspillene er med på å hemme utviklingen av interkommunalt samarbeid når det er uklårheter knyttet til forslagene i utredningsdokumentene.

Løsningene og tiltakene

Jeg kommer ikke til å analysere de konkrete løsningene og tiltakene i forhold til om de er gode eller dårlige. Fokuset mitt er å analysere om de er med på å fremme og hemme intensjonene om å utvikle et interkommunalt samarbeid.

Utvikling av løsninger og tiltak er gjerne basert på tidligere analyser og erfaringer, og er et utgangspunkt for å fremme utviklingen av de nye løsningene. Kunnskap, innsikt og erfaring på forskjellige områder er en forutsetning for å lykkes med å finne gode løsninger og tiltak (Aven et al, 2008). Utredningsdokumentene viser at det tas utgangspunkt i nå-situasjonen til den enkelte kommunes brann- og redningsvesen. På bakgrunn av eventuelle avvik og mulighet for å effektivisere, lages det en ny organisasjonsstruktur som gjør at den enkelte kommune tilfredsstillende gjeldende krav i regelverket.

Interkommunalt samarbeid blir i enkelte utredninger satt opp som et motforslag mot andre anbefalte forslag i egen kommune for å ivareta avvik fra regelverket (arbeidsgruppe Follo, 2004; Eikanger, 2011; Ringsaker kommune, 2010). Dette gjør at intensjonene bak forslaget om interkommunalt samarbeid blir uklare og det blir rom for ulike fortolkninger. Banfield (1973) beskriver at slike situasjoner kan vanskeliggjøre rasjonelle beslutninger etter det normative ideal. Om dette hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid vil derfor avhenge av graden av motstand. Både i Sotra og Ringsaker er det registrert motstridende synspunkter på et interkommunalt samarbeid fra de ansatte i brann- og redningsvesenet som argumenterer for å oppgradere beredskap i egen kommune. Dette bidrar til å hemme utviklingen av interkommunalt samarbeid.

7.3.3 Rammebetingelser

Det er en rekke rammebetingelser som både fremmer og hemmer utviklingen av endringsprosessene på veien mot mål som er satt. Tid til rådighet, økonomi til gjennomføring og konsulentbruk er eksempler som kan bidra til dette. Jeg ønsker å belyse faktorer knyttet til geografi, noe som kan gi gode og dårlige rammebetingelser for samarbeid regionalt. Geografi er fysiske forhold som prosjektorganisasjonen ikke har kontroll over og som derfor kan bidra til å fremme og hemme et samarbeid. Tettheten på kommunene og ressursene innenfor brann- og redningsvesenet har betydning for hvor store ressursgevinster det er mulig å oppnå.

Geografi blir benyttet både som et argument og motargument når det gjelder interkommunalt samarbeid. Arealet på kommunene som var involvert i de utredningene som ikke førte frem til et samarbeid, er begrenset i størrelse sett i forhold til de kommunene som var involvert i utredningene som førte frem til et samarbeid. Det er ulike geografiske utfordringer i regionen knyttet til de beredskapsmessige valgene man foretar seg og regelverket vedrørende innsatstid. Det betyr at brannstasjonen må ligge

strategisk til for å dekke tettstedene i henhold til innsatstidene regelverket (informant i DSB). Når tettstedene er felles for flere kommuner skal kommunene samarbeide om beredskapen i dette tettstedet (Dimensjoneringsforskriften, 2002). Hvis beredskapen er i henhold til bestemmelsen som er satt, så mener jeg at geografien ikke kan være til hinder for å få til et samarbeid mellom kommunene. Beredskapen med brannstasjoner, mannskaper og utstyr finnes lokalt, men kan utnyttes mer effektivt over kommunegrensene.

Kostnadene til Brann- og redningsvesenet er i stor grad gitt ut i fra de minimumskravene som ligger i Dimensjoneringsforskriften (2002). Kommunene kan velge å organisere tjenesten utover minimumskravene. Utredningsdokumentene viser imidlertid at kostnadsnivået i mange kommuner ikke gjenspeiler riktig kostnadsnivå fordi de ikke oppfyller minimumskravene gitt i regelverket. Både DSB (informant i DSB) og Stortingsmeldinger (Justis- og politidepartementet, 2009) mener det er mer å hente på effektiv ressursutnyttelse. Innsparingspotensialet varierer i flere utredninger fra 0,2 til 4 millioner kroner. De største mulighetene for økonomisk gevinst er imidlertid knyttet til de utredningene som ikke førte frem til videre samarbeid. Mange av de utredningene som førte frem til et samarbeid, oppnådde ikke noen form for økonomisk gevinst. I en utredning økte kostnadene ved å inngå samarbeid. Det er derfor vanskelig å slå fast om økonomi fremmer eller hemmer interkommunalt samarbeid.

7.4 Organisatorisk tregghet

Motstand er en naturlig del av en endringsprosess fordi vi forstår og tolker verden på ulike måter (Jacobsen, 2011b). Motstand er med andre ord en naturlig del av en endringsprosess i organisasjoner. Sterk motstand kan medføre at målet om endring stopper opp, eller ikke vedtas, av de politiske organene. Ifølge informantene var det motstand i samtlige utredningsprosesser. Samtlige undersøkte utredninger kom frem til å anbefale et regionalt samarbeid, som medfører strukturelle endringer i brann- og redningstjenesten. Teoretisk sett skulle derfor alle utredningsprosesser føre frem til interkommunalt samarbeid. Det er i flere utredninger funnet motstand eller uenigheter omkring løsningsforslaget fra ansatte og ledere.

Mitt hovedinntrykk er at organisasjonsmotstanden kan knyttes til tre hovedårsaker; organisasjonsmodell, geografiske forhold og beredskap, jfr. kapittel 5.2.4. Selv om utredningsdokumentene belyser og argumenterer for at årsakene ikke var problematiske for et samarbeid, ble årsakene tolket i motsatt retning av motstanderne (ledelse,

tillitsvalgte og ansatte). De benyttet sine motargumenter til å argumentere overfor politiske organer om ikke å vedta anbefalingen om interkommunalt samarbeid. To av tre politiske informanter, knyttet til utredninger som ikke førte frem, nevner denne formen for påvirkning (ordfører i Sund og Fredrikstad). I denne fasen påvirker maktens rasjonalitet (i åpen konfrontasjon) resultatene uten nærmere dokumentasjon av fakta (Aven et al., 2008). Motargumentene ble ikke konsekvensutredet nærmere. PO var heller ikke en sterk nok alliansegruppe og vant ikke frem med sine synspunkter. Ved å argumentere og så tvil om for dårlig beredskap og sikkerhet til innbyggerne, manglende påvirkningskraft og geografiske forhold som ikke gir beredskapsmessige gevinster, ble politikerne påvirket. Motstanderne besto av ansatte og ledere som sitter på fagkunnskapens makt. Disse vinner frem når strategiene for motstand er mangelfulle eller dårlig benyttet i denne fasen. Stor motstand bidrar til å hemme utviklingen av interkommunalt samarbeid. Strategier for å motvirke motstand som sterke alliansegrupper, utarbeidelse av visjon og god kommunikasjon underveis, er trekk som kjennetegner endringsstrategier som fører frem til et interkommunalt samarbeid (Jacobsen og Thorsvik, 2007; Kotler, 2008), og som kan sies å fremme utviklingen av interkommunalt samarbeid.

Informantene mener det foreligger andre motiver fra noen av aktørene som bygger på individuelle og sosiale forhold til motstand, og at disse er vanskelig å få synliggjort. Jacobsen (2011b) hevder at faglige uenigheter kan være et skalkeskjul for andre mer skjulte årsaker og at ledere kan være en reell hindring når de ikke ønsker endringen. Med bakgrunn i opplysninger fra utredningsrapporten (Eikanger, 2011) og mediaopplagene (Brenden, 2009; Børressen, 2005; Længsæther, 2005; Nilsen, 2005) er det faglige uenigheter om interkommunalt samarbeid. I to (ordfører i Sund og Fredrikstad) av tre intervjuer, hvor det ikke ble et samarbeid, var brannsjefen uenig om en gitt beredskapsmessig løsning og så ikke nytten av å inngå i et samarbeid. Dette innebærer at ledelsen i brann- og redningstjenesten kan bidra til å hemme utviklingen av interkommunalt samarbeid. At endringsprosessen ikke er ledelsesforankret er en hemmende faktor. En annen mulighet er at ledelsen er tilfreds med dagens løsning og dermed ikke ser behovet for å foreta endringen, selv om nasjonale føringer og konsulenter påpeker et behov. Det er rett og slett vanskelig å få de ut av komfortsonen (Kotler, 1996), noe som igjen kan hemme utviklingen av interkommunalt samarbeid.

Motstanden til en endringsprosess kan handle om frykten for tap av personlige goder, funksjon og identitet (Jacobsen, 2011b). Underliggende motiver kan være en bakgrunn

for motstanden og styrer handlingen til den enkelte aktør. I én av utredningsprosessene var dette ifølge prosjektinformanten en av grunnene til at kommunen ikke valgte videre samarbeid. Når en sentral leder sluttet, åpnet det igjen for et samarbeid. Den politiske informanten peker på dette som et fenomen og at det var nødvendig med ledelsesendring for å få gjennomført interkommunalt samarbeid. Ledelse kan derfor både fremme og hemme interkommunalt samarbeid.

7.5 Endringsforståelse

Endringsforståelse handler om å forstå de ulike prosessene og hva som fremmer og hemmer utvikling av interkommunalt samarbeid. Det handler også om å vite hvordan motstand skal overvinnes og hvilke lederskap som skal utøves for å foreta en endringsprosess.

Prosjektinformanter peker på at de ansatte hadde forskjellige syn. Ansatte i beredskapsstyrken var i svært mange tilfeller mot et forslag om interkommunalt samarbeid. Et par prosjektinformanter (Midt-Hedmark og Søndre Østfold) peker på at ansatte knyttet til brannforebyggende arbeid var mer positive til et interkommunalt samarbeid. Det ble oppgitt at ansatte innfor forebyggende avdeling jobber med regelverket til daglig, og gjennom dette arbeidet forsto de bedre grunnlaget for et interkommunalt samarbeid.

Med ett unntak (Vestfold) peker prosjektinformantene på at de politiske beslutningstakerne har liten kunnskap om brann- og redningsvesenet. Det blir pekt på at politikerne har vanskeligheter med å se behovet for å foreta en endring i en etat som fungerer bra i det daglige. Det er også flere regioner som utreder interkommunalt samarbeid i flere omganger med forslag om et interkommunalt samarbeid. Både Banfield (1973) og Short (1973) peker på at beslutninger aldri kan bli rasjonelle fordi beslutningstakerne hverken har kunnskap, eller evner å skaffe seg tilstrekkelig oversikt om temaet. Politikerne er derfor ikke i stand til å gjøre det optimale valget og vil derfor stoppe på det som er akseptabelt. De politiske informantene i Sotra, Søndre Østfold og Vestfold tilkjennega at brann- og redningsvesenet fungerer bra i det daglige og debatten rundt endringsbehovet er derfor ikke så stort. Som en følge av dette er det liten forståelse for grunnlaget for et interkommunalt samarbeid. Manglende kunnskap og erkjennelsen av et velfungerende brann- og redningsvesen hemmer derfor utviklingen av interkommunalt samarbeid.

På den andre siden var også kunnskapen mangelfull blant politikere i Midt Hedmark og Sør-Rogaland. I disse to tilfellene mener de politiske representantene at større hendelser som hadde skjedd i regionene, var en medvirkende årsak til en politisk forståelse (risikoerkjennelse) for å inngå et interkommunalt samarbeid. På Øvre Romerike mente den politiske representanten at risikoen for store hendelser i regionen medvirket til en bedre politisk forståelse for grunnlaget for samarbeid. Oppståtte store hendelser i en region, eller faren for at store hendelser kan oppstå, medvirker til å fremme interkommunalt samarbeid.

8 KONKLUSJONER

Problemstillingen i denne masteroppgaven var "Hva fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet?". Gjennom presentasjon av relevante teorier i kapittel 3, metode i kapittel 4, presenterte resultater i kapittel 5 og 6, og analysen i kapittel 7 har jeg besvart problemstillingen gjennom to underkapitler. Svarene er ikke eksakte i den forstand at ett enkelt punkt fremmer eller hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid. Det er mer et samspill mellom faktorene som påvirker hverandre som fører til om kommunene har utviklet et interkommunalt samarbeid eller ikke. De ulike resultatene er ikke representative for fremtidige utredningsprosesser. Resultatene kan benyttes til å forstå og få kunnskap om elementer som fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid.

8.1 Hva fremmer utviklingen av interkommunalt samarbeid?

- Mål som vedtas av kommunens politiske organer som gir retning for hva de vil oppnå med interkommunalt samarbeid. Foranalyser over muligheter og ulike utfordringer den enkelte kommune har i regionen/områdene fremmer muligheten for å utvikle interkommunalt samarbeid i utredningsarbeidet, fordi grunnlaget for utredningene gir en prioritert politisk oppslutning og retning.
- Beredskapsmessig avvik og kommende beredskapsmessige avvik er en medvirkende drivkraft for å fremme interkommunalt samarbeid.
- Prosjektorganisering med bred deltakelse fra ansatte og med bruk av virkemidler som kommunikativ planlegging og strategi O er virkemidler, er med på å legge til rette for konsensusøkende løsninger også blant beslutningstakerne.
- God kommunikasjon bidrar til at ansatte lettere forstår at endringen er riktig og nødvendig, og medfører forankring og trygghet blant ansatte. God og saklig informasjonsformidling innebærer bruk av informasjonskanaler som e-post, nettsider, oppslagstavler og informasjonsmøter rettet mot ansatte og beslutningstakere.
- Tilstedeværelse fra dem som jobber tett på utredningsprosessene som kommuniserer at endringen er nødvendig, hva som forblir som før, samt visjon og strategien for hva som ønskes oppnådd overfor ansatte. Tilstedeværelsen viser endringsvilje fra ledelsen og gir større troverdighet bak endringsforslaget, som igjen kan bidra til å fjerne, eller blokkere organisatorisk motstand.

- Jobbgarantier sikrer ansettelsesforhold til den enkelte ansatte. Dette kan bidra til å fjerne individuell motstand blant de ansatte. I dette studiet var imidlertid ikke jobbgarantier en entydig fremmende faktor.
- Innhenting av erfaringer fra andre utredningsprosesser gir innsikt og kunnskap om andre utredningsprosesser. Den gir også kunnskap om andres erfaring med bruk av ulike virkemidler og hvordan virkemidlene innvirker på utredningsprosessen.
- Like styrings- og påvirkningsmuligheter for alle deltakende kommuner. Gode kunnskaper og konsekvensutredninger av organisasjonsform gir mindre rom for spekulasjon og desinformasjon.
- Store hendelser som har skjedd i egen region, eller faren for at store hendelser kan oppstå i regionen, gir en større erkjennelse fra politiske beslutningstakerne om behovet for interkommunalt samarbeid.

8.2 Hva hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid?

- DSB har liten innvirkning eller påvirkningskraft på kommunenes prosesser for interkommunalt samarbeid. DSB ønsker interkommunalt samarbeid innenfor brann- og redningsvesenet, men denne masteroppgaven viser at deres bruk av stimulering i liten grad fremmer utviklingen av interkommunalt samarbeid. I tillegg mangler DSB rammebetingelser og har få virkemidler for å fremme interkommunalt samarbeid.
- Prosjektorganisering basert på bruk av fagkonsulenter og virkemidler som instrumentell planlegging og strategi E. Medvirker til større organisatorisk motstand blant ansatte og ledere som følge av lite deltakelse, forankring og påvirkning.
- Manglende tilstedeværelse av ledelse, eller prosjektledelse, og lite informasjon kan bidra til motstand, som igjen hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid.
- Lokale høringsinnspill tillegges større vekt enn sentrale høringsinnspill når utredningsrapportene har faglig uenigheter, og uklarheter knyttet til uttrykningsstider, organisasjonsmodell og brannstasjoner.

- Ansatte og ledelse som er i mot interkommunalt samarbeid, benytter argumenter om dårlig sikkerhet og beredskap, manglende påvirkningskraft og geografiske forhold som ikke gir beredskapsmessige gevinster. Argumentene påvirker politikere selv om utredningsdokumentene tilser det motsatte. Påvirkningen kan tilskrives prosjektorganisasjon med lite makt og innflytelse (svak alliansegruppe).
- En ledelse i brann- og redningsvesenet som er tilfreds med dagens løsning og ser ikke behovet for endringer. Underliggende motiver kan også styre ledelsens holdning til interkommunalt samarbeid. Selv om nasjonale føringer og konsulenter påpeker et behov for interkommunalt samarbeid, er det vanskelig å få ledelsen ut av komfortsonen når de i utgangspunktet er i mot.
- Intensjonene bak forslaget om interkommunalt samarbeid blir uklare og gir muligheter for ulike fortolkninger, når samarbeidet blir satt opp som et motforslag mot andre anbefalte forslag i egen kommune. Sterke motstridende synspunkter kan derfor vanskeliggjøre rasjonelle beslutninger om interkommunalt samarbeid.
- Politiske beslutningstakere har liten kunnskap om brann- og redningsvesenet og har vanskeligheter med å se behovet for et interkommunalt samarbeid når brann- og redningsvesenet fungerer bra i det daglige.

8.3 Refleksjon og forslag til videre forskning

I denne avsluttende delen vil jeg reflektere litt rundt resultatene i denne masteroppgaven i forbindelse med videre interkommunalt samarbeid, samt nevne hva som vil være interessant og relevant framtidig forskning.

Samtlige undersøkte utredningsrapporter har konkludert med klare fordeler ved interkommunalt samarbeid. Selv om utredningen i Vestfold ikke anbefalte et interkommunalt samarbeid i første omgang, så de fordeler ved et interkommunalt samarbeid. Flere utredninger peker på at interkommunalt samarbeid gir robuste og sterke fagmiljøer som tilfredsstillter myndighetenes krav, og gir større håndteringsevne. Dette sammenfaller med Stortingsmeldingers ønske om interkommunalt samarbeid. Dette viser at det er et behov for å utvikle interkommunalt samarbeid innenfor brann- og redningsvesenet.

Statlige myndigheter har foretatt reguleringer innenfor deler av kommunenes ansvar for brann- og ulykkesbehandling. 110-sentralen er regionalisert og kommunene er forpliktet til å samarbeide om større forurensninger i statlig bestemte interkommunale regioner. Brann- og redningsvesenet er i denne sammenheng kommunenes utførende organ. Det kan derfor stilles spørsmål om hvorfor myndighetene ikke har regionalisert hele ansvarsområdet når mange oppgaver allerede er regulert. De to påpekte reguleringer fratrar ikke kommunene ansvaret, men myndighetene har bestemt hvilke kommuner som skal samarbeide.

DSB har gode intensjoner og poengterer viktigheten av et interkommunalt samarbeid. De har ingen sterke virkemidler overfor kommunene og er avhengig av at kommunene selv tar initiativ til å samarbeide. De er ofte i dialog med grupper som allerede har bestemt seg for å se på et interkommunalt samarbeid. De har ingen gode virkemidler for å formidle budskapet til beslutningstakere som ikke har utredet interkommunalt samarbeid. Her er det fortsatt mange kommuner som ikke har foretatt en slik utredning. Dersom myndighetene ønsker å styrke framtidig interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet bør DSB få egnede rammebetingelser og effektive virkemidler. Dette kan bidra til en raskere utvikling av interkommunalt samarbeid, slik at flere kommuner utreder og finner gode interkommunale samarbeidsformer.

Mange regioner har gode intensjoner om et interkommunalt samarbeid, men av ulike årsaker blir ikke anbefalingene vedtatt av politiske organer. Mange utredninger mangler en tilfredsstillende strategi for å håndtere motstand. Prosjektorganisasjonen klarer derfor ikke å formidle anbefalingen, og grunnlaget for interkommunalt samarbeid, slik at politikerne forstår budskapet. Samtidig er det politiske nivået uvitende om behovene for endringer, når alt tilsynelatende fungerer godt. Det er derfor mulig for ansatte og ledere å påvirke og skape usikkerhet omkring intensjonene for et interkommunalt samarbeid. Jeg tror derfor at politikerne vedtar det som fungerer godt, fremfor det som kan gi det beste resultatet.

Det vil være spennende å undersøke nærmere hva som ligger til grunn for de politiske vedtakene i kommunene der man ikke vedtar interkommunalt samarbeid. En mulig forskningsprosess kan derfor være en studie hvor man undersøker holdninger, kunnskaper og mulig påvirkning av kommunestyremedlemmer i de utredningene som ikke førte frem til videre samarbeid.

Jeg har i denne masteroppgaven sett på utredninger som er foretatt de ti siste årene. I kapittel 6.1 fremkommer det at det fortsatt er svært mange kommuner som ikke har foretatt en utredning om interkommunalt samarbeid. Det vil derfor være interessant å studere hva som kan være årsaker til at disse kommunene ikke har utredet mulighetene for et interkommunalt samarbeid.

Litteraturliste

- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., Sandve, K. (2008) *Samfunnssikkerhet*. 3.opplag. Oslo, Universitetsforlaget.
- Baldwin, R., Cave, M. (1999) *Understanding Regulation – Theory, Strategy and Practice* (Kap. 1 og 2). Oxford, England, Oxford University Press.
- Banfield, E. C. (1973) *Ends and Means in Planning*. I Andreas Faludi (red): *A reader in Planning Theory* (s. 139-149). Oxford, England, Pergamon Press.
- Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) *Lov 2002-0614 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlige stoff og om brannvesenets redningsoppgaver*
Tilgjengelig fra: < <http://www.lovdatab.no/all/hl-20020614-020.html> > [nedlastet 08.05.11]
- Brannmuseet (udatert) *Byens brannhistorie; Det gamle Oslo* [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://www.brannmuseet.no/Brannhistorie.htm> > [nedlastet 12.05.11]
- Brunsson N., Olsen J. P. (1990) *Kan organisasjonsendringer velges?* Stockholm, Carlssons.
- Busch, T., Johnsen, J., Vanebo, J. O. (2003a) *Endringsledelse i det offentlige*. 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Busch, T., Vanebo, J. O. (2003b) *Organisasjon og ledelse: Et integrert perspektiv*. 5. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Dimensjoneringsforskriften (2002) *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen* fastsatt etter lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver og forskrift av 01.september 2003 nr. 1161 om delegering av myndighet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter produktkontrollloven.
Tilgjengelig fra: < <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20020626-0729.html> > [nedlastet 08.05.11]
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2003) *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*, Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://oppslagsverket.dsb.no/content/brann-ogeksplosjonsvern/forskrifter/organisering-av-brannvesen/veiledning/> > [nedlastet 09.05.11]

- DSB (2010) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap *Brannvesenets totale antall utrykninger, etter utrykningskategori* [Internett] Tilgjengelig fra: < http://stat.dsb.no//Dialog/varval.asp?ma=020101&ti=Brannvesenets+totale+antall+utrykninger%2C+etter+kommune%2C+%E5r+og+utrykningskategori%2E+2000%2D+2010&path=../Database/DSB/2_Utrykninger/&search=UTRYKNING&lang=5> [nedlastet 06.05.2012]
- DSB (2011) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (27.01.2011) *DSBs roller* [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://www.dsb.no/en/toppmeny/Om-DSB/DSBs-roller/>> [nedlastet 03.07.2012]
- DSB (2012) Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap *Kartinnsynsløsning* [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://kart.dsb.no/default.aspx?gui=1&lang=2>> [nedlastet 02.09.2012]
- Egeberg, Morten (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, s 20-63. Otta: Engers boktrykkeri
- Flyvbjerg, Bent (1989) *Rationalitet og magt*. Bind II: En case studie af planlægning, politikk og modernitet, s. 329-373. København: Academic Press
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departement (2001). *Brann- og eksplosjonsvern*. St.meld. nr. 41, 2000-2001. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departement
- Halck, P. K. (2012) Motstand mot endring. *Tidsskrift for personal og ledelse* (nr.4), s. 48-49.
- Halvorsen, K. (2011) *Å forske på samfunnet: En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utgave, 3. opplag. Oslo, Cappelen Akademiske Forlag.
- Holte, D. C. (2011) *Brannvesenets ressursutnyttelse i Follo politidistrikt*. Ski
- Innes, Judith E. (1998) Information in Communicative Planning. *Journal of the American Planning Association Journal*, 64(1), s. 52-63. Chicago, IL: American Planning Association
- Jacobsen, D. I. (2011a) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2.utgave, 3. opplag. Kristiansand, Høgskoleforlaget.

- Jacobsen, D. I. (2011b) *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 5. opplag. Bergen, Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I., Thorsvik, J. (2007) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen, Fagbokforlaget.
- Justis- og politidepartement (2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. St. meld. nr. 17 (2001-2002). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartement (2008). *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*. St. meld. nr. 22 (2007-2008). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartement (2009). *Brannikkerhet: Forebyggende og brannvesenets redningsoppgaver*. St. meld. nr. 35 (2008-2009). Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Klosterman, R. (1985) *Arguments for and against planning* (vol 56, nr. 1, side 5-20) Town planning review.
- Kotter, J. P. (1996) *Leading Change*. Bosten, Massachusetts, Harvard Business School Press
- Kotter, J. P., Schlesinger L. A. (1979) *Choosing strategies for change*. Bosten, Harvard Business Review
- Kommuneloven. (1992) *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (kommuneloven) av 25. september 1992 nr 107. [internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.lovdato.no/all/hl-19920925-107.html>> [nedlastet 18.08.2012]
- Kystverket (2009) En administrativ veileder for kommuner og IUA. [internett] Tilgjengelig fra < <http://www.kystverket.no/Documents/Beredskap/Veiledere/Administrativ%20veileder%20for%20kommuner%20og%20IUA.pdf> > [nedlastet 18.08.2012]
- Lindblom, C. E. (1973) *The Science of "Muddling Through"*. I Andreas Faludi (red): A reader in Planning Theory (s. 151-169). Oxford, England, Pergamon Press.
- Lov om interkommunale selskaper. (1999) Lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999. [internett] Tilgjengelig fra: < <http://www.lovdato.no/>> [nedlastet 18.08.2012]

- NOU 2006:6. Justis- og politidepartement (2006). *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. NOU 2006:6. Oslo, Departementenes servicesenter.
- NOU 2012:8 Justis- og beredskapsdepartement (2012). *Ny utdanning for nye utfordringer; Helhetlig utdanningsmodell for fremtidig personell i brannvesenet*. NOU 2012:8. Oslo, Departementenes servicesenter.
- Short, H A. (1973) Organization Man; Rational or Selfactualizing, *Public Administration Review*.
- Statistisk sentralbyrå (2011). <http://www.ssb.no/> (nedlastet 23.04.2011)

Kildehenvisninger kapittel 5 og 6

Aarmo, Birger (2012) Vil samle brannvesenet i Namdal. *Namdalsavisa*, 14. april 2012.

[Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.namdalsavisa.no/Nyhet/article6010981.ece> > [nedlastet 13.09.2012]

Akershus Fylke (2012) *Wikipedia*, 5. november 2012. [Internett] Tilgjengelig fra:

<http://nn.wikipedia.org/wiki/Akershus_fylke> [nedlastet 5.11.2012]

Arbeidsgruppe Follo (2004) *Brannvernsamarbeid i Follo; Rapport fra arbeidsgruppa*, 29 sider.

Arbeidsgruppe Midt-Hedmark (2003) *Hovedrapport Sør-Østedal regionens brann- og redningsvesen sammenslåingsprosjekt*, 79 sider.

Arbeidsgruppe Ringsaker (2009) *Hvordan kan en felles beredskap for Ringsaker, Stange, Løten og Hamar bli med utgangspunkt i gjeldende risikovurderinger og forskrifter*, 8 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www1.ringsaker.kommune.no/innsyn6/wfdocument.aspx?journalpostid=2010015143&dokid=318652&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF> > [nedlastet 28.04.2012]

Arbeidsgruppe Trøndelag (2010a) *Brannsamarbeid mellom Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, Rissa brann- og redningstjeneste og Leksvik brann- og redningstjeneste; en beskrivelse av premisser, forberedelser og tiltak* (17 sider).

Arbeidsgruppe Trøndelag (2010b) *Brannsamarbeid mellom Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, Oppdal brann- og redningstjeneste; en beskrivelse av premisser, forberedelser og tiltak* (28 sider).

Arbeidsgruppe Trøndelag (2011) *Brannsamarbeid mellom Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, Rennebu brannvesen; en beskrivelse av premisser, forberedelser og tiltak* (26 sider).

Arbeidsgruppe Øvre Romerike (2012) *Felles saksfremlegg; Utredning av brannsamarbeid mellom kommunene på Øvre Romerike*, 40 sider.

Bjørø S., Buvarp R., Moum S., Ruud S., Strømmen T. (2010) *Felles brann- og redningstjeneste i Midtre Namdal Samkommune. Midtre Namdal*. [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=felles%20brann-%20og%20redning&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F>

http://www.midre-namdal.no/getfile.php?1324122.1680.cevcvrtdcu%2Ffelles%2Bbrann%2Bog%2Bredningstjeneste%2Bi%2Bmnr%2B10.495.2.pdf&ei=wzWIUK3FIqWh4gTvxiGoBg&usg=AFQjCNGziz0_XxVZbXJDPfFKRizpq7PAvA > [nedlastet 10.04.2012]

Brannkonstabler (2009) *Svar på høring fra brannkonstabler Ringsaker brannvesen avdeling Brummundal*, 1 side. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www1.ringsaker.kommune.no/innsyn6/wfdocument.aspx?journalpostid=2010015143&dokid=318654&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF> > [nedlastet 28.04.2012]

Brann- og redningstjenesten (2007), 1 side. [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.kongsbergregionen.no/prosjekter/avsluttede-prosjekt/brann-og-redningstjeneste> > [nedlastet 10.04.2012]

Brannsjefene i Midt-Hedmark (2002) *Forprosjekt for interkommunalt brann- og redningsvesen mellom Våler, Åmot, Stor-Elvdal, Engerdal, Trysil og Elverum*, 9 sider.

Brannsjefene Midtre Namdal (2010) *Felles brann- og redningstjeneste i Midtre Namdal samkommune*, 49 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=felles%20brann-%20og%20redningstjeneste%20i%20midtre%20namdal%20samkommune%20&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.midre-namdal.no%2Fgetfile.php%2F1324122.1680.cevcvrtdcu%2Ffelles%2Bbrann%2Bog%2Bredningstjeneste%2Bi%2Bmnr%2B10.495.2.pdf&ei=Il6WUJz8EqOI4gSJ-YDICQ&usg=AFQjCNGziz0_XxVZbXJDPfFKRizpq7PAvA > [nedlastet 23.04.2012]

Brannording Ringsaker (2010), 13 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www1.ringsaker.kommune.no/innsyn6/wfdocument.aspx?journalpostid=2010015143&dokid=338333&versjon=3&variant=P&ct=RA-PDF>> [nedlastet 28.04.2012]

Brenden, J. E. (2009) Imot sammenslåing med HIB. *Ringsaker Blad*, 06. oktober 2009. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www.ostlendingen.no/ringsaker-blad/imot-sammenslaing-med-hib-1.4001485> > [nedlastet 02.09.2012]

- Bollmann, A. M (2011) Høring om fremtidig brannvern på Sotra, Bergen (3 sider) .
[Internett] Tilgjengelig fra: < http://sak.fjell.kommune.no/ephorte/pub/getfile.aspx/ephdoc/?db%3DEPHORTE%26ParamCount%3D1%26JP_ID%3D171084 >
[nedlastet 05. september 2012].
- Buskerud Fylke (2012) *Wikipedia*, 4. september 2012. [Internett] Tilgjengelig fra: < http://nn.wikipedia.org/wiki/Buskerud_fylke > [nedlastet 5.11.2012]
- Børresen, Arne (2005) Brannkonsulent med hemmelig agenda? *Demokraten*, 10. januar 2005. [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.demokraten.no/lokalnytt/article1404199.ece>> [nedlastet 01. september 2012].
- Eikanger, Magne (2004a) Felles brannvesen for Bygland kommune, Bykle kommune, Evje og Hornnes kommune, Iveland kommune, Valle kommune. Eigersund (87 sider).
- Eikanger, Magne (2004b) Felles brannvesen for Fredrikstad kommune, Halden kommune, Hvaler kommune, Sarpsborg kommune. Eigersund (79 sider).
- Eikanger, Magne (2006) Fellesbrannvesen for Arendal kommune, Froland kommune, Gjerstad kommune, Risør kommune, Tvedestrand kommune, Vegårshei kommune, Åmli kommune. Eigersund (100 sider)
- Eikanger, Magne (2007) Fellesbrannvesen for Flesberg kommune, Hjartdal kommune, Hof kommune, Kongsberg kommune, Lardal kommune, Nore og Uvdal kommune, Notodden kommune, Rollag kommune, Tinn Kommune, 90 sider, Eigersund. [Internett] Tilgjengelig fra: < http://www.kongsbergregionen.no/content/download/679/3025/file/Kongsbergregionen%20utredning%20310507_b_rannvernsamarbeid.pdf > [nedlastet 10.04.2012]
- Eikanger, Magne (2009) Analyse av brannrisiko og sårbarhet i Levanger og Verdal kommune. Eigersund, 54 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:< http://www.verdal.kommune.no/Global/Politikk/2010/vedlegg/k10_sak11_vedl2.pdf >
[nedlastet 23.04.2012]
- Eikanger, Magne (2011) Utredning av felles brannvern på Sotra, inkl. samarbeid med Bergen, 97 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:< <http://www.fjell.kommune.no/PageFiles/9021/Utredning%20Sotra%20190211.pdf> > [nedlastet 23.04.2012]

Fagforbundet (Udatert) *Høringsuttales felles brannvesen Kongsberg regionen*, 2 sider.

[Internett] Tilgjengelig fra: <

http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=dokumenter%20fellesbrannvesen&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CDMQFjAD&url=http%3A%2F%2Fmail1.kongsberg.kommune.no%2Fintradok.nsf%2F02dd68ed9bcb920ec125693500572f6d%2F3b007947d843a508c1257233004d65b8%2F%24FILE%2FFagforbundet%2520Rollag.pdf&ei=2CRkULe6F4XKswbwlICgBA&usq=AFQjCNEhzsevLCohY_pGmnNqwO6shz4ZPQ> [nedlastet 10.04.2012]

Fagforbundet (2009) *Høringsuttalelse i forbindelse med utredning av brannordning i Ringsaker kommune*, 3 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:

<<http://www1.ringsaker.kommune.no/innsyn6/wfdocument.aspx?journalpostid=2010015143&dokid=318655&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>> [nedlastet 28.04.2012]

Fagforbundet (2010) *Høring felles brann- og feiervesen Innherredsamkommune*, 8

sider. [Internett] Tilgjengelig fra: < http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/100218/3_4.pdf > [nedlastet 23.04.2012]

Hedmark fylke (2012) *Wikipedia*, 5. november 2012. [Internett] Tilgjengelig fra: <

http://nn.wikipedia.org/wiki/Hedmark_fylke> [nedlastet 5.11.2012]

Hemne kommune (2010) *Utredning for felles ledelse av brannvesen i Aure og Hemne*, 8

sider. [Internett] Tilgjengelig fra: < [https://sametime.hemne.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C125720B004500EBC125773100353FE2/\\$FILE/10013919.pdf](https://sametime.hemne.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C125720B004500EBC125773100353FE2/$FILE/10013919.pdf) > [nedlastet 01.09.2012]

Hjartdal kommune (2007) *Samarbeid om interkommunalt brannvesen*, 10 sider.

[Internett] Tilgjengelig

fra:<[http://mail1.kongsberg.kommune.no/intradok.nsf/02dd68ed9bcb920ec125693500572f6d/3b007947d843a508c1257233004d65b8/\\$FILE/Uttale%20Hjartdal%20brannvesen.pdf](http://mail1.kongsberg.kommune.no/intradok.nsf/02dd68ed9bcb920ec125693500572f6d/3b007947d843a508c1257233004d65b8/$FILE/Uttale%20Hjartdal%20brannvesen.pdf)> [nedlastet 10.04.2012]

Innherred Samkommune (2009) *Sluttrapport; Prosjekt felles brann- og feiervesen*

Innherred Samkommune, 24 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:<

http://www.innherred-samkommune.no/saker/skom/091029/30_1.pdf> [nedlastet 23.04.2012]

- Knutepunkt Sørlandet (2007) *Brannvern i Kristiansandregionen; Vurdering av alternative løsninger og anbefalinger*, 99 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://www.knutepunktsorlandet.no/kunde/filer/Sluttrapport-h%c3%b8ringsforslag.pdf>> [nedlastet 31.08.2012]
- Kristiansand kommune (2008) *Regionalt brannvern; Forslag om felles brann- og redningstjeneste fra 01.08.2008*, 18 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:< http://pa.kristiansand.kommune.no/politiske_filer/2008%5CBYSTYR%5C2008008714-418247.PDF >[nedlastet 31.08.2012]
- Langsæther, Erik (2005) Brannvesenet blir dårligere av sammenslåing. *Sarpsborg Arbeiderblad*, 03.01.2005. [Internett] Tilgjengelig fra:< http://www.sa.no/lokale_nyheter/article1393437.ece>[nedlastet 01.09.2012]
- Lunner kommune (2007) *Organisering av brannvesenet; Samarbeid med Gran kommune*, 12 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=dokumenter%20fellesbrannvesen&source=web&cd=26&ved=0CEMQFjAFOBQ&url=http%3A%2F%2Flunner.custompublish.com%2Fgetfile.php%2F541275.621.duawfcfycc%2FKommunestyret%2520300807.pdf&ei=pCpkUKioPI7EsgaI74HwBw&usg=AFQjCNEPtbvr9ISJzsUGMDSKgG8NgfGj1A> >[nedlastet 31.08.2012]
- Mesnali brannstasjon (2009) *Høringsuttalelse fra mannskaper tilknyttet Mesnali Brannstasjon* (2009), 2 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://www1.ringsaker.kommune.no/innsyn6/wfdocument.aspx?journalpostid=2010015143&dokid=318653&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF> >[nedlastet 28.04.2012]
- Nilsen; Morten (2005) *Tvil om felles brannvesen*. *Demokraten*, 07. januar 2005. [Internett] Tilgjengelig fra:< <http://www.demokraten.no/lokalnytt/article1400690.ece>>[nedlastet 27.09.2012].
- Paulsen, B. O (2011) *Årsmelding 2011*, 28 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.sotrabrannvern.no/Filnedlasting.aspx?MIId=4&FilId=477> > [nedlastet 01.08.2012]
- Prosjektgruppe Vestfold (2008a) *Utvidet brannvesen samarbeid i Vestfold; Rapport fra en prosjektgruppe – Hefte 1 hovedrapport*, 42 sider.

- Prosjektgruppe Vestfold (2008b) *Utvidet brannvesen samarbeid i Vestfold*; Rapport fra en prosjektgruppe – Hefte 2 vedleggsrapport, 57 sider.
- Prosjektgruppe Sør-Rogaland (2001) *Hovedrapport FAR-prosjektet brann- og redning; Sandnes og Stavanger brannvesen*, 50 sider.
- Prosjektgruppe Sør-Rogaland (2003) *Sammenslåingsprosjektet brann og feiervesen; Sandnes og Stavanger brannvesen*, 33 sider.
- Prosjektgruppe Øvre Romerike (2011) *Utredning av brannsamarbeid mellom kommune på Øvre Romerike*, 30 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www.grib.no/dokumenter/utredning%20av%20brannsamorbeid%20-%20prosjektgruppens%20rapport.pdf> > [nedlastet 28.04.2012]
- Revisjon Midt-Norge (2011) *Vurdering av interkommunalt arbeid; Malvik kommune*, 40 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www.revisjonmidt norge.no/rapporter/EndeligrapportvurderingavIKSMalvik.pdf> > [nedlastet 01.09.2012]
- Ringsaker kommune (2009) *Vedrørende ny brannordning*, 2 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:
<<http://www1.ringsaker.kommune.no/innsyn6/wfdocument.aspx?journalpostid=2010015143&dokid=318656&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF>> [nedlastet 28.04.2012]
- Rogaland Fylke (2012) *Wikipedia*, 23. september 2012. [Internett] Tilgjengelig fra: <
http://nn.wikipedia.org/wiki/Rogaland_fylke > [nedlastet 5.11.2012]
- Rådmennene Ind-Trøndelag (2004) *Interkommunalt samarbeid mellom kommunene Inderøy, Verran og Steinkjer*, 25 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=interkommunalt%20samarbeid%20steinkjer&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.steinkjer.kommune.no%2Fgetfile.php%2F406538.1003.bcwdeyryuv%2F1100-INVEST-dokument%2Bdatert%2B26.05.04.doc&ei=oLiAUKW4IuWK4gTw3IGQAw&usq=AFQjCNGcabEm7KW9FX3OBbEV6JmjBAI2Zw> > [nedlastet 23.04.2012]
- Salten regionråd (udatert) *Felles brann- og redningsvesen for Salten (avsluttet prosjekt)*, 4 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
<http://www.salten.no/prosjekter/1171-felles->

[brann-og-redningsvesen-for-salten-avsluttet-prosjekt.html](http://www.salten.no/files/salten-regionrad/prosjekter/gamle/Sr-sak%202803%20-%20Vedlegg.doc)> [nedlastet 23.04.2012]

Salten regionråd (2003) *Forprosjekt for interkommunalt brann- og redningsvesen i Salten*, 21 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
http://www.salten.no/files/salten_regionrad/prosjekter/gamle/Sr-sak%202803%20-%20Vedlegg.doc > [nedlastet 23.04.2012]

Sos brannconsult (2009) *Forprosjekt Sogn brann og redning; Ei vurdering av interkommunalt samarbeid innan tenesteområdet brann*, 29 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:< <http://www.luster.kommune.no/cpclass/run/cpesa62/file.php/def/10000298d10000463o70b0a4/rapport-forprosjekt-sogn-brannvern.pdf>> [nedlastet 31.05.2012]

Sos brannconsult (2010) *Sogn brann og redning; Ei utgreiing og tilråding om interkommunalt samarbeid innan tenesteområdet brann og redning*, 36 sider. [Internett] Tilgjengelig fra:<
http://www.fylkesmannen.no/Sogn_brann_og_redning_hovudrapport_TGuJx.pdf.
[file](http://www.fylkesmannen.no/Sogn_brann_og_redning_hovudrapport_TGuJx.pdf)> [nedlastet 31.05.2012]

Styringsgruppe Salten (2004) Styringsgruppa for felles branntjeneste i Salten; Saksframlegg Salten brann IKS, 10 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <
http://www.salten.no/files/salten_regionrad/prosjekter/gamle/aksframlegg%20for%20kommunene.doc> [nedlastet 23.04.2012]

Sæverås, Karstein (2011) Brannstyret er vengeklipt, Vestnytt 26. mai 2011. [Internett] Tilgjengelig fra: < <http://vestnytt.no/nyheter/brannstyret-er-vengeklipt/> > [nedlastet 01.09.2012]

Sør-Trøndelag Fylke (2012) *Wikipedia*, 4. september 2012. [Internett] Tilgjengelig fra: <
http://nn.wikipedia.org/wiki/S%C3%B8r-Tr%C3%B8ndelag_fylke> [nedlastet 5.11.2012]

Telemark Fylke (2012) *Wikipedia*, 4. september 2012. [Internett] Tilgjengelig fra: <
http://nn.wikipedia.org/wiki/Telemark_fylke > [nedlastet 5.11.2012]

Trondheimsregionen (udatert) Bilde av regionen. [Internett] Tilgjengelig fra: <
www.trondheimsregionen.no/ > [nedlastet 14.10.2012]

Ufs, Geir (2005) Noregs største område for brannsamarbeid, Vest Telemark blad 27.08.2005. [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.vtb.no/vis.php?id=2475>> [nedlastet 10.05.2012]

Utredningsgruppe Drammen (2011) *Utvidelse av Drammensregionens brannvesen; Krødsherad som ny eierkommune i DRBV*, 8 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=fredrikstad%20kommune%20fellesbrannvesen&source=web&cd=44&cad=rja&ved=0CDMQFjADOCg&url=http%3A%2F%2Fwww.drammen.kommune.no%2FTemplates%2FSSP.eDemokrati%2Fmodules%2FSyncFileHandler.ashx%3Fdokid%3D11115104%26kom%3Ddrammen%26version%3D1%26reserved%3D0%26variant%3DP%26name%3DSaksfremlegg%26fext%3DS%26pageID%3D2882%26digest%3DHEeXiHahNfuZnc8fUA4FfQgg&ei=NCRkULe1N4_ktQa4jIDYBA&usg=AFQjCNEFQf1LjXVBqV7-fhZKP0I1oW-6TQ> [nedlastet 02.09.2012]

Utredningsgruppe Fosen (2007) *Utredning om interkommunalt brann- og redningsvesen på Fosen; Rapport fra utredningsgruppen*, 29 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://www.rissa.kommune.no/file.axd?fileid=11296>> [nedlastet 01.09.2012]

Utredningsgruppe Østre Agder (2006) *Innstillingsdokument; Oppsummering og innstilling fra utredningsgruppen; Utredning av fellesbrannvesen for kommunene Arendal, Froland, Gjerstad, Risør, Tvedestrand, Vegårshei, Åmli*, 19 sider. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=dokumenter%20fellesbrannvesen&source=web&cd=12&ved=0CCYQFjABOAO&url=http%3A%2F%2F159.171.0.169%2Fgje%2Fgetfile.aspx%2Fephdoc%2F%3Fdb%253DEPHORTE%2526MO_ID%253D52%2526MD_DOKTYPE_DU%253DMI&ei=tiZkUOfhPIjSsgao3IHwBQ&usg=AFQjCNH2slxgCDtgOaYkA6ezTmZhpOGpcw> [nedlastet 23.05.2012]

Øyvind, Engdahl (2002) *Rapport om interkommunalt brannvesen på Øvre Romerike*, 26 sider.

Oversikt over vedlegg

1. Brannvesenets totale antall utrykninger, etter utrykningskategori.
2. Informasjons e-post ved etterspørring av utredningsdokumenter.
3. Informasjon sendt til informantene om masteroppgaven m.m.
4. Intervjuguide Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
5. Intervjuguide prosjektledere/-deltakere.
6. Intervjuguide politiske informanter.
7. Oversikt over utredninger de ti siste år.
8. Mål/mandat for utredningene.
9. Prosjektstyringsgrupper, sammensetning, informasjonsmøter.
10. Økonomi, mandat, avvik.
11. Motstand, kommentarer, høringsuttaler.

Vedlegg 1: Brannvesenets totale antall utrykninger, etter utrykningskategori

Hele landet	2010
01 Bygningsbrann	5 344
02 Skogbrann	62
03 Brann i grass/kratt	1 002
04 Flybrann	7
05 Brann i passasjerskip	5
06 Brann i lasteskip	7
07 Brann i annet skip	18
08 Brann i fritidsbåt	68
09 Brann i campingvogn/telt	40
10 Togbrann	7
11 Brann i trikk	1
12 Brann på T-bane	1
13 Brann i buss	33
14 Brann i lastebil	114
15 Brann i personbil	874
16 Brann i annet motorkjøretøy	117
17 Brann i container	408
18 Tunnelbrann	12
19 Annen brann	1 358
20 Uhell med transport av farlig gods	36
21 Falsk alarm	1 169
22 Unødig alarm	16 079
23 Brannhindrende tiltak	3 706
24 Medisinsk bistand	945
25 Trafikkulykke	3 985
26 Hurtigfrigjøring	37
27 Frigjøring	194
28 Restverdiredning	691
29 Redningsoppdrag	1 094
30 Vannskade/oversvømmelse	1 457
31 Klimaskapt hendelse	145
32 Akutt forurensing	744
33 Dykkeroppdrag	192
Alle utrykningskategorier	39 952

F.o.m. 2010 er pipebranner inkludert i bygningsbrannene **Kilde:** DSB(2010)

Vedlegg 2: Informasjons epost ved etterspørring etter utredningsdokumenter

Hei!

Undertegnede er mastergradsstudent i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger (UiS) og jeg holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Valget for tema på masteroppgaven falt naturlig på brannvesen, da interessen for brann- og redningsoppgaver er stor selv etter 29 år i brannvesenet.

Mitt navn er Dag Christian Holte, er 48 år og bor i Ski. I det daglige jobber jeg som brannsjef i Nordre Follo brannvesen IKS. Grunnen til at jeg valgte å starte et mastergradsstudium var et ønske om å styrke min kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, spesielt innenfor katastrofe og krisehåndtering, stabsarbeid, HMS, og risikobasert styring.

Tema er interkommunalt brannsamarbeid og jeg skal se på hvilke faktorer som fremmer og hemmer et slikt samarbeid. Dere lyktes i å få til et interkommunalt brannsamarbeid og det er interessant å se på prosessen som førte til et positivt resultat.

Har derfor et spørsmål om det er mulig å få tilsendt utredningen (dokumentene) dere utarbeidet i forbindelse med dannelsen av nn.

På forhånd takk!

Dag Christian Holte

Vedlegg 3: Informasjonsepost ved etterspørring etter utredningsdokumenter

Hei!

Undertegnede er mastergradsstudent i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger (UiS) og jeg holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Valget for tema på masteroppgaven falt naturlig på brannvesen, da interessen for brann- og redningsoppgaver er stor selv etter 29 år i brannvesenet.

Mitt navn er Dag Christian Holte, er 48 år og bor i Ski. I det daglige jobber jeg som brannsjef i Nordre Follo brannvesen IKS. Grunnen til at jeg valgte å starte et mastergradsstudium var et ønske om å styrke min kompetanse innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, spesielt innenfor katastrofe og krisehåndtering, stabsarbeid, HMS, og risikobasert styring.

Tema er interkommunalt brannsamarbeid og jeg skal se på hvilke faktorer som fremmer og hemmer et slikt samarbeid. Dere lyktes i å få til et interkommunalt brannsamarbeid og det er interessant å se på prosessen som førte til et positivt resultat.

Har derfor et spørsmål om det er mulig å få tilsendt utredningen (dokumentene) dere utarbeidet i forbindelse med dannelsen av nn.

På forhånd takk!

Dag Christian Holte

Vedlegg 4: Intervjuguide Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Innledning:

- Presentasjon av undertegnede, tema, problemstilling og fremdrift
- Intervjukontrakt

Spørsmål/tema:

1. Om intervjupersonen(e)

- Hva er din alder, utdanning og bakgrunn?
- Hvor lenge har du jobbet, evt. tidligere arbeid?
- Hva er din funksjon/rolle?
- Hvilke avdeling jobber du i?
- Hvilke ansvarsområde har din avdeling?

2. Hvilke tanker og faglige syn har DSB på interkommunalt samarbeid?

3. Samfunnets endringstakt har endret seg raskere de siste årene. Infrastrukturen i samfunnet er i stadig utvikling, men samtidig er samfunnet blitt et mer sårbart, jfr. NOU 2000:24. Risikoen i samfunnet har også endret seg til et mer sammensatt risikobilde og uønskede hendelser kan omfatte flere kommuner. Politi og helse har hatt utredninger som har gitt organisatoriske endringer for å øke håndteringsevnen og robusthet. Gir organisering av dagens brannvesen (kommunemodellen) robuste brann- og redningsvesen?

Stikkord:

- Dagens risikobilde og håndteringsevne?
- Har DSB vurdert samfunnsutviklingen og beredskapsbehovet frem i tid? Eventuelt hvem bør gjøre dette?
- annet?

4. Samtlige utredninger om felles brannvesen de siste 10 årene, som studenten har fått utlevert(vedlegg), har et signifikant resultat om å danne felles brannvesen. Rapportene er tydelig i gevinstene med samarbeid på tvers av kommunegrensene. Til tross for store gevinster blir 8 av 18 prosjekter skrinlagt. I tillegg er det gjennomført få/ingen utredninger knyttet til de resterende brannvesen. Har dere tanker/formening om hvorfor?

Stikkord:

- manglende engasjement fra offentlige etater?
- manglende kompetanse/involvering blant beslutningstakerne?
- antall beslutningstakere?
- politiske motstand?
- organisatorisk motstand?
- motstand blant ansatte?

- innbygger motstand?
- utredningsprosessen?
- annet?

5. Stortingsmeldingene de siste årene har inneholdt et ønske om en utvikling av interkommunale brannvesen. Hva har DSB gjort i for å motivere kommunene til å se på regionalt samarbeid mellom flere kommuner?

Stikkord:

- Historisk?
- Involvering?
- Samarbeid med andre sektorer/etater?
- Hvem har ansvaret/pådriver for å videreføre signalene nedfelt i stortingsmeldingene?
- Har dere noen visjoner, mål eller strategier knyttet til utvikling av regionalt samarbeid?
- brukt tvang eller gjort andre tiltak?
- annet?

6. Hvilke faktorer tror dere fremmer et regionalt samarbeid mellom flere kommuner?

Stikkord:

- økonomi?
- geografi?
- organisering?
- tilfredsstillende lov/forskrifter?
- involvering fra andre instanser?
- større hendelser og håndteringsevne?
- ledelsen i kommunen/brannvesenet?
- ansatte i brannvesenet?
- tilsyn knyttet til brann- og redningsarbeidet?
- kvalitetsheving?
- rekruttering?
- andre forhold

7. Hvilke faktorer tror dere hemmer et regionalt samarbeid mellom flere kommuner?

Stikkord:

- økonomi?
- geografi?
- organisering?
- lov/forskrifter?
- involvering fra andre instanser?
- større hendelser og håndteringsevne?
- ledelsen i kommunen/brannvesenet?
- ansatte i brannvesenet?
- tilsyn knyttet til brann- og redningsarbeidet?
- tilhørighet?
- eierskap, politikerne og administrasjon mister makten?
- andre forhold

Har dere noen anbefalinger om å foreta intervju med andre instanser/personer?

Vedlegg 5: Intervjuguide prosjektledere/-deltakere

Innledning:

- Presentasjon av undertegnede, tema, problemstilling og fremdrift
- Informasjon om retningslinjer for intervjuet

Spørsmål/tema:

1. Om intervjupersonen(e)

- Hva er din alder, utdanning og bakgrunn?
- Hva var din funksjon/rolle i forbindelse med utredningen?
- Hvilke funksjon/rolle hadde du når arbeidet pågikk?

2. Hva var bakgrunnen for å utrede et felles brannvesen?

- hvem tok initiativet?
- hva var drivkraften?
- eventuelle mål/delmål?

3. Hvordan ble utredningens arbeidet organisert?

- type prosjektorganisering?
- kan du beskrive sammensetningen av gruppen(e)
- var alle aktuelle deltakere med i gruppen(e)?
- hvilke rolle hadde brannvesenets ledelse?

4. Hvem utarbeidet rapport grunnlaget?

- var det rom for motstridende syn?

5. Hva var tiltakene for å oppnå målet som ble satt?

- er tiltakene vanskelig å definere?
- endret tiltakene seg underveis?
- ble konsekvensene av tiltak(ene) utredet?
- hva slags roller hadde de ulike aktørene?

6. Var det noen interessekonflikter mellom deltakerne?

- stilte alle med samme forutsetning
- hvordan var holdningene til deltakerne?
- ønsket deltakerne å realisere egne interesser?

7. Kan du si noe mer om den foretrekkende løsningen?

- effektivt
- mulig negative effekter?
- var det enighet om innholdet?

8. Var overordnede myndigheter involvert på noen måte?

9. Hvilke politisk interesse var det for å samarbeide mellom kommunene om brannvesenet?
(Før prosjektstart og i prosessen)
- ble politikerne påvirket på noen måte?
 - i så tilfelle – hvilke aktører?
10. Var alle prosjektmedlemmene aktive deltakende i prosessen?
- var det respekt for forskjellige synspunkter?
 - endret holdningen til medlemmene seg underveis (når fakta ble lagt frem)?
11. På det endelige forslaget, hva slags oppfatninger og holdninger var det?
- uenighet om de gode løsninger?
 - forslagene bygger på feilaktige premisser?
 - faglige uenigheter?
 - ble forslaget oppfattet som en radikal endring av organisasjonene?
12. Hvordan ble prosessen kommunisert videre til politisk, kommuneadministrasjon, brannvesenene?
- ble rapporten godt nok kommunisert til beslutningstakerne?
 - opplevde du at budskapet nådde riktig frem til beslutningstakerne?
13. Hva var den største utfordringen?
- hvorfor lyktes man ikke med et felles brannvesen mellom kommuner?
 - hvorfor tror du at man lyktes med et felles brannvesen kommuner?
14. Hvilke faktorer tror du hemmer og fremmer utviklingen av brannvesenet?
Kan du grunngi de viktigste:
- økonomi?
 - geografi?
 - organisering?
 - lov/forskrifter?
 - involvering fra andre instanser?
 - større hendelser og håndteringsevne?
 - ledelsen i kommunen/brannvesenet?
 - ansatte i brannvesenet?
 - tilsyn knyttet til brann- og redningsarbeidet?
 - tilhørighet?
 - eierskap (politikere og administrasjon som mister makten)?
 - andre forhold

Vedlegg 6: Intervjuguide Politiker

Innledning:

- Presentasjon av undertegnede, tema, problemstilling og fremdrift
- Informasjon om retningslinjer for intervjuet

Spørsmål/tema:

1. Om intervjupersonen

- Hva er din alder, utdanning og bakgrunn?
- Hva var din funksjon/rolle i forbindelse med utredningen?
- Hvilke type arbeid/stilling/funksjon hadde du når arbeidet pågikk?

2. Har dere jobbet med tema om brannvesen i din kommune før utredningstidspunktet?

- hvordan?
- var målene de samme som de nasjonale?
- hvis målene er motstridende hva er din oppfatning omkring dette?
- var det en utløsende hendelse/faktor som satte i gang behovet for endring?

3. Hva slags betydning har brannvesenet i lokalmiljøet ved utredningstidspunktet?

- hvorfor/ hvorfor ikke?
- var ressursen godt nok utnyttet?
- har betydningen blitt større i dagens brannvesen?

4. Hvordan tror du brannvesenet kunne håndtere større hendelser tidligere?

- (system påkjenning, kompetanse, ledelse)
- har det blitt annerledes i dag?

5. Kunne du tenke deg en annen organisering av brannvesenet?

- hvorfor/hvorfor ikke?

6. Hvordan var den politiske interessen omkring utredningen om brannsamarbeid?

- var det motstand/enighet?

7. Sett i lys av 22. juli rapporten vedrørende terrorangrepet i Oslo og Utøya, tror du at ditt syn om brannvesenet har endret seg?

- Stiller det seg annerledes hvis noe av kritikken (ledelse, samhandling, kultur og holdninger, robusthet) kan overføres til brannvesenet?

8. Hva tror du er hovedårsaken til at det ble et samarbeid mellom kommunene?

Kan du grunngi de viktigste punktene:

- økonomi?
- geografi?
- organisering?
- lov/forskrifter?
- involvering fra andre instanser?
- større hendelser og håndteringsevne?
- ledelsen i kommunen/brannvesenet?
- ansatte i brannvesenet?
- tilsyn knyttet til brann- og redningsarbeidet?
- tilhørighet?
- eierskap?
- andre forhold

Vedlegg 7: Oversikt over utredninger ti siste årene:

A) Antall kommuner som utredet samarbeid

B) Antall kommuner som innleddet et forpliktende samarbeid

Region/område	Kommuner (ikke samarbeid)	Antall innbyggere	A)	B)	Areal km ²	Samarbeidsform
Østre Agder – ny 1 heltids brannv.	Arendal, Froland, Gjerstad, (Grimstad), Risør, Tvedestrand, Vegårshei, Åmli	82 700	8	7*	3 445	Kommunelovens § 28 Arendal er vertskommune
Salten – ny 1 heltids brannv.	Beiarn, Gildeskål, Steigen, Saltdal, Hamarøy, Sørfold, Fauske, Bodø, (Meløy)	77 000	9	8	10 375	IKS
Innherred – ny	Verdal og Levanger	33 000	2	2	2 193	Samkommune
Ind-Trøndelag (– ny) 1 utredninger om utvidelse? 1 heltids brannv.	Inderøy, Verran, Steinkjer, Osen, Snåsa	29 000*	4	5*	4 789*	IKS
Midt Hedmark (- ny) 1 utredninger om utvidelse 1 heltids brannv.	Våler, Elverum, (Åmot), Stor-Elvdal, Engerdal, Trysil, Tolga, Rendalen, Engerdal, Alvdal, Tynset,	53 000*	7	10*	18 723*	IKS
Sogn – ny	Balestrand, Leikanger, Luster, Sogndal, Vik	18 300	5	5	2 056	IKS
Sør Rogaland 2 heltids brannv.	Time, Gjesdal, Klepp, Sandnes, Stavanger, Kvitsøy, Rennesøy, Randaberg, Sola	233 000	9	9*	1 459	IKS
Øvre Romerike 2 gang GRIB IKS + Nes, Hurdal, Eidsvoll 2 utredninger om utvidelse 1 heltids brannv.	Ullensaker, Gjerdrum, Nannestad, Nes, Hurdal, Eidsvoll	90 000	6	6*	2 056	IKS
Trondheim 3 utredninger om utvidelse 1 heltids brannv.	Trondheim, Malvik, Klæbu, (Stjørdal), (Skauen), (Melhus), (Midtre Gauldal), Rissa, Leksvik, Oppdal, Rennebu	215 500	7	7*	4 971	IKS
Setesdal – ny	Bygland, Bykle, Evje og Hornnes, Iveland, Valle	8 069	5	5	5 779	IKS

* Utvidet med flere kommuner etter førstegangsutredning.

Region/område	Kommuner (ikke samarbeid)	Antall innbyggere	A)	B)	Areal km ²	Samarbeidsform
Øvre Romerike 1 gang GRIB IKS + Nes, Hurdal, Eidsvoll 2 utredninger om utvidelse 1 heltids brannv.	Ullensaker, Gjerdrum, Nannestad, (Nes, Hurdal, Eidsvoll)	90 000	6	3	2 056	IKS
Kristiansand – ny 1 heltids brannv.	Kristiansand, Vennessla, Søgne, Sogndalen, Lillesand, Birkenes	121 200	6	6	1 891	IKS
Fosen – ny	Roan, Bjugn, Åfjord, Ørland	14 000	4	4	1 788	IKS
Midt Telemark – ny	Nome, Bø, Sauherad	16 600	3	3	1 014	Kommunelovens § 28 Nome er vertskommune
Drammen 3 utredninger om utvidelse 1,5 heltids brannv.	Drammen, Sande, Svelvik, Lier, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Sigdal, Krødsherad	151 600*	4	8*	2 470*	IKS
Søndre Follo SFB IKS (2) 1 heltids brannv.	Frogn, Nesodden, Ås	50 000	3	3*	222	IKS
Nordre Follo NFB IKS (2) 1 heltids brannv.	Enebakk, Oppegård, Ski	65 000	3	3*	436	IKS
Mossregionen Movar IKS (4) Vestby gikk fra et IKS 1 heltids brannv.	Moss, Rygge, Våler, Råde, Vestby	72 800	4	5*	687	IKS
Gaudal – ny	Melhus, Midtre Gaudal	21 600	2	2	2 591	IKS
Lunner og Gran – ny	Lunner, Gran	22 400	2	2	1 049	§28
Glåmdalen – ny	Kongsvinger, Grue	22 540	3	2	1 873	IKS

105

* Utvidet med flere kommuner etter førstegangsutredning.

Utredninger som ikke førte frem til samarbeid:

Region/område	Kommuner (ikke samarbeid)	Antall innbyggere	A)	B)	Areal km ²	Samarbeidsform
Sotra Sotra IKS (2) 1 heltids brannv.	Fjell, Sund, Bergen	284 500	3	0	(713)	(Kommunelovens § 28 Bergen vertskommune)
Hedmark Hedmarken interk (3) 1 heltids brannv.	Hamar, Ringsaker, Stange, Løten	63 100	4	0	(2 725)	(Kommunelovens § 28 Hamar vertskommune)
Vestfold fylke VIB IKS (3) 3 heltids brannv.	Holmestrand, Horten, Tønsberg, Nøtterøy og Tjøme, Sandefjord, Larvik, Stokke, Re, Andebu	206 500	10	0	(1 548)	Forslag til tettere samarbeid
Kongsberg 2 heltids brannv.	Flesberg, Hjartdal, Hof, Kongsberg, Lardal, Nore og Uvdal, Notodden, Rollag, Tinn	55 600	9	0	(8 523)	Anbefalt IKS
Søndre Østfold 3 heltids brannv.	Fredrikstad, Halden, Hvaler, Sarpsborg	151 000	4	0	(1 426)	Anbefalt IKS
Follo Søndre Follo IKS (3) + Nordre Follo IKS (2) (2 heltids brannv.)	Drøbak, Ski, Oppegård, Vestby, Ås	90 000	5	0	(526)	Anbefalt fusjon av 2 IKS til IKS
			35			

Vedlegg 8: Mål/mandat for utredningene

Østfold: "*Etablere samarbeidsløsninger som tilfredsstillende myndighetenes krav og eventuelle økonomiske gevinster for kommunene skal synliggjøres*" (Eikanger, 2004, S. 4).

Kongsberg: "*Avklare mulighetene for regionalt samarbeid om brann- og redningstjenesten, utarbeide forslag til organisasjonsmodell og gjennomføre etableringen*" (Eikanger, 2007, S.).

Vestfold: "*Økt samhandling og samarbeid innenfor dagens organisering eller et felles brannvesen*" (Prosjektgruppen Vestfold, 2008a, S. 3).

Øvre Romerike 1.gang: "*Det gjennomføres en utredning om brannsamarbeid og felles ledelse av brannvernet for hele regionen i samsvar med alternativ nr. 1 i utredningen til Norsk brannvernforening*" (Engdahl, 2002, S.).

Øvre Romerike 2. gang: "*Vurdere mulighetene for felles gevinster gjennom et utvidet samarbeid og samhandling eller etablere et felles brannvesen for hele regionen*" (Prosjektgruppe, 2012, S. 5).

Follo: "*Utarbeide dokumentasjon og faglig dimensjonering av en felles brannordning for de deler av Follo som dekkes av Nordre og Søndre Follo brannvesen. Forslagene skal være fremtidsrettet og basert på et opplegg overordnet faglig tilsynsmyndighet ventes å kunne akseptere og med nøkternt ressursbruk*" (Arbeidsgruppe Follo, 2004, S. 4).

Ringsaker: "*Det skal utredes alternativer for brannordning i samsvar med forskriftene. De tre alternativene som skal utredes er dagkaserne i Brumunddal, døgnkaserne i Rudshøgda og interkommunalt samarbeid*" (Arbeidsgruppe Ringsaker, s. 1).

Salten: "*Et viktig overordnet mål er at det oppnås økonomiske gevinster. Dernest opprettholdelse av kompetanse og rekruttering av fagfolk. Det er også viktig at det valgte løsninger ikke utelukker noen kommuner fra effektivisering gjennom samarbeid*" (Salten regionråd, 2003, S. 4).

Innherred: "*Sikre at Brann- og feiervesenet utfører sine tjenester ihht. gjeldende lover og forskrifter, samt gi en bedre ressursutnyttelse og økonomisk gevinst*"(Innherred samkommune, 2009, s. 6).

Inderøy: "*Opprettholde et godt tjeneste tilbud i tre selvstendige kommuner*" (Rådmenn Ind-Trøndelag, 2004, S. 3).

Midt-Hedmark: "*Tilfredsstillende dagens lover og forskrifter, kvalitativt like god brannordning og tjenesteyting, reduserte kostnader*" (Brannsjefsgruppen, 2002, s. 3).

Drammen: "*Kartlegge muligheten for et utvidet felles brannvesen med Krødsherad kommune som deleier*" (Utredningsgruppe Drammen, 2011, s. 4).

Sør-Rogaland: "*Identifisere områder for samarbeid som gir gevinster knyttet til økonomi, beredskap, forebygging, alarmsentral og administrasjon. Herunder eventuelt å anbefale felles brannvesen*" (Prosjektgruppe Sør Rogaland, 2001, s. 5).

Trondheim: "*Arbeidsgruppen skal klarlegge, utrede og tilrettelegge praktiske tiltak og nødvendige forberedelser for Oppdal brann- og redningstjenestes eventuelle inntreden i TBRT IKS fra 1. jan 2012.*" (Arbeidsgruppe Trøndelag, 2010b, s. 4).

Sogn: "*Dokumentere status, alternativ og anbefalt modell/løsning*"(SOS brannconsult, 2009 s. 1)

Kristiansand: "*Å gjennomføre en felles utredning for å vurdere hvordan en best kan ivareta de lovpålagte oppgavene innenfor brannvernet*" (Knutepunkt Sørlandet, 2007, s. 5).

Vedlegg 9: Prosjektstyring, sammensetning, informasjonsmøter

Prosjekt navn	Konsulent	Utrednings-grupper	Felles ROS	Informasjonsmøter
Agder	Ja – fagkonsulent med selvstendig rapport	Utredningsgruppe bestående av politikere, kommune, administrasjon, brannsjef, tillitsvalgt. 8 møter	Ja – 2-4 scenarier pr. kommune	Ansatte 2 ganger (start og slutt) Rådmenn og ordførere en gang Brannsjef og tillitsvalgte underveis i prosjektet.
Salten	Ja – utarbeidelse av ROS Egen prosjektansvarlig med prosjektleder-erfaring som drev frem prosessene	- Styringsgruppe kommune adm., politikere, tillitsvalgt 10 møter - Nedsatte 4 arbeidsgrupper med 40 fagpersoner som gjennomførte 2-6 møter	Ja – Konsulent og egen ROS gruppe med 6 møter.	- Egen web side - 34 medarbeidere på ulikt nivå deltatt -bred informasjonsflom via e-post.
Innherred	Ja – utarbeidelse av ROS	- Prosjektgruppe hvor prosjektleder var en av brannsjefene - 3 arbeidsgrupper med representanter fra ansatte og tillitsvalgt	Ja – konsulent utarbeidet felles ROS analyse med 7 scenarier, dimensjonering	Informasjonsmøte før oppstart.
Ind-Trøndelag	Nei	- Styringsgruppe med rådmennene - arbeidsgruppe med brannsjefer og tillitsvalgte. Brannsjef som leder	Ukjent	Ukjent

Prosjekt navn	Konsulent	Utrednings-grupper	Felles ROS	Informasjonsmøter
Midt Hedmark	Nei, Brannsjef i Elverum prosjektleder	- Styringsgruppe med ordførere, rådmenn - Prosjektgruppe fra brannvesenene og tillitsvalgte - 4 arbeidsgrupper med til sammen 19 ansatte	Ja – basert på tidligere gjennomførte scenarier	Ukjent
Øvre Romerike	Ja- ROS analyse Rådmann prosjektleder	- Prosjektgruppe bestående av 3 rådmenn, 3 brannsjefer og 4 tillitsvalgte – 17 møter gjennomført - 4 arbeidsgrupper	Ja- Utarbeidet av egen konsulent	Ja. Eget møte for tillitsvalgt og verneombud Ansatte møter
Sør Rogaland	Ja- til å drive frem prosessen, underlagt prosjektgruppen. Brannsjef prosjektleder	- Styringsgruppe med rådmenn, brannsjefer og tillitsvalgte - Prosjektgruppe med brannsjefer, ansatte, tillitsvalgt - 6 arbeidsgrupper med 25 ansatte	Nei	- Arbeidsseminarer - E-post - informasjonsmøter ansatte, ordførere, rådmenn og saksbehandlere
Trondheim	Nei	- Styringsgruppe med rådmann, brannsjef tillitsvalgt - Arbeidsgruppe 6 ansatte	Ja, benyttet tidligere ROS med 23 scenarier	Ukjent
Seterdalen	Ja- fagkonsulent med selvstendig rapport	- Styringsgruppe bestående av regionsråd Gjennomført 2 møter - Arbeidsgruppe med brannsjefer, ansatte gjennomført 4 møter	Nei	Ukjent

Prosjekt navn	Konsulent	Utrednings-grupper	Felles ROS	Informasjonsmøter
Sogn	Ja – som rådgiver og sekretær, deltaker i prosjektgruppen. Prosjektleder Rådgiver i kommunen	- Styringsgruppe med rådmenn - Arbeidsgruppe med representant fra alle kommunene og konsulent	Nei	Informasjonsrunder til ansatte og tillitsvalgte. Underveis rapportering til ordførere
Fosen	Ja- til å drive frem prosessen	- Styringsgruppe med rådmenn - Arbeidsgruppe med brannsjefen og representanter fra de ansatte. 4 Møter	Ja, 36 scenarier	Ja, ved brannsjefen
Kristiansand	Ja - til å drive frem prosessen og anbefaling	- Styringsgruppe med rådmenn og hovedtillitsvalgte - Arbeidsgruppe med ansatte og ansatte fra brannvesen	nei	- informasjonsmøter i alle brannvesen - arbeidsseminarer - Egen hjemmeside
Nordre Follo	Nei, brannsjef prosjektleder	-Styringsgruppe med rådmennene -Arbeidsgruppe med representanter og tillitsvalgt fra begge brannvesen	nei	Informasjonsrunder til ansatte og tillitsvalgte.
Søndre Østfold	Ja- fagkonsulent med selvstendig rapport	- Styringsgruppe med kommuneadm. (teknisk personell) - Arbeidsgruppe med 19 representanter fra brannledelsen, verneombud, tillitsvalgt, feiere. 6 møter	ja	3 felles informasjonsmøter

Prosjekt navn	Konsulent	Utrednings-grupper	Felles ROS	Informasjonsmøter
Kongsberg	Ja- fagkonsulent med selvstendig rapport	- Styringsgruppe med rådmenn - Arbeidsgruppe med 11 representanter fra brannledelsen, tillitsvalgt, feiere. 5 møter	Basert på tidligere ROS analyser, anbefalt å lage felles ved etablering	Informasjonsmøter i start og slutt
Vestfold	Ja - til å drive frem prosessen	- Styringsgruppe med Fylkes-mannen, politi, sykehuset, Sivilforsvar, frivillige organisasjoner. - Prosjektgruppe med rådmenn, brannsjef, fylkesmannen beredskapsansvarlig, tillitsvalgt	Nei	Brannsjefene ansvarlig
Øvre Romerike	Ja, som sekretær og utreder	Arbeidsutvalg bestående av rådmenn, 2 brannsjefer og tillitsvalgte. 10 møter	Nei	Ukjent
Follo	Nei, Teknisk sjef leder av arbeidsgruppe	Styringsgruppe med rådmenn. Arbeidsgruppe med brannsjefer og tillitsvalgt	Nei	Delvis – ett brannvesen
Hedmark	Nei	Utredningsgruppe med brannsjefer, tillitsvalgt	Basert på tidligere risikoanalyser	Ukjent
Sotra	Ja- fagkonsulent med selvstendig rapport	Styringsgruppe med rådmenn og politikere fra 2 ikke Bergen. Tillitsvalgte observatør Arbeidsgruppe med ledelse fra begge brannvesen.	Basert på tidligere risikoanalyser	Ukjent

Vedlegg 10: Økonomi, mandat, avvik

Prosjekt navn	Økonomi	Mandat fra	Avvik/mangler	Kommende krav I forskr.
Agder	+ 0,9 Dekke et nødv. Etterslep som ville komme uansett. Etableringskostnader	Kommunestyrene	Materiell og utdanning	Nei
Salten	-1,1* Innskuddskostnader	Salten regionråd/ Kommunestyrene	Materiell og utdanning	Nei
Innherred	-1,4, -0,2, +0,4	Samkommunen/ Kommunestyrene	Ingen	Nei
Midt Hedmark	Ingen ved etablering, fremtidig besparelser. Innskuddskostnader	Initiativ fra brannsjefene – formelt kommunestyrene	Materiell og utdanning	nei
Øvre Romerike	Ingen ved etablering, fremtidig besparelser -3,8	Øvre Romerike utvikling/ Kommunestyre	Dagkaserering	Sterk regionvekst, effektivisering med besparelse 1,2 pr år. Dagkaserering.
Sør Rogaland	Ingen ved etablering, fremtidig besparelser. Etableringskostnader	Samarbeidsprosjekt FAR kommunestyrene		Sterk regionvekst, tettsteder vokser sammen. Økende krav til beredskap

Prosjekt navn	Økonomi	Mandat fra	Avvik/mangler	Kommende krav I forskr.
Trondheim	Må påregne en økning. Innskuddskostnader	Selskapet Kommunestyrene	Nøkkelperson Materiell og utdanning	Nei
Seterdalen	Liten økning i kostnadene +0,2*	Regionråd/ Kommunestyrene	Ingen	Nei
Sogn	Innskuddskostnader	Kommunestyrene	Utdanning	Nei
Fosen	Antatt lavere	Rapport 2 brannsjefer. Regionråd Kommunestyrene	Utdanning	Nei
Kristiansand	Ingen endring ved etablering Innskuddskostnader	Knutepunkt Sørlandet Kommunestyrene	Forebyggende personell Materiell	Dagkaserner
Drammen		Selskapet Kommunestyret	Nøkkelperson	
Nordre Follo	Økning	Kommunestyret/ representantskap	Nøkkelperson Utdanning materiell Forebyggende personell	Nei
Søndre Follo			Nøkkelperson	

Prosjekter som ikke førte frem til samarbeid:

Prosjekt navn	Økonomi (mill NOK)	Mandat fra	Avvik/mangler	Kommende krav I forskr.
Søndre Østfold	0	4 kommunestyre	Nei	Ja, ekstra kasernert vaktlag i felles tettsted Sarpsborg/Fredrikstad#
Kongsberg	-0,01	Kongsberg regionen	Nei	Nei
Vestfold	-3,5, -2,0, -1,0	Fylkesmannen	nei	Nei
Øvre Romerike	-1,0*	Øvre Romerike utvikling	Ikke ved utredningstidsp.	Dagkasernering#
Follo	-1,7, -1,5*	Follorådet	Ja avvik på krav om kasernering	Kasernering
Hedmark	-3,6, -1,6* , 4,4**	Formannskap i Ringsaker	Disp. på krav fra dagkasernering i 10 år	Ja, dagkasernering#
Sotra	- 1,0*, 1,4**, 4,2**	Fjell og Sund kommunestyre	Avvik på dagkasernering siden 2007	Ja, dagkasernering#

*Samarbeid og basert på dagens beredskap

** Fremtidig økning i kostnader uten samarbeid

Kan unngås gjennom samarbeid

Innskuddskostnader – Enkelte kommuner må rette opp etterslep

Vedlegg 11: Mostand, kommentarer, høringsuttalelser m.v.

Region/område	Region	Beredskap	Heltid	Forebyggende	Brannsjefer	Utredningsgruppe	Prosjektorg.	Høringsinnspill
Østre Agder	8K samarbeid		1 brannv.			Mindre tall uenig i løsning samt selskapsform	Utredningsgruppe	
Salten	Salten region råd		1 brannv.				Styringsgruppe 4 Arbeidsgrupper	
Innherred	Samkommune	Kulturforskjeller. Store diskusjoner ettersom forslagene kom opp	ingen	Enige om styrking av det forebyggende arbeidet			Prosjektgruppe 3 Arbeidsgrupper	Uenig om dimensjonerende krav. Deler av økonomisk gevinst skal tilfalle brannvesenet for investering i komp. og utstyr
Ind-Trøndelag	3 k samarbeid		1 brannv.			Uenig i samarbeidsform	Styringsgruppe 1 arbeidsgruppe	
Midt Hedmark	Sør Østerdal regionråd		1 brannv.	Positiv synergi ved å utnytte kjernekompetansen	Enige	Enige, men 1 representant uenig med utredningsgruppens konklusjon i egen kommune. Kom. trakk seg	Styringsgruppe 1 prosjektgruppe 4 arbeidsgrupper	
Sogn	Sogn regionråd		ingen			At en inngår en intensjonsavtale av et forpliktende samarbeid innen brannområdet	Styringsgruppe Prosjektgruppe	

Region/område	Region	Beredskap	Heltid	Forebyggende	Brannsjefer	Utredningsgruppe	Prosjektorg.	Høringsinnspill
Sør Rogaland	FAR prosjekt 4 k/Fylkes- kommunen	Ansatte mot felles organisering, byttet ut de som var positiv. Diskusjoner og utspill som har gitt utfordringer i forhold til å ivareta en god tone blant de ansatte. Usikkerhet!	2 brannv.		Enige	Robust og sterk faglig brannvesen. Løse lokale og regionale oppgaver fremover	Styringsgruppe Prosjektgruppe 6 arbeidsgrupper	
Øvre Romerike 2 gang <small>2 utredninger om utvidelse</small>	ØRU samarbeid Vil sikre lik innflytelse med IKS	Berørte ansatte uenig om utgått dagkasernerering	1 brannv.	Enhetlig myndighets- utøvelse, lik behandling i alle kommuner	Enige	Vil sikre nødvendig bemanning og kompetanse for å ivareta oppgaver og utnytte ressursene optimalt	Prosjektgruppe 4 delprosjekter	Mange spørsmål fra ansatte
Trondheim	Nei (Fosen – ikke Trondheim)		1 brannv.			Rissa har fremtidig utfordringer på økonomi, kompetanse og utstyr. Disse løses best i et felles brannvesen Rennebu får fordeler Forebyggende og kompetanse, stordriftsfordeler	Styringsgruppe 1 Arbeidsgruppe	
Setesdal	Setesdal regionråd		Nei				Styringsgruppe Arbeidsgruppe	

Region/område	Region	Beredskap	Heltid	Forebyggende	Brannsjefer	Utredningsgruppe	Prosjektorg.	Høringsinnspill
Kristiansand	Knutepunkt Sørlandet		1 brannv.				Styringsgruppe Prosjektgruppe	Det er bred tilslutning til hovedkonklusjonen om å etablere et felles brannv. Gis honnør til faglig innhold, og åpen og bred prosess. Kommuner, fagorg. M.v.
Fosen	Fosen regionråd		ingen			Felles brannvesen vil samlet sett være vil gi et klart bedre brann- og redningstjenester i regionen	Styringsgruppe 1 Arbeidsgruppe	Et felles brannvesen kan bedre kontakten mellom IUA og brannvesenet.

Samarbeid som ikke førte frem:

Region/område	Region	Beredskap	Heltid	Forebyggende	Brannsjefer	Utredningsgruppe	Prosjektorg.	Høringsinnspill
Søndre Østfold	Nedre Glomma (Ikke Halden)	Uenig om konsulentens forslag og organisering (IKS)	3 brannv.	Ledelse og forebyggende flyttes - gir kvalitetsreduksjon	Skeptisk – Avis artikkel	Styringsgruppen skeptisk pga stor motstand.	Styringsgruppe Arbeidsgruppe	Ingen høring!
Follo Søndre Follo IKS (3) + Nordre Follo IKS (2)	Follo rådet	Splid i etterkant vedr. brannstasjonsstruktur	(2 brannv.)		Enig	Styringsgruppen stopper utredningen. Arbeidsgruppe; 1 av 2 arbeidstaker medlem mot tilrådning om felles brannvesen	Styringsgruppe Arbeidsgruppe	Ingen høring
Hedmark Hedmarken interk (3)	Hamar regionen, ikke involvert	Stor motstand fra ansatte i Ringsaker arg for egen beredskap og dagkas. Truer med å si opp.	1 brannv.				Administrativ gruppe	Ingen høring.
Vestfold fylke	12 k		3 brannv.		Faglig uenighet om brannstasjoner.	Opprettholder dagens løsning men øker samarbeidet	Styringsgruppe prosjektgruppe Arbeidsgrupper	Ingen høring.
Øvre Romerike 1 gang 2 utredninger om utvidelse	Øvre Romerike utvikling		1 brannv.		Uenige og mot. endring		Prosjektgruppe 4 delprosjekter	Nei.

Region/område	Region	Beredskap	Heltid	Forebyggende	Brannsjefer	Utredningsgruppe	Prosjektorg.	Høringsinnspill
Kongsberg	Kongsberg regionen		2 brannv. + dagkas.			Styringsgruppe fant ikke grunnlag for å fortsette. Dokument et grunnlag for å samarbeide for enkelte kommuner.	Styringsgruppe Arbeidsgruppe	Ja- tillitsvalgte stiller seg ikke bak konsulentens konklusjon. Beredskapen svekkes – ingen lokal adm. Økte kostn. for kommunen.
Sotra Sotra IKS (2)	Regionråd Vest (Ikke Bergen)		1 brannv.		Faglig uenighet Om innsatstid		Styringsgruppe Arbeidsgruppe	DSB trakk beredskapsmessig avvik. Sivilforsvaret++ er tvilende til rapportens vurdering av utrykningstid. Sotra brannvesen må sikrest lederkompetanse tilpassa ROS bildet. Fortsette nåværende org. Tillitsvalgt tvilende og støtter seg på uttale fra sivilforsvaret. Styret i IKS mister råderetten – blir vingeklipt