

**Undersøkelse om praksis og lover,
forskrifter og avtaler
Brannsektoren i Norge**

RF-2000/045

Vår referanse: 711/854604	Forfatter(e): Ove Njå og Arne Jarl Ringstad	Versjonsnr. / dato: Vers. 2 / 20.05.00
Ant. sider: 58 + (16 + 8 s. vedlegg)	Faglig kvalitetssikrer: Terje Aven	Gradering: Åpen
ISBN: 82-490-0038-2	Oppdragsgiver(e): KS Forskning, NKF, KFO, NITO, NIF, DNMF	Åpen fra (dato):
Forskningsprogram:	Prosjekttittel: Undersøkelse om praksis og lover, forskrifter og avtaler. Brannsektoren i Norge	

Emne:

I denne rapporten presenteres en kartlegging av brannsektoren i Norge, med fokus på brannvesens fortolkning av lover og avtaler realisert i etablert praksis. Formålet med rapporten er å gi empirisk kunnskap om hvordan kommunene forholder seg til forskrifter og avtalebestemmelser for å danne et bakgrunnsmateriale for arbeidet med å utvikle fremtidig regel- og avtaleverk knyttet til brannsektoren. Hovedområdene omfattet av undersøkelsen er som følger: Arbeidstid og –oppgaver/dimensjonering, personellmessig sammensetning, øvelser og opplæring, godtgjørelser, regelverket, HMS-forhold, forbedringsområder/fremtiden for brannvesenet.

Undersøkelsens overføringsverdi til andre kommunale sektorer blir diskutert. Mangfoldet i organiseringen av brannvesen og spenningsforholdet mellom lokale forhold og sentral styring som blir avdekket i undersøkelsen er særlig relevant for andre kommunale sektorer med beredskapsoppgaver.

Emne-ord:

Brannvesen, regelverk og avtaler, kommunal organisering, beredskap

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001



Prosjektleder
Ove Njå



for RF - Miljø og næringsutvikling
Tor Tønnessen

Innhold

Forord	iii
Sammendrag	iv
1 INNLEDNING	1
1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen	1
1.2 Formålet med undersøkelsen	3
1.3 Sentrale styrende dokumenter	3
1.4 Tidligere forskning	5
2 METODE.....	9
2.1 Utvikling av spørreskjema.....	9
2.2 Innsamling av data.....	10
2.3 Dataanalyser	10
3 RESULTATER.....	12
3.1 Utvalget	12
3.2 Arbeidstid og –oppgaver / dimensjonering	13
3.3 Personellmessig sammensetning	18
3.4 Øvelser og opplæring	21
3.5 Godtgjørelser	22
3.6 Regelverket.....	25
3.7 HMS	28
3.8 Forbedringsområder / fremtiden for branntjenesten.....	31
4 DISKUSJON	33
4.1 Oppsummering av enkeltresultater.....	33
4.2 Dagens praksis vs regelverk og avtaler	35
4.3 Lokal vs sentral styring	36
4.4 Beredskapseffektivitet	37
4.5 Fremtidens brannvesen.....	39
5 UNDERSØKELSENS GENERALISERINGSVERDI – BETYDNING FOR ANDRE KOMMUNALE SEKTORER.....	42
5.1 Forholdet mellom funksjonsbasert og detaljert regelverk.....	43
5.2 Rammebetingelser for dimensjonering av beredskapen.....	44
5.3 Politiske beslutninger – lokal vs. sentral styring.....	44

5.4	Tilsynspraksis	45
5.5	Regulering av arbeidstid og arbeidsoppgaver	45
5.6	Kompensasjonsordninger	46
6	REFERANSER.....	47
	VEDLEGG	49
	Spørreskjemaer	49

Forord

I denne rapporten presenteres en kartlegging av brannsektoren i Norge, med fokus på brannvesens fortolkning av lover og avtaler realisert i etablert praksis. Bakgrunnen for prosjektet er en henvendelse til RF-Rogalandforskning fra KS Forskning om en projektskisse for å gi empirisk kunnskap om hvordan kommunene forholder seg til forskrifter og avtalebestemmelser.

I hele prosjektperioden har vi hatt et nært samarbeid med det partsammensatte utvalget som har fungert som en referansegruppe. Formålet med rapporten er å gi et bakgrunnsmateriale for arbeidet med å utvikle fremtidig regel- og avtaleverk knyttet til brannsektoren. Vi vil rette en spesiell takk for mange råd, nyttige diskusjoner og samarbeid på ekskursjon/kurs til alle som har vært med i utvalget:

Kommunenes Sentralforbund (KS) v/Dagfinn Bredal, Ulf Andrésen, Egil Øverland, Per Arne Olsen og Alf Aateigen, **Norsk Kommuneforbund (NKF)** v/Jan-Tore Strandås, Steinar Granlund og Ronny Karlsen, **Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO)** v/Sveinung Berger og Jostein Engum, **Norges Ingeniørorganisasjon (NITO)** v/Brynjulf Uppheim og Claus C. Østby, **Norske Sivilingeniørers Forening (NIF)** v/Eivind L. Rake og **Det Norske Maskinistforbund (DNMF)**.

Gjennom utviklingen av spørreskjemaene har vi mottatt flere nyttige innspill fra Direktoratet for Brann- og Eksplosjonsvern (DBE), og tre personer (representanter fra hel- og deltids brannvesen) som testet ut en tidlig utgave av spørreskjemaene. Det å besvare disse skjemaene har vært arbeidskrevende og vi vil rette en stor takk til alle brannvesen som har tatt seg tid til dette.

Rapporten inneholder fem kapitler, hvor det første kapitlet gir en introduksjon til prosjektet, med bakgrunn, problemstillinger og målsettinger. I tillegg gis det en oversikt over tidligere forskning på området. Kapittel 2 beskriver metodikken som er benyttet for å fremskaffe og analysere dataene som er hentet inn i prosjektet. Resultatene er presentert i kapittel 3, og gir en oversikt over arbeidstid og –oppgaver/dimensjonering, personellmessig sammensetning, øvelser og opplæring, godtgjørelser, regelverket, HMS-forhold og forbedringsområder/fremtiden for brannvesen. Kapittel 4 inneholder en diskusjon av resultatene, sett i lys av tendenser i regelverksutvikling, beredskapseffektivitet og etablert praksis. Overføringsverdier av denne undersøkelsen til andre kommunale sektorer enn brannsektoren er belyst i kapittel 5.

Informasjon om prosjektet kan fås ved å henvende seg til RF-Rogalandforskning ved seniorforsker Ove Njå eller seniorforsker Arne Jarl Ringstad.

Adresse: Professor Olav Hanssensvei 15, Postboks 2503 Ullandhaug, 4091 Stavanger.

Telefon: 51 87 50 00

Telefaks: 51 87 51 00

Email: onj@rf.no, ajr@rf.no

Sammendrag

Brannsektoren hadde i tiden før 1997 to adskilte særavtaler for henholdsvis yrkeskorps og frivillige brannkorps. Tarifforhandlingene i brannsektoren i 1997 førte imidlertid ikke frem. Dette resulterte i en nemndbehandling hvor det ble utarbeidet en egen særavtale, SFS 2404 (1997), hvor de to adskilte særavtalene ble koplet sammen. SFS 2404 oppfattes av mange som uklar og lite tilfredsstillende. Som følge av dette ble det nedsatt et partsammensatt utvalg med følgende mandat:

Utvalget skal kartlegge brann- og redningskorpsenes oppgaver herunder også de frivillige korps' situasjon. Det er meget viktig at partene vurderer forskriftene og tariffbestemmelsene.

Det partsammensatte utvalget igangsatte dette prosjektet for å innhente empirisk kunnskap om hvordan kommunene forholder seg til regelverk og avtalebestemmelser i praksis. Følgende mål ble utarbeidet for prosjektet:

- Kartlegge kommunenes forhold til forskriftene for dimensjonering av brannvesen
- Avdekke forskjell i fortolkningspraksis mellom kommuner med hensyn til innhold av forskrifter og særavtaler

Det ble lagt spesiell vekt på å avdekke områder innenfor brannsektoren hvor betydelig innsats bør legges i fremtidig utvikling av avtaleverk.

Prosjektgjennomføringen

Undersøkelsen og resultatene i denne rapporten er i hovedsak basert på en kvantitativ analyse av spørreskjemaer. Spørreskjemaene ble utviklet i nært samarbeid med det partsammensatte utvalget for brannsektoren. I tillegg ble et ferdig utkast forelagt erfarne ansatte fra heltids- og deltidsbrannkorps.

Resultater fra undersøkelsen

Brannsektoren i Norge er preget av mangfold. Dette mangfoldet viser seg gjennom ulike gruppers forskjellige synspunkt på viktige spørsmål, gjennom forskjeller i organisering og arbeidsoppgaver for deltidskorps og heltidskorps, og gjennom viktige organisatoriske forskjeller mellom brannkorps innad i hver hovedkategori.

Undersøkelsen har avdekket store forskjeller mellom heltids- og deltidskorps mht. arbeidsoppgaver og bruk av arbeidstid. Heltidskorpsene har langt flere oppgaver enn deltidskorpsene og benytter dermed også arbeidstiden annerledes. Videre er det klart at det finnes store variasjoner mellom enkeltkorps innen hver av hovedkategoriene. Hvert enkelt korps er unikt, og hvilken arbeidsoppgaver som faller inn under korpsenes ansvarsområde er i stor grad bestemt av kommunalpolitiske vedtak og lokale overenskomster. Personellmessig har heltidskorpsene en større spredning i yrkeskategorier enn deltidskorpsene. Heltids- og deltidskorpsene har en nokså lik aldersmessig sammensetning, og i begge kategorier korps har personell med

arbeidsoppgaver knyttet til forebygging en noe høyere gjennomsnittsalder enn det som er tilfelle for personell med beredskapsoppgaver. Brannsektoren har en ganske stabil arbeidsstyrke, noe som *kan* bety at høy alder blant ansatte vil representere en utfordring for fremtidens brannkorps.

Opplæring blir ellers vurdert som et viktig tema av respondentene. Opplæring oppfattes som svært viktig enten det gjelder fremtidens brannvesen, betydning for arbeidsmiljøet, eller arbeidstaker – arbeidsgiver relasjonen.

Godtgjørelser er det temaet i undersøkelsen hvor det sannsynligvis finnes størst variasjon mellom ulike korps. Beregning av ulike tillegg blir tilsynelatende gjort på svært ulike måter, og hvis man tar hensyn til at ulike beregninger av enkelttillegg kan kombinere på forskjellige måter er det kanskje ikke helt urimelig å påstå at det finnes like mange systemer for avlønning som det finnes brannkorps.

Grovt sett kan man hevde at respondentene opplever regelverket som rimelig forståelig, men en stor del av respondentene oppgir at ulike deler av regelverket står i et motsetningsfylt forhold til hverandre. I overveiende grad later det til at respondentene opplever arbeidsmiljøet i brannkorpene som godt. Heltidskorpene har et mer komplett verneapparat og IK-system. Kanskje den største overraskelsen innen HMS-området var at systematisk bruk og læring fra ulykker og nestenulykker i så liten grad ser ut til å være en etablert praksis i brannsektoren.

Mange respondenter uttrykte misnøye med at brannvesenet var tillagt oppgaver utover primære beredskapsoppgaver, ofte med begrunnelse om at det kan svekke beredskapen.

Kanskje det mest overraskende resultatet fra denne undersøkelsen er at et stort flertall av respondentene ønsker mer sentral styring av det kommunale brannvesenet. Dette kan leses som et uttrykk for misnøye med lokal styring, som frustrasjon over et uklart regelverk, som et ønske om redusere omfanget av lokale forhandlinger, eller som et håp om at sentral styring vil bedre brannsektorens anseelse og status. Uansett må resultatet tolkes som et uttrykk for misnøye med dagens situasjon.

Utfordringer fremover

Det viktigste spørsmålet ved fremtidige revisjoner av regel- og avtaleverk er hvordan ønsker man at brannvesenet skal være organisert. Ønsker man å fortsette med stor lokal variasjon og fleksibilitet med hensyn til organisasjonsform, eller ønsker man å standardisere organisasjonene? Resultatene fra undersøkelsen tyder på at en sentral forbundsvis særavtale lettere kan fungere tilfredsstillende i mer standardiserte organisasjoner med hensyn på vaktordninger, arbeidstid og kompensasjon.

Resultatene viser at arbeidsvilkårene for ansatte i brannkorpene varierer sterkt. Godtgjørelser, arbeidstid og arbeidsoppgaver er faktisk så forskjellige at det er vanskelig å peke på noen typisk praksis innen disse områdene. De enkelte brannvesen har over tid utviklet/tilpasset egne vakrutiner, arbeidsfordelinger, arbeidsoppgaver, organisasjonsformer og godtgjørelser relativt uavhengig av det til enhver tid gjeldende lov/regel- og avtaleverk. Det er klart at endringer i lovformuleringer i retning av et mer funksjonsorientert regelverk utvider rammene for forhandlinger. Dette kan i så fall drive frem et ytterligere mangfold innen brannsektoren. I kontrast til denne situasjonen er det

nettopp en egenskap med avtaleverket at det skal gi konkrete løsninger. Her finnes åpenbare vanskeligheter knyttet til full fleksibilitet på den ene siden og rigide ordninger på den andre siden.

Undersøkelsen avdekker ikke hvor god brann- og redningsberedskapen i Norge er. Vi er av mange grunner av den oppfatning at analyse av beredskapseffektivitet er et område som bør fokuseres i fremtiden. Det foreligger et utkast til ny brannlov som har en enda sterkere funksjonsorientering enn tidligere, det er et sterkt ytre press for organisasjonsendringer i brannsektoren, man ser også et internt press i sektoren for å slå sammen brannvesen, vi aner et motsetningsforhold mellom store heltidskorps og små deltidskorps, samt at det eksisterer utallige ulike organisasjonsformer mht. arbeidstid, bemanning og aktiveringsordninger. Vi aner større endringer i sektoren i fremtiden, men det kan synes som om beredskapseffektivitet ikke er viet tilstrekkelig oppmerksomhet for å begrunne endringene.

Til nå har brannvesen bare i mindre grad vært opptatt av å utføre inntektsbringende arbeid. Utvilsomt finnes det et stort potensiale for inntektsbringende arbeid for brantjenesten fremover, ikke bare på beredskapsområdene som betjenes i dag, men også innenfor rådgivning, kontroll, og systemtilsyn.

Erfaringsoverføring mellom brannvesen, eller mellom brannvesen og andre redningsaktører er ikke formalisert. Her ligger det store utfordringer til de mange direktorater og tilsynsmyndigheter som bør koordinere erfaringsoverføring i en prosess for å kontinuerlig forbedre brantjenesten

Generalisering av resultatene

Det er mest relevant å sammenligne brannsektoren med andre sektorer som ivaretar beredskapsoppgaver, dvs. den inneholder vaktordninger utover vanlig arbeidstid for å møte uønskede situasjoner. Dersom dette inngår som en av primæroppgavene er det flere dimensjoner som det kan være relevant å diskutere på et mer generelt nivå:

- *Forholdet mellom funksjonsbasert og detaljert regelverk*

Man kan forestille seg at sentrale myndigheter vil nøye seg med å spesifisere generelle mål som skal innfris av den enkelte kommune, men at konkrete løsninger vil bli formulert på et lokalt plan. I særlig grad ser vi konturene av denne utviklingen innen helsesektoren. Det er viktig å huske på at brannsektorens historikk er svært forskjellig fra helsesektorens.

- *Rammebetingelser for dimensjonering av beredskapen*

Risikobasert dimensjonering, dvs. at man vurderer sannsynligheten og konsekvensen av branner sett i lys av de stedlige forhold og effektivitet, er også relevant for andre sektorer. Risikoanalyser som verktøy i kommunal saksbehandling er fremtidsrettet, og mye kan læres fra brannsektoren.

- *Politiske beslutninger – lokal vs. sentral styring, herunder økonomistyring, sikkerhetsstyring*

Variasjoner mellom kommuner og opplevelsen av at egen etat ikke får tilstrekkelige midler, er faktorer som kan forklare ønsket om en sterkere sentral kontroll. En sterk lokal styring kan innebære at beslutningstakere i mange sammenhenger står overfor valg hvor egen kompetanse og kunnskap ikke strekker til. Nøyaktig hvor balansepunktet mellom sentral og lokal styring bør ligge er det vel ingen som vet, men respondentene i undersøkelsen later til å mene at det i brannsektoren ville vært ønskelig med sterkere sentralt engasjement.

- *Tilsynspraksis*

Personell i beredskapsorganisasjoner besitter betydelig kompetanse knyttet til svakheter i strukturer de er satt til å reparere. Det dreier seg om planlegging av forebyggende aktiviteter versus skadebøtende aktiviteter. Tilsyn, resultatmåling og effektivitetsvurderinger er viktige områder dersom lovverket skal ytterligere funksjonsorienteres.

- *Regulering av arbeidstid og arbeidsoppgaver*

Det eksisterer uklarhet med hensyn til hva som er ansattes arbeidsoppgaver utover konkrete beredskapsoppgaver. Sannsynligvis er det innenfor brannsektoren arbeidsoppgaver diskuteres mest, men også andre sektorer vil kunne kjenne seg igjen i brannsektorens diskusjon.

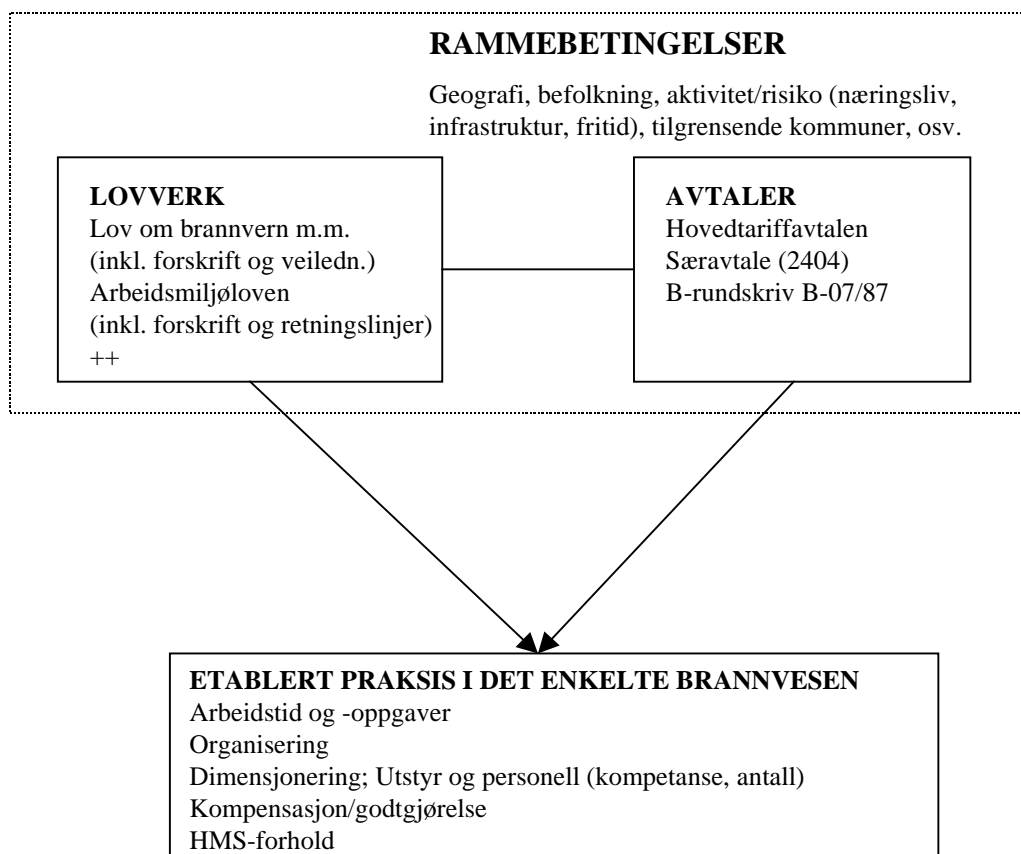
- *Kompensasjonsordninger*

I andre sektorer har lønns- og kompensasjonsforhold vært mer entydig regulert og praktisert. Det er imidlertid klare signaler på at man er i ferd med å få en oppmykning også i andre kommunale sektorer, inkludert helse- og skolevesen. I så måte kan erfaringene fra brannsektoren – på godt og vondt – bli stadig mer relevante i kommunale lønnsforhandlinger. Det er også grunn til å tro at lokale ulikheter vil øke forskjellene innad i kommune-Norge.

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen

Alle kommuner i Norge har et lovpålagt lokalt ansvar for å kontinuerlig forebygge brann gjennom tiltak og kontroll. I tillegg har de et operativt ansvar til å foreta brannutrykninger og å delta i redningsaksjoner. Innsatsstyrkene i kommunene er delt i to hovedkategorier, enten er brannvesenet organisert som *yrkeskorps* eller som *deltidskorps*. Deltidskorpseene erstatter de såkalte ”frivillige brannkorpseene” (ordning fra tiden før 1/1-97), og alle som deltar i brannvesenet skal nå ha mottatt et tilbud om ansettelse i deltidsstillinger. Det er mulig å forestille seg at brannvesenet er regulert, dimensjonert og organisert etter følgende modell:



Figur 1,1; Forholdet mellom lover og avtaler, og etablert praksis

Utgangspunktet for brannberedskapen i Norge er at alle innbyggere, hvor de enn er bosatt, har likeverdig rett til beskyttelse mot brann, dvs. at vi kan regne med at brannvesenet innfinner seg innenfor en bestemt tid med en bestemt styrke.

Brannordningen i kommunene beskriver dimensjoneringsgrunnlaget for brannvesenet og skal reflektere rammebetingelsene (geografi, aktivitet, osv.), se figur 1.1, som igjen gir dimensjoneringskriteriene som oppfyller kravene i lovverket. Partene i brannsektoren (kommunene og arbeidstakerorganisasjonene) forhandler frem avtaler som beskriver hva slags oppgaver personellet skal utføre utover lovverkets bestemmelser, hvordan arbeidstiden skal organiseres og hvilke godtgjørelser som skal gis. Det kan synes som en enkel og grei modell. Erfaringene er imidlertid at det eksisterer stor variasjon i hvordan brannvesen organiserer seg, og hvordan de fortolker og anvender lov- og avtaleverkene.

Innenfor tariffområdene i Kommunenes Sentralforbund (KS) inngås det ofte særavtaler for å ivareta de ulike sektorenes spesielle behov. Brannsektoren hadde i tiden før 1997 to adskilte særavtaler for henholdsvis yrkeskorps og frivillige brannkorps. Tarifforhandlingene i brannsektoren i 1997 førte imidlertid ikke frem. Dette resulterte i en nemndbehandling hvor det ble utarbeidet en egen særavtale, SFS 2404 (1997), hvor de to adskilte særavtalene ble koplet sammen. SFS 2404 oppfattes av mange som uklar og lite tilfredsstillende. Som følge av dette ble det nedsatt et parts sammensatt utvalg¹ med følgende mandat:

Utvalget skal kartlegge brann- og redningskorpsets oppgaver herunder også de frivillige korps' situasjon. Det er meget viktig at partene vurderer forskriftene og tariffbestemmelsene.

Det parts sammensatte utvalget igangsatte dette prosjektet for å innhente empirisk kunnskap om hvordan kommunene forholder seg til regelverk og avtalebestemmelser i praksis. Følgende hovedområder ble fremhevet som viktige å studere:

- *Organisering og dimensjonering av brannvesenet*
- *Branntjenestens oppgaver*
- *Arbeidstidsordninger, lønn/godtgjørelser og stillingsstørrelser*
- *HMS-forhold for brannpersonell*

Prosjektet er rettet mot organisatoriske forhold omkring brannsektoren, der relasjonene mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og kommuneadministrasjon er av spesiell interesse. Studien omfatter ingen kartlegging av enkeltindividers oppfatninger/opplevelse av for eksempel HMS-arbeid, arbeidstid og godtgjørelser.

¹ Det parts sammensatte utvalget består av Kommunenes Sentralforbund (KS), Norsk Kommuneforbund (NKF), Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO), Norges Ingeniørorganisasjon (NITO), Norske Sivilingeniørers Forening (NIF) og Det Norske Maskinistforbund (DNMF).

1.2 Formålet med undersøkelsen

Følgende mål er utarbeidet for prosjektet:

- Kartlegge kommunenes forhold til forskriftene for dimensjonering av brannvesen
- Avdekke forskjell i fortolkningspraksis mellom kommuner med hensyn til innhold av forskrifter og særavtaler

Prosjektet vil kunne avdekke områder innenfor brannsektoren hvor betydelig innsats bør legges i fremtidig utvikling av avtaleverk. Herunder kommer også forventninger til det fremtidige brannvesen som også impliserer anbefaling av endringer i regelverket. Prosjektet vil legge vekt på å presentere forhold som kan overføres til andre kommunesektorer enn brannsektoren.

1.3 Sentrale styrende dokumenter

I dette delkapittelet presenteres kort noen av de mest sentrale dokumentene som regulerer branntjenesten i Norge.

1.3.1 Lov om brannvern m.v.

Lov om brannvern av 5. juni 1987 er den sentrale loven på brannvernområdet. Loven omfatter den sentrale og lokale organiseringen av brannvernarbeidet og inneholder materielle bestemmelser om forebyggende og beredskapsmessige tiltak i forbindelse med brann. I henhold til brannvernloven er det kommunestyrets oppgave å påse at kommunen har en fastsatt brannordning, som sikrer at brann- og feiervesenet er bemannet, organisert og utstyrt slik at de lovpålagte oppgavene kan gjennomføres på en tilfredsstillende måte.

1.3.2 Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

Forskrift av 3. mai 1995 utfyller Lov om brannvern mv. I henhold til forskriften står kommunen relativt fritt med hensyn til organiseringen av både det forebyggende brannvernet og beredskapen. De enkelte kommunene kan velge å ivareta alle oppgavene selv, eller inngå avtaler med andre kommuner om etablering av felles funksjoner. Det er også anledning til å inngå avtaler om at større bedrifter med industrivern, Forsvarets avdelinger, og lignende. Forskriften stiller krav til både forebyggende brannvern (brannsyn, brannverntiltak i bygninger) og utrykningsberedskapen. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) godkjenner brannordningene i kommunene og fører tilsyn med at krav og pålegg i forskriften overholdes.

1.3.3 Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

Veiledningen (DBE, 1995) utdyper og konkretiserer kravene i forskriften. Et hovedformål med veiledningen er å beskrive hva som forventes av beredskapen i forhold til de risiki som finnes og derav se forebyggende tiltak i sammenheng med beredskapstiltak. Veiledningen tar sikte på å gi fagkunnskap som kan bidra til at

brannvesen med ulikt kompetansenivå kan tilpasse seg mer ensartede løsninger som oppfyller kravene i forskriften.

1.3.4 Tjenestetid for brannmannskorps (B-07/87)

B-rundskrivet (NKF/KS, 1987) beskriver reduksjon i tjenestetid for mannskaper med udelt vakt (døgnvakt) og to-delt vaktordning. Som gjenytelse for arbeidstidsreduksjonen i 1987 ble det gjort presiseringer om hvilke oppdrag og servicetiltak som skulle ligge under brannvesenet. B-07/87 beskriver hva som blir oppfattet som tradisjonelle arbeidsoppgaver og hvilke nye oppgaver som er å forstå som beredskapsoppgaver for brannvesenet (for eksempel ambulansetjeneste, trafikk- og arbeidsulykker, vandykkertjeneste, flom og båthavari).

1.3.5 Hovedtariffavtalen (HTA)

Gjeldende hovedtariffavtale gjelder for tariffperioden 01.05.1998 til 30.04.2000. HTA er inngått mellom KS og arbeidstakerorganisasjoner, og den regulerer lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i offentlig sektor. For brannsektoren finnes det spesielle forhold knyttet til arbeidstid og kompensasjonsordninger. Slike spesielle forhold er beskrevet i sentral forbundsvis særavtale.

1.3.6 Sentral Forbundsvis Særavtale nr. 2404 – Branntjeneste

SFS 2404 fra 1.1-97 erstatter den "gamle" SFS 2404 om overbefalsvakt og yrkeskorps, og AGA 4401 om frivillige brannkorps. De viktigste momentene i SFS 2404 er arbeidstidens lengde og inndeling, hjemmevakt for hel- og deltidskorps, samt kompensasjonsordninger for overtid, særskilt arbeidstid og for bæring/bruk av lommemottaker/-varsler. Særavtalen er prolongert frem til 01.04.2000.

1.3.7 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven retter seg mot enhver virksomhet som sysselsetter arbeidstakere, med noen spesielle unntak. Loven stiller krav til arbeidsmiljøet, fysisk og organisatorisk, til melding og registrering av skader og sykdommer, og om verneombud, arbeidsmiljøutvalg og verne- og helsepersonell. Gjennom loven gis det bestemmelser om rett til permisjon fra arbeidet, om arbeidstid og overtid, og bestemmelser knyttet til ansettelse, oppsigelser og avskjed. Arbeidsgiver har ansvaret for at loven etterlevs, men det stilles også krav til arbeidstakerne og til importører og produsenter av tekniske innretninger og helsefarlige stoffer. Brannvesen kommer innunder loven men har på noen områder fravik, for eksempel relatert til enkelte krav til arbeidstid og fysisk arbeidsmiljø.

1.3.8 Forskrift om systematisk styring av helse, miljø og sikkerhet

Forskriften gir bestemmelser om at den som er ansvarlig for virksomheten, plikter å sørge for systematisk oppfølging av gjeldende krav fastsatt i arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brann- og eksplosjonslovgivningen, produktkontrollloven, sivilforsvarsloven og lov om elektriske anlegg og elektrisk utstyr.

Det kreves aktivitet i form av kartlegging, risikovurdering og handlingsplaner, samt iverksetting av rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av krav. Dette innebærer at aktiviteten til brannvesen skal systematisk overvåkes og gjennomgås. Forskriften krever bred medvirkning fra arbeidstakerne både ved innføring og utøvelse av systemet.

1.4 Tidligere forskning

Det finnes få forskningsresultater relatert til forholdet mellom avtaler, lovverk og etablert praksis knyttet til brannsektoren. Statskonsult (1999) berører temaet og konkluderer med at brann-, og redningsberedskapsområdet fremstår som uensartet og oppsplittet i Norge, og at en fremtidig samlet organisering og ressursutnyttelse vil gi gevinster. I rapporten blir det presisert at det ikke er gjennomført inngående studier som kan underbygge disse konklusjonene.

Eventuelle internasjonale forskningsresultater relatert til forholdet mellom avtaler, lovverk og etablert praksis i brannsektoren ville hatt liten overføringsverdi fordi norske forhold er vanskelig sammenlignbare med andre land, for eksempel med hensyn på bosettingsmønster, geografi, topografi, byggeskikk, kultur og tradisjoner. Likevel finnes noen delområder hvor det finnes interessante data, med faktorer som påvirker HMS-forholdene for brannmannskaper som fellesnevner.

Glazner (1996) studerte *skiftarbeidsrutiner* for utrykningsstyrker i tre kommuner i det nordøstlige USA. Undersøkelsen viste at skadefrekvensen blant mannskapene var størst på ettermiddagen/ kvelden mellom 18:00 og 24:00. Undersøkelsen anga forstyrrelse i spisemønstre og døgnrytme (utmattning) som de viktigste årsakene til skadene (i hovedsak inhaleringsskader og kutt/flerrer). Andre har også sett på akutt og langvarig helsefare relatert til brannbekjempelse. Noe oppsiktsvekkende fant Tyan-Luen Gu m. fl. (1996) at bruk av åndedrettsvern hadde liten helsemessig effekt for mannskaper i innsats i en langvarig brann (40 timer) i et kontorbygg på Taiwan. Signifikant forskjell ble påvist for personell som var røkere fra før. Undersøkelsen konkluderte imidlertid med at det var grunn til å betvile den praktiske bruken av åndedrettsvern blant brannvernpersonell på Taiwan. En fransk undersøkelse fra Paris (Deschamps, Momas & Festy, 1995) studerte et utvalg av brannvernpersonell (N=830) over en 20 års periode, og fant at dødeligheten blant brannvernpersonellet bare var ca. halvparten av det som forventes av den franske mannlige populasjonen. Krav til fysisk skikkethet ble fremmet som hovedårsaken til det gunstige resultatet. Williford m. fl. (1999) studerte effekter av ulike typer fysiske måleparametre (armhevinger, sit-ups, pull-ups, gripestyrke, løping, % fett, fettfri vekt, vekt, høyde og alder), opp mot fysisk effektivitetsvurdering (gå i trapp, heise opp last, slå med slegge, bære vannslange og redde/forflytte skadet person). Undersøkelsen konkluderer med viktigheten av fysisk trening for å ivareta muskulær styrke, kondisjon, redusere % kroppsfett og øke fettfri vekt for å kunne gjennomføre arbeidsoppgavene som brannvernpersonell. I Norge har den såkalte "Karmøytesten" fått en spesiell posisjon ved beskrivelse av fysiske belastninger for røykdykkere.

Kan man konkludere over effektiviteten av det norske brannvesenet? Det finnes noe statistikk, men den er på ingen måte fullstendig beskrivende når det gjelder tilstanden

for norske brannvesen. Nedenfor vises noen data fra 1997 for en sammenligning mellom USA, Sverige² og Norge³.

Mål	USA	Sverige	Norge
Antall branntilfeller	1.795.000	31.000	14.473
Materielle skader	\$ 8.500 mill. (brannnd.) \$ 11.400 mill. (fors.)	SEK 3.500 mill.	NOK 2.778 mill.
Materielle skader i forhold til brutto nasjonalprodukt (BNP)	0,11 (brannndata) 0,15 (forsikringsdata)	0,20	0,26
Antall omkomne (inkl. brannpers.)	4.091	117	67
Antall omkomne pr. 1.mill. innb.	15,3	13,1	15,3
Areal (1000 km ²)	9.809	450	324

Basert på dataene over eksisterer det et forbedringspotensiale for å komme opp på svensk nivå, spesielt med hensyn på dødsrate. Imidlertid er disse dataene ikke egnet til noen bastant påstand om at norske brannvesen er dårligere en svenske. Effektivitetskravene som er hjemlet i Brannforskriften m/veiledning (KAD, 1995; DBE, 1995) er noe diffuse ved at de beskriver innsatstid som tiden fra alarm (varierer med grad av tettbebyggelse, 10-30 min.) til en minimumsstyrke (varierer med alvorlighetsgrad av ulykke, fra 4 mann) er på skadestedet. Veiledningen til forskriften beskriver i noen grad hvordan kravene kan oppnås, men det er et relativt stort rom for fortolkninger og tilpasninger.

I et historisk perspektiv kan det synes naturlig at det er utviklet en ”skog” av ulike typer brannvesen i Norge. Mange brannvesen er over 100 år gamle, og de er utviklet fra en tid med knappe ressurser og mangel på slukkemidler. For eksempel ble brannvesenet i Time kommune på Jæren (Løvik, 1997) etablert i 1897 med utgangspunkt i en ”sprøite – Kvik” kjøpt fra Stavanger kommune med 120 meter slanger og 3 ”sugerter”. Historien til Bryne brannvern dokumenterer at det har vært en formidabel utvikling også med tanke på regel- og avtaleverk⁴. Utviklingen av dette frivillige brannvesenet er først og

2 Dataene for USA og Sverige er hentet fra rapporten ” Fire in the U.S.A and Sweden through 1997” av John R. Hall Jr., National Fire Protection Association (NFPA), Mass. ,USA.

3 Dataene for Norge er hentet fra DBE’s Brannstatistikk for 1997

4 Fra §6 i forskriften som ble vedtatt i 1897: ”Det paaligger ethvert av brandvernets medlemmer i alt hvad tjenesten angaar, at følge de til enhver tid gjeldende instrukser og reglementariske bestemmelser, uten motsigelse eller vegring straks at efterkomme foresattes befaling, samt at vise dem skyldig aktelse.

fremst styrt av spesielle personligheter som har overført sine faglige kjepphester og mellommenneskelige verdier til miljøet i brannvesenet. Mennesker med felles interesser har omgått hverandre i sin fritidssyssel. Andre forhold som konkurranse mellom nabokommuner, ressurstilgang, hendelser og tilpasning til øvrig kommunal/privat virksomhet har gitt brannvesenet i Time kommune⁵. Det finnes sannsynligvis 434 lignende historier om brannvesen i Norge som har frembrakt ulike organisasjoner med sine særtrekk.

Undersøkelsen i denne rapporten dreier seg om å kartlegge noe av disse ulikhetene for å gi et grunnlag for partene i sektoren til å utvikle et formålstjenlig avtaleverk som er forståelig og anvendelig for alle brannvesen i Norge, enten de er nykonvertert fra "frivillig styrke" eller har lange tradisjoner som yrkeskorps. Hovedområdene omfattet av undersøkelsen er som følger:

- *Arbeidstid og –oppgaver/dimensjonering*, omfatter hvilke ulike oppgaver som er tillagt brannvesenet, hva som bidrar til redusert beredskap, utstyrmessig tilstand, og forhold som påvirker dimensjoneringen av brannvesenet.
- *Personneltmessig sammensetning*, omfatter representasjon av ulike yrkeskategorier i brannkorpene, aldersfordeling, ansiennitet og brannfaglig utdanning.
- *Øvelser og opplæring* dreier seg i første rekke om den kontinuerlige opplæringen, treningen. Fokus er rettet mot innholdet av øvelsene og faktorer som påvirker kvaliteten av øvelsene.
- *Godtgjørelser* innbefatter alle kompensasjonsordningene i branntjenesten og hvilke størrelser og forutsetninger som ligger til grunn.
- *Regelverket* er en fellesbetegnelse for lovverket og avtaleverket. Undersøkelsen etterspør i hvilken grad regelverket oppfattes som komplisert å styre etter, hva slags avtaler som finnes, mulige motsetningsforhold mellom ulike lover, forskrifter og avtaler, holdning til eier/styringsmyndighet og forhold som påvirker relasjonen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere.
- *HMS-forhold* består av de ulike formelle styringsverktøyene som skal ivareta helse, miljø og sikkerhet, så som "Internkontroll" (IK), "Arbeidsmiljøutvalg" (AMU), "Verneombudsordning" (VO), system for å rapportere skader og tilløp til skader, og ordninger som evaluerer fysisk og psykisk skikkethet. Undersøkelsen omfatter også forhold som påvirker arbeidsmiljøet i brannvesen.

Tror nogen at en ham gitt befaling burde vært anderledes, eller finner han sig saadan uforettet, skal han allikevel uten indvending utføre befalingen paa vedkommendes ansvar. Senere staar det ham fritt for at klage.

De befalende har at iaktta at enhver henvendelse til underordnede skjer med sindighet, bestemthet og høflighet."

5 Time brannvesen er nå inkludert i det interkommunale brannvernsamarbeidet med Sandnes brannvesen.

- *Forbedringsområder/fremtiden for brannvesen* tar opp en rekke forhold som kan bli viktige for en fremtidig utvikling av brannsektoren.

2 Metode

2.1 Utvikling av spørreskjema

Relativt tidlig i prosjektet ble det bestemt at det skulle utvikles tre spørreskjema til bruk i undersøkelsen: Et skjema som skulle besvares av kommuneadministrasjonen, ett skjema som skulle besvares av representanter fra arbeidsgiversiden, og et skjema som skulle besvares av representanter fra arbeidstakersiden. Skjemaene til arbeidsgivere og arbeidstakere er identiske, og meningen med to skjema var å gi begge parter anledning til å svare og slik fange opp eventuelle forskjeller i synspunkt og vurderinger. Skjemaet til kommuneadministrasjonen inneholder spørsmål som man antok var relativt ukontroversielle eller som var knyttet til forhold hvor det var grunn til å anta at ansatte i brannkorpset ikke hadde bakgrunn for å svare (spørreskjemaene er gjengitt i Appendix A).

Det ble gjennomført en omfattende forstudie før utformingen av spørreskjemaene ble påbegynt. I forstudien inngikk gjennomgang av relevante forskrifter og regelverk, intervjuer av sentrale aktører i partssamarbeidet i brannsektoren, deltakelse ved kurs og studietur knyttet til organiseringen av brannsektoren.

Spørreskjemaene ble utviklet i nært samarbeid med det parts sammensatte utvalget for brannsektoren. I tillegg ble et ferdig utkast forelagt erfarne ansatte fra heltids- og deltidsbrannkorps. Den detaljerte kvalitetssikringen var nødvendig for å sikre at spørsmålene ble stilt på en måte som var mest mulig i overensstemmelse med begrepsbruken til respondentene.

Et gjennomgående tema ved utviklingen av spørreskjemaene var spørsmålenes detaljeringsgrad. Undersøkelsen dekker flere omfattende tema som hver for seg kunne dannet utgangspunktet for et spørreskjema. For at det skulle være overkommelig å besvare skjemaene var det derfor nødvendig å begrense antall spørsmål innen hvert tema. Samtidig risikerte man, dersom spørsmålene ble for generelle, å sitte igjen med data som i liten grad kunne anvendes til å besvare undersøkelsens sentrale problemstillinger.

Det ferdige skjemaet er omfattende og har en relativt høy detaljeringsgrad. Selv om man erfaringsmessig vet at et omfattende skjema kan trekke ned svarprosenten, ble det ansett som viktig å frembringe detaljerte data. En annen viktig grunn til at skjemaene ble relativt omfattende var at det organisatoriske mangfoldet i brannsektoren gjorde det nødvendig å utforme detaljerte spørsmål. Mer generelle spørsmål ville ikke fanget opp mangfoldet man så konturene av allerede ved utformingen av skjemaene.

2.2 Innsamling av data

Valg av respondenter ble foretatt ut fra en liste over kommunale brannordninger innhentet fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. For å sikre at et tilstrekkelig antall heltidsordninger kom med i utvalget ble listen over brannordninger først delt i heltids- og deltidsordninger. Heltidsordninger ble i denne sammenheng forstått som 4 eller flere kasernerte personer. Deretter ble halvparten av brannordningene i hver kategori trukket tilfeldig til å delta i undersøkelsen. Det endelige utvalget representerte således 50% av alle brannordninger “matchet” for populasjonens fordeling av heltids- og deltids brannordninger. Til sammen 197 brannordninger inngikk i det endelige utvalget.

Det er viktig å understreke at det er representanter for ulike grupper som har besvart spørreskjemaene, ikke et representativt utvalg fra disse gruppene. For eksempel har ansattes tillitsvalgte besvart skjemaene, ikke tilfeldig valgte ansatte. Dette innebærer at selv om undersøkelsen er basert på et representativt utvalg *brannordninger*, har vi ikke nødvendigvis et representativt utvalg ansatte, ledere eller saksbehandlere. Det er eksempelvis godt mulig at et representativt utvalg ansatte har et annet syn på en del forhold en det fagforeningsrepresentantene har.

Alle tre skjema ble sendt i én forsendelse til rådmannen i kommunen. I følgebrevet (se Appendiks 1) ble rådmannen bedt om å fordele skjemaene til brannsjef, representanter fra arbeidstakerorganisasjonene og kommuneadministrasjonen. Utsendelsen ble gjort 3.9.99 med svarfrist 24.9.99. Alle som svarte ble garantert anonymitet. Representanter fra det partsammensatte utvalget for brannsektoren hadde på forhånd informert sine medlemmer om at skjemaet ville komme og oppfordret dem til å besvare det.

Innen fristen hadde vi mottatt ca 25 % av de utsendte skjemaene. Det ble derfor igangsatt en purrerunde hvor representanter fra det partsammensatte utvalget ringte sine medlemmer og på nytt oppfordret dem til å svare. Dette resulterte i en total svarprosent på ca. 60 da sluttstrek for datainnsamlingen ble satt ved årsskiftet.

2.3 Dataanalyser

Alle skjema ble registrert og lest inn i en datafil for videre statistiske analyser. I mange analyser er datamaterialet brutt ned langs to dimensjoner: Heltids- versus deltidskorps, og arbeidsgiver versus arbeidstaker. Både den organisatoriske strukturen og arbeidsbetingelsene varierer sterkt mellom heltids- og deltidskorps, og en undersøkelse som ikke tar hensyn til denne forskjellen kan lett føre til at viktige forskjeller ikke blir tydeliggjort. Forskjeller i synspunkt og vurderinger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere er også vesentlig i en undersøkelse som blant annet tar sikte på å avdekke forhold knyttet til arbeidssituasjonen til ansatte i brannsektoren.

For å gjøre rapporten leselig for personer uten inngående kjennskap til statistikk er det lagt vekt på å analysere data ved hjelp av relativt enkle metoder. Likevel har vi innført et begrep – statistisk signifikanstesting – som trenger en kort forklaring:

Under en del av tabellene vil man finne følgende symboler: “**p<.001” og/eller “*p<.05”. Stjernene (**) refererer til bestemte spørsmål som avmerket i tabellen, og p står for sannsynligheten (probability) for at det *ikke* eksisterer systematiske forskjeller mellom gruppene mht. hvordan det aktuelle spørsmålet er besvart. “**p<.001” leses altså slik: ”Sannsynligheten for at det ikke eksisterer signifikante forskjeller mellom gruppene mht. spørsmålene som er merket med ** er mindre enn .001 (eller 0,1%).” Det er med andre ord overveiende sannsynlig at det eksisterer statistisk signifikante (systematiske) forskjeller mellom gruppene besvarelser. Noe forenklet kan vi si at spørsmål merket med * eller ** er spørsmål som de ulike gruppene i gjennomsnitt har besvart svært forskjellig. *Grunnen* til disse forskjellene kan vi bare slutte oss til ved hjelp av teoretiske overlegninger.

Statistisk signifikanstesting er benyttet i tilfeller hvor vi sammenligner ulike gruppers gjennomsnittsskåre på et spørsmål. I tillegg har vi benyttet tabeller med prosentvise fordelinger hvor dette har vært naturlig.

3 Resultater

Som nevnt i forrige kapittel ble det sendt ut spørreskjema til 197 kommuner. Vi har mottatt 129 (62,4%) besvarte skjema fra arbeidsgiversiden, 103 (52,3%) fra arbeidstakersiden, og 120 (60,9%) fra kommuneadministrasjonen. Dette gir en total svarprosent på 59,6. Av kommunene som har besvart skjemaene har 97 (72%) besvart alle tre skjema, 37 (28%) har besvart to eller ett skjema.

Kvaliteten på besvarelsene er gjennomgående god. Imidlertid later det til at en del områder har bydd på problemer for noen av respondentene. Dette gjelder i særlig grad spørsmål knyttet til arbeidstid, hvordan arbeidstiden benyttes til ulike arbeidsoppgaver og godtgjørelser. En del av disse spørsmålene er svært detaljerte, og det virker sannsynlig at særlig mindre deltidskorps ikke har hatt nødvendig informasjon lett tilgjengelig under utfyllingen av skjemaet. Videre er det klart at en god del av spørsmålene er rettet mot spesielle deler av utvalget (for eksempel hel- eller deltidskorps), noe som innebærer at disse spørsmålene ikke er besvart av alle.

3.1 Utvalget

Tabell 3.1 gir en oversikt over viktige kjennetegn ved utvalget.

Tabell 3.1 Sentrale kjennetegn ved utvalget

	Type korps		
	Alle	Heltid	Deltid
Antall korps	134	30	104
Driftsbudsjett i 1998 (kr.) (gjennomsnitt)	5.514.000	18.000.000	1.650.000
Antall ansatte i korpene (gjennomsnitt)	27	44	22
Antall interkommunale korps.	14	8	6
Antall innbyggere (gjennomsnitt)	28.560	49.450	5.806

Som det fremgår av Tabell 3-1 er det som forventet store forskjeller mellom heltids- og deltidskorps mht. driftsbudsjett og antall innbyggere i kommunen(e) som korpene har ansvar for. Forskjellen i gjennomsnittlig antall ansatte er 22, men det er viktig å understreke at det ikke er tatt hensyn til stillingsstørrelse i dette tallet. Det er også nødvendig å huske på at gjennomsnitt er bare et mål på sentraltendens og forteller ikke noe om spredningen. Derfor kan ekstremverdier resultere i et noe skjevt bilde.

Inndelingen i heltid- og deltidskorps er basert på respondentenes egne vurderinger av hvilken ordning de faller inn under. I de tilfellene respondentene ikke ga et entydig svar på hvilken kategori eget korps tilhørte, ble det foretatt en vurdering basert på opplysninger om antall heltidsansatte og arbeidstidsordninger. En slik vurdering var nødvendig i 13 tilfeller.

3.2 Arbeidstid og –oppgaver / dimensjonering

Samtlige heltidskorps hadde utarbeidet en skriftlig vaktplan, 25 deltidskorps oppgir at de ikke har en slik plan. 11 heltidskorps og 64 deltidskorps har ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer for bytting av vakter. I praksis skjer bytting av vakter i heltidskorps stort sett ved at mannskapene bytter og ledelsen godkjenner byttene, i deltidskorps er det like vanlig at mannskapene bytter seg imellom uten at ledelsen involveres.

28 av brannkorpene hadde ansvar for driften av alarmsentral. 22 av disse korpene var heltidskorps. Tabell 3.2 gir en oversikt over hvilke øvrige oppgaver som er tillagt heltids og deltidbrannvesen.

Tabell 3.2 Andel (%) heltids- og deltidskorps som har ulike oppgaver

	Heltid (n=30)	Deltid (n=104)
RITS	4,2	0,0
Ambulansetjeneste	7,4	2,2
Lufthavnberedskap	15,4	3,3
Tunnelovervåkning	19,2	8,9
Dykkertjeneste	33,3	3,4
Restverdireddning (RVR)	51,9	33,7
Båthavari	55,6	41,8
Innbruddsalarmer	55,6	17,8
Kommunaltekniske tjenester	59,3	30,3
Arbeidsulykker	63,0	35,6
Trygghetsalarmer	68,0	4,5
Flom	75,0	59,6
Trafikkulykker	100,0	89,9
Akutt forurensning/oljevern	100,0	96,6
Ulykker med farlig gods	100,0	97,8

Som forventet viser Tabell 3.2 at spekteret av oppgaver er størst for heltidskorps. I overveiende grad ble alle oppgavene i Tabell 3.1 oppfattet som beredskapsoppgaver. Unntakene er innbruddsalarmer, kommunaltekniske tjenester og trygghetsalarmer. Ca halvparten av korpene som hadde disse oppgavene definerte dem som beredskapsoppgaver. 66% av heltidskorpene og 20% av deltidskorpene oppgir at kommunale

myndigheter har pålagt korpset ikke-beredskapsrelaterte oppgaver utover det som tradisjonelt har vært ansett som brannvesenets arbeidsområde.

Tabell 3.3, Tabell 3.4 og Tabell 3.5 viser hvordan respondentene oppgir at arbeidstiden knyttet til tre hovedkategorier arbeidsoppgaver (beredskap/innsats, forebyggende arbeid, alarmsentral) blir benyttet til ulike deloppgaver. For deltidskorps er bare fordelingen knyttet til beredskap/innsats oppgitt fordi et stort antall respondenter har ikke besvart spørsmålene knyttet til forebyggende arbeid og alarmsentral. Bortfallet av svar henger sannsynligvis sammen med at dette er lite relevante hovedoppgaver for deltidskorps.

Tabell 3.3 Arbeidsoppgaver under hovedkategorien beredskap og innsats for heltids- og deltidskorps (prosentvis fordeling av arbeidstid)

	Heltid (n=23)	Deltid (n=52)
Ambulansetjeneste	0,4	0,0
Vanndykkertjeneste	0,6	0,0
Annet	1,7	1,3
Trygghetsalarmoppgaver	2,2	0,2
Forebyggende arbeid	3,5	7,8
Alarmsentraltjeneste	3,9	0,3
Møter, daglig sjekk	4,0	2,7
Administrasjon	6,2	10,8
Spisetid og pauser	6,2	0,8
Trim (fysisk trening m/tilbehør)	7,0	0,0
Innsats og utrykninger	7,5	28,1
Ikke beredskapsrelaterte oppgaver	10,0	3,4
Vedlikehold, renhold og orden	11,6	10,7
Øvelser og opplæring	12,7	26,0
Hvilende vakt	22,8	6,6

Av Tabell 3.3 ser vi tydelig at hel- og deltidskorps prosentvis benytter arbeidstiden som kategoriseres under beredskap og innsats til ulike deloppgaver. For heltidskorps går en stor del av tiden med til hvilende vakt, øvelser og opplæring, og vedlikehold, renhold og orden. For deltidskorps er det deloppgavene ”innsats og utrykninger” og ”øvelser og opplæring” som krever mest av arbeidstiden kategorisert som beredskap og innsats.

Det er viktig å være oppmerksom på at tallene i Tabell 3.3 er gjennomsnittsverdier. Dette betyr at selv om f.eks. ambulansetjeneste i gjennomsnitt utgjør en liten andel av arbeidstiden, så betyr ikke dette at ambulansetjeneste utgjør en liten andel av arbeidstiden for korps som faktisk utfører denne tjenesten. For et gitt brannkorps vil således fordelingen av arbeidsoppgaver kunne avvike svært mye fra den vi finner i Tabell 3.3.

Tabell 3.4 Arbeidsoppgaver under hovedkategorien forebyggende arbeid for heltidskorps (prosentvis fordeling av arbeidstid)

	Heltid (n=20)
Alarmsentraltjeneste	0,3
Trim (fysisk trening m/tilbehør)	0,5
Hvilende vakt	0,5
Ikke beredskapsrelaterte oppgaver	0,9
Øvelser og opplæring (egen)	1,1
Innsats og utrykninger	1,7
Annet	2,2
Møter, daglig sjekk	2,8
Forebyggende: øvelser/opplær. av andre	3,4
Vedlikehold, renhold og orden (eget)	3,8
Spisetid og pauser	4,3
Forebyggende: byggesaksbehandling	4,6
Administrasjon	13,1
Forebyggende: feiing	29,9
Forebyggende: brannsyn	31,4

Tabell 3.4 viser at over 60% arbeidstiden som kategoriseres under forebyggende arbeid av heltidskorpene blir benyttet til feiing og brannsyn. 13% blir benyttet til administrasjon. Byggesaksbehandling utgjør mindre enn 5% av arbeidstiden.

Tabell 3.5 Arbeidsoppgaver under hovedkategorien alarmsentral for heltidskorps
(prosentvis fordeling av arbeidstid)

	Heltid (n=12)
Forebyggende arbeid	0,9
Trim (fysisk trening m/tilbehør)	1,7
Ikke beredskapsrelaterte oppgaver	3,1
Øvelser og opplæring	3,1
Møter, daglig sjekk	3,3
Vedlikehold, renhold og orden	3,8
Spisetid og pauser	3,8
Hvilende vakt	4,2
Annet	5,6
Administrasjon	7,5
Trygghetsalarmoppgaver	9,3
Innsats og utrykninger	11,4
Alarmsentraltjeneste	42,8

Tabell 3.5 viser at arbeidstiden i kategorien alarmsentraltjenester i hovedsak blir benyttet til operative alarmsentraltjenester (42,8%), innsats og utrykninger (11,4%) og trygghetsalarmoppgaver (9,3%).

Tabell 3.6 viser hvordan respondentene vurderer ulike organisatoriske faktorer sin effekt på beredskapen.

Tabell 3.6 Hvor ofte bidrar ulike forhold under til svekket beredskap (1 = svært sjelden, 5= svært ofte):

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Samarbeidsproblemer – internt**	1,34	1,30	2,1	1,28	1,22
Samarbeidsproblemer – eksternt*	1,42	1,34	1,85	1,48	1,24
Sykdom (eller andre vakanser) blant personell	1,69	1,61	1,95	1,66	1,68
Prioriteringskonflikter mellom ulike oppgaver **	1,72	2,00	2,86	1,55	1,51
Utstyrstilgjengelighet	1,75	1,41	1,90	1,81	1,76
Problemer knyttet til innkalling av personell i en krisesituasjon **	1,78	1,78	2,52	1,68	1,71

**p<.001

*p<.05

Generelt viser Tabell 3.6 at respondentene bare i liten grad mener at beredskapen er påvirket av organisatoriske forhold inkludert i undersøkelsen. “Problemer knyttet til innkalling av personell i en krisesituasjon” blir vurdert til å ha størst negativ effekt på beredskapen, mens samarbeidsproblemer blir vurdert til å ha minst effekt på beredskapen. Det er imidlertid viktig å peke på at det eksisterer forskjeller mellom gruppene. Heltids arbeidstakere later til å mene at samarbeidsproblemer (både interne og eksterne) og problemer knyttet til innkalling av personell svekker beredskapen i større grad enn de øvrige gruppene. Videre er det klart at respondenter fra heltidskorps (både arbeidsgivere og –takere) mener at “Prioriteringskonflikter mellom ulike oppgaver” er et større problem for beredskapen enn det respondentene fra deltidskorps gir uttrykk for.

Tabell 3.7 gir en oversikt over hvordan respondentene har vurdert brannkorpsets utstyr i forhold til ulike beredskapssituasjoner.

Tabell 3.7 Vurder hvorvidt brannkorpsset er tilfredsstillende utstyrt i forhold til ulike oppgaver (1=svært lite tilfredsstillende, 5=svært tilfredsstillende)

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Redningsinnsats til sjøs	1,48	1,71	1,64	1,49	1,30
Ulykker med akutt forurensing**	2,53	3,34	3,00	2,31	2,36
Ulykker med personskader**	3,35	4,31	3,75	3,11	3,15
Personlig verneutstyr**	3,70	4,38	4,17	3,54	3,49
Brannbekjemping**	3,85	4,34	4,04	3,70	3,78
Alarmering og samband**	3,87	4,24	3,33	3,84	3,92

**p<.001

*p<.05

Det er klart fra Tabell 3.7 at redningsinnsats til sjøs er den oppgaven respondentene opplever at brannkorpsene er dårligst utstyrt for å håndtere. Dette henger sannsynligvis sammen med den spesielle måten denne oppgaven er organisert på nasjonalt. Det er videre relativt sterk misnøye med utstyr for håndtering av akutte forurensninger, mens det er størst grad av tilfredshet med utstyr til oppgaver som brannbekjemping og alarmering/samband. Deltidsbrannvesen er generelt mer misfornøyd med sitt utrustningsnivå enn heltidskorpsene.

Det er store forskjeller mellom gruppene mht. hvordan tilgjengelig utstyr til ulike beredskapsoppgaver blir vurdert. Respondenter fra deltidskorps er gjennomgående mer misfornøyd enn respondenter fra heltidskorps, og innen heltidskorpsene er arbeidstakere generelt mer misfornøyd enn arbeidsgivere.

Tabell 3.8 viser hvordan respondentene har vurdert viktigheten av ulike faktorer i dimensjoneringen av brannvesenet.

Tabell 3.8 Faktorer som har vært av betydning ved dimensjonering av brannvesenet
(1=ikke viktig, 5=svært viktig)

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Lokalpolitiske vurderinger	2,94	3,08	3,54	2,78	2,90
Etablert praksis	3,24	3,50	3,19	3,22	3,18
Kostnadsvurderinger	3,54	3,48	3,96	3,42	3,56
Risikovurderinger	4,08	4,41	4,17	4,08	3,89
Forskrifter/lover	4,53	4,72	4,48	4,61	4,35

Det er stor grad av enighet mellom gruppene mht. hvilke faktorer som har vært viktig ved dimensjonering av brannvesenet. Forskrifter/lover har ifølge respondentene hatt størst betydning. Betydningen av lokale forhold (lokalpolitiske vurderinger, etablert praksis) blir tonet ned både for heltids- og deltidsbrannvesen.

3.3 Personellmessig sammensetning

Veiledningen til brannforskriften definerer ulike yrkeskategorier i brannvesen. Disse kategoriene ble beholdt i spørreskjemaene og Tabell 3.9 viser prosentvis fordeling av yrkeskategoriene innenfor henholdsvis heltids- og deltidsbrannvesen. Tabellen viser også antall ansatte i hver kategori.

Tabell 3.9 Antall yrkeskategorier og prosentvis fordeling i heltid- og deltidsbrannvesen

	Totalt antall ansatte	Antall Heltid	% Heltid	Antall Deltid	% Deltid
Branningeniører	32	14	1,1	18	0,8
Aspiranter/lærlinger	33	22	1,7	11	0,5
Branninspektører	36	28	2,1	8	0,4
Overbrannmestere	62	50	3,8	12	0,5
Andre	75	49	3,7	26	1,1
Ansatte i alarmsentral	93	88	6,7	5	0,2
Varabranssjefer	104	24	1,8	80	3,5
Branssjefer	110	30	2,3	80	3,5
Underbrannmestere	114	88	6,7	26	1,1
Ansatte i feiervesen	197	129	9,8	68	3,0
Brannmestere	229	118	8,9	111	4,9
Brannformenn	315	155	11,7	160	7,0
Brannkonstabler	2205	525	39,8	1680	73,5

Totalt antall deltidsansatte er 2285, og totalt antall heltidsansatte er 1320, hvilket gir forholdstallet 1,6:1.

Heltidskorpsene benytter seg av alle yrkeskategoriene, og man kan se konturene av en karrierestige fra aspirant opp til brannsjef. Svært få heltidskorps hadde aspiranter blant sine ansatte. 18 av de 22 aspirantene var tilknyttet ett og samme brannvesenet. Når det gjelder deltidsbrannvesen er de stort sett delt inn i mannskap (brannkonstabler, -formenn og -mestere) og overbefal (varabrannsjef og brannsjef).

I heltidskorps er fordelingen ca. 10% overbefal, 69% mannskap og 21% forebyggende, alarmsentral og andre. I deltidskorps er denne fordelingen ca. 8% overbefal, 86% mannskap og 6% forebyggende og andre.

Aldersfordelingen og ansiennitetsfordelingen blant de ansatte i brannvesen er vist i Tabell 3.10. I tabellen er det skilt mellom heltids- og deltidskorps, og det er skilt mellom tjenesteområdene *beredskap og innsats, forebyggende oppgaver og betjening i alarmsentral*.

Tabell 3.10 Aldersfordeling og ansiennitetsfordeling

	Ber.&Inns. Heltid	Ber.&Inns. Deltid	Forebygg. Heltid	Forebygg. Deltid	Alarms. Heltid	Alarms. Deltid
<i>Aldersfordeling</i>						
% under 30 år	11,4	8,3	11,5	12,5	4,5	16,7
% 30 – 39 år	30,1	28,4	23,0	22,7	6,7	0
% 40 – 49 år	38,0	37,6	32,2	28,9	51,7	50,0
% 50 – 59 år	20,2	22,7	31,6	31,3	36,0	16,7
% over 60 år	0,3	3,1	1,7	4,7	1,1	16,7
<i>Ansiennitet</i>						
% ansatt mindre enn 1 år	5,7	4,6	7,7	15,1	6,1	
% ansatt 1 – 5 år	15,7	18,9	15,4	25,5	15,9	
% ansatt 6 – 10 år	13,2	25,2	9,9	14,2	8,5	
% ansatt 11 – 20	33,9	36,2	18,7	25,5	28,0	
% ansatt over 20 år	31,5	15,1	48,4	19,8	41,5	

Aldersfordelingen blant ansatte i deltids- og heltidskorps er bortimot identisk. En kan se bort fra deltidskorps med betjening i alarmsentral som ikke omfatter flere enn 6 personer i denne undersøkelsen. Det er en tendens at ansatte som jobber med forebyggende oppgaver har en høyere andel (10%) av personer mellom 50 og 60 år, enn

ansatte med beredskapsoppgaver. Kun 11,2 % av de ansatte i alarmsentralene er under 40 år.

Brannsektoren holder høy ansiennitet blant sine ansatte. 80 % har vært ansatt i mer enn 6 år. Denne tendensen er enda tydeligere blant heltidsansatte hvor 65 – 70 % har vært ansatt i mer enn 11 år. Ansatte i deltidsbrannvesen med beredskapsoppgaver har betydelig mindre ansiennitet (gjennomsnittsverdi ca. 11,5 år) enn kollegaer i heltidsbrannvesen (gjennomsnittsverdi ca. 14 år). Den samme tendensen eksisterer innen forebyggende oppgaver, hvor ca. 50 % av de heltidsansatte har minimum 20 års erfaring.

Tabell 3.11 viser prosentvis fordeling av formell brannfaglig utdanning (kfr. veiledningen til dimensjoneringsforskriften), i henholdsvis heltids- og deltidskorps. Det skilles mellom brannfaglig utdanning som er godkjent av Norges Brannskole, og tilsvarende utdanning som ikke er formelt godkjent.

Tabell 3.11 Brannfaglig utdanning. Prosentvis fordeling gjennomførte utdanningstilbud av ansatte i heltidskorps og deltidskorps

	Heltidskorps		Deltidskorps	
	Godkjent	Ikke-godkj.	Godkjent	Ikke-godkj.
Brevkurs	23,6	0,3	30,2	5,2
Praktisk kurs (oppfølging av brevkurs)	2,9	0	18,8	5,4
Brannskolens grunnkurs	17,7	0	3,1	1,5
Røykdykkeropplæring	15,3	2,2	11,6	9,3
Kjemikaliedykkeropplæring	10,7	2,2	1,6	1,4
Befalsutdanning, trinn I	11,9	0	1,8	0,2
Befalsutdanning, trinn II	5,3	0	1,2	0
Befalsutdanning, trinn III	1,8	0	4,4	0,1
Fagutdanning som feier	2,5	0	1,8	0,3
Yrkesutdanning i forebyggende brannvern	2,2	0	2,2	0,1
Kurs for alarmsentraloperatører	1,4	0	0	0

Totalt antall gjennomførte utdanningstilbud av deltidsansatte omfattet av undersøkelsen er 2682 og totalt antall gjennomførte utdanningstilbud av heltidsansatte er 4692. Dette gir forholdstallet 0,6:1. Fra Tabell 3.9 har vi beregnet forholdstallet mellom antall deltidsansatte og antall heltidsansatte 1,6:1. Dette viser at heltidsansatte har gjennomgående mer formell brannfaglig utdanning. Det understrekes at forholdene er tatt ut fra besvarelsene gitt for hvert av spørsmålene, og svarprosenten for disse spørsmålene er ikke lik. Mange respondenter hadde problemer med å hente inn opplysninger om fagutdanning, og det er grunn til å tro at dette problemet var verre for deltidsansatte.

Av ikke-godkjente tilbud er det kun røyk- og kjemikaliedykkeropplæring som er av interesse for heltidskorps. Deltidskorpsene benytter ikke-godkjente opplæringstilbud i hele 23,5% av total brannfaglig opplæringsaktivitet.

For deltidskorpsene er det brevkurs, praktisk kurs og røykdykkeropplæring som er de viktigste, samt i noen grad befalsutdanning. Befalsutdanningen står i forhold til relativt antall ansatte beskrevet i Tabell 3.9. Den jevne fordelingen av opplæringsaktiviteter for heltidsansatte stemmer også godt med karrierestigen som ble tegnet av yrkeskategori-dataene. Kjemikaliedykkeropplæring og befalsutdanning utgjør en mye større andel i heltidskorps enn i deltidskorps.

3.4 Øvelser og opplæring

Samtlige heltidskorps hadde utarbeidet en skriftlig øvelsesplan, 11 deltidskorps oppgir at de ikke har en slik plan. Majoriteten av heltidsansatte øver fra 25–55 ganger i året med en varighet fra 1,5–4 timer. Deltidsansatte med hjemnevakt øver fra 8–15 ganger i året med en varighet fra 2–2,5 timer. Deltidsansatte uten hjemnevakt øver fra 6–9 ganger i året med en varighet fra 2–2,5 timer.

Tabell 3.12 viser hvordan ulike aspekt ved dagens øvelsesnivå blir vurdert.

Tabell 3.12 Vurder hvorvidt dagens øvelsesnivå er tilfredsstillende (1=svært lite tilfredsstillende, 5=svært tilfredsstillende)

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Samhandling/samarbeid med eksterne aktører*	2,81	3,31	2,82	2,81	2,62
Tilbakemelding fra øvelser*	3,01	3,34	2,82	3,12	2,84
Øvelsenes realisme	3,27	3,48	3,22	3,29	3,17
Instruksjon/veiledning	3,29	3,62	3,22	3,26	3,22
Variasjon i beredskapssituasjoner det øves på	3,31	3,50	3,50	3,29	3,22
Variasjon i øvelsestyper	3,44	3,72	3,64	3,37	3,36
Samhandling/samarbeid internt	3,49	3,64	3,14	3,54	3,47
Øvelseshyppighet	3,56	3,82	3,36	3,60	3,47
Øvelsesvarighet*	3,84	3,96	3,40	3,92	3,83

*p<.05

Øvelseskvantitet (hyppighet og varighet) er det som oppleves som mest tilfredsstillende ved dagens øvelsesnivå. Samhandling med eksterne aktører og tilbakemelding fra øvelser er det som oppleves som minst tilfredsstillende. Arbeidstakere gir generelt uttrykk for noe mer misnøye med dagens øvelsesnivå enn arbeidsgivere, men med

unntak av spørsmålene “Samhandling med eksterne aktører”, “Tilbakemelding fra øvelser”, og “Øvelsesvarighet” er forskjellene er relativt små.

3.5 Godtgjørelser

Respondentene har gitt varierende tilbakemeldinger når det gjelder spørsmålene om godtgjørelser. Grunnen til dette kan være flere, men noen skiller seg ut som mer sannsynlige enn andre. For det første hersker det liten tvil om at det faktisk er varierende praksis med hensyn til kompensasjon og hvordan kompensasjon blir utbetalt. Forvirring og frustrasjon knyttet til særavtalen var en av de viktigste grunnene for dette prosjektet. Den varierende praksisen kan også være et uttrykk for en ønsket fleksibilitet for å godtgjøre individuelt i de ulike brannvesen. For det annet kan det være forhold med spørreskjemaet som ikke passer sammen med praksisen for godtgjørelse i brannvesen. Mange har oppgitt prosentvise tillegg som indikerer nettopp det. Omregning til enhetene som er etterspurt i spørreskjemaene kan være oppfattet som for omfattende til at de ble gjort.

Det er relativt mange som har unnlatt å besvare spørsmålene. Dette kan ha sin årsak i at man har oppfattet at motparten også skulle svare og av den grunn ikke fant det nødvendig, eventuelt mislikte kontrollen eller at man faktisk ikke ønsket en åpen kartlegging av kompensasjonsordningene.

Svarene som arbeidsgiverne har gitt samsvarer i stor grad med arbeidstakernes besvarelser.

Tabell 3.13 viser godtgjørelser for ansatte heltidsbrannvesen. Disse er angitt med områdene som tilleggene ligger innenfor, såfremt det ikke er en verdi som skiller seg ut. Noen steder er det ikke angitt noen data fordi resultatene indikerer at spørsmålet ikke har vært relevant for gruppen (overbefal/mannskap).

Tabell 3.13 Godtgjørelser – heltidskorps. Der hvor ikke annet er angitt er enheten kr. pr. time.

	Overbefal	Mannskap
Var. tillegg for arb. (ikke beredskap) utført mell. kl. 17:00 – 21:00		32
Var. tillegg for arb. (ikke beredskap) utført mell. kl. 21:00 – 06:00		8 – 32
Var. tillegg for arb. (ikke beredskap) utført mell. kl. 06:00 - 17:00		0
Var. tillegg for arbeid på helge- og høytidsdag (ikke beredskap)		99 – 278
Var. tillegg for arbeid på lør- og søndag (ikke beredskap)		17 – 234
Var. tillegg for utkalling fra frivakt		0
Tillegg for hjemmevakt (ord. dagtid), kr. pr. døgn	0	
Tillegg for hjemmevakt lør- og søndag, kr. pr. døgn	6 - 968	
Tillegg for hjemmevakt helge- og høytidsdag, kr. pr. døgn	130 – 1.713	
Tillegg for hjemmevakt natt, kr. pr. døgn	99 - 610	
Refusjon av faste utgifter (tlf, bil, etc.) , kr. pr. år	125 – 7.500	1.488 – 1.900
Blir hjemmevakt medregnet i arbeidstiden:		
Ja, hele – Ja, deler – Nei (andel av de som har svart)	9% 41% 50%	16% 16% 66%
Ved utrykning fra hjemmevakt betales:		
Medgått – Medgått, min 2 t – Annet (andel av de som har svart)		22% 45% 33%
Tillegg for bæring av lommevarsler, kr. pr. år	2.000 – 7.400	1.600 – 7.200
Andre kompensasjonsordninger (antall som har oppgitt at de har)	4	4

For alle spørsmålene knyttet til tillegg er det respondenter som har besvart at de ikke har slike tillegg, dvs. 0. For øvrig er verdiene relativt jevnt fordelt innenfor de angitte områdene. Det later til at overbefal ikke har spesiell kompensasjon for arbeid utover vanlige arbeidsoppgaver. En relativt stor andel (91%) har hjemmevakten (helt eller delvis) som et tillegg til vanlig arbeidstid. Godtgjørelse relatert til hjemmevakt for overbefal spriker mye. Mye tyder på at hjemmevakt ikke er vanlig for mannskap, men at de kan kalles ut som reservestyrke på frivakt.

De variable tilleggene til mannskaper varierer mest for ikke beredskapsrelatert arbeid lør-, søn-, helge- og høytidsdag. Det synes som en tendens at man ikke får noe utbetalt om man blir utkallet fra frivakt, mens måten utrykning blir betalt fordeler seg relativt jevnt mellom medgått tid, medgått tid (minimum 2 timer) og annen kompensasjonsordning. Annen kompensasjonsordning er bare i liten grad utdypet i skjemaene. Halvparten av respondentene har besvart spørsmålet om tillegg for lommevarsler, og av disse har 30% svart at de ikke får noen godtgjørelse for dette.

Tabell 3.14 viser godtgjørelser for ansatte deltidsbrannvesen. Disse er angitt med områdene som tilleggene ligger innenfor, såfremt det ikke er en verdi som skiller seg ut.

Tabell 3.14 Godtgjørelser – deltidskorps. Der hvor ikke annet er angitt er enheten kr. pr. time.

	Overbefal			Mannskap		
Var. tillegg for arb. utover ord. arb.tid (ikke beredskap)	13 – 234			13 – 176		
Var. tillegg for utrykning hverdag	44 – 234			32 – 171		
Var. tillegg for utrykning lør- og søndag	16 – 311			16 – 234		
Var. tillegg for utrykning helge- og høytidsdag	100 – 363			92 – 273		
Var. tillegg for utrykning mellom kl. 21:00 og 06:00	100 – 311			8 – 234		
Var. tillegg for utkalling fra frivakt	86 – 234			86 – 234		
Tillegg for hjemnevakt (ord. dagtid)	0			0		
Tillegg for hjemnevakt lør- og søndag	17 – 311			17 – 234		
Tillegg for hjemnevakt helge- og høytidsdag	24 – 363			18 – 273		
Tillegg for hjemnevakt natt	8 – 148			8 – 96		
Refusjon av faste utgifter (tlf, bil, etc.), kr. pr. år	350 – 5.000			120 – 4.696		
Blir hjemnevakt medregnet i arbeidstiden:						
Ja, hele – Ja, deler – Nei (andel av de som har svart)	12%	4%	84%	5%	3%	92%
Ved utrykning fra hjemnevakt betales:						
Medgått – Medgått, min 2 t – Annet (andel av de som har svart)	11%	50%	39%	25%	65%	10%
Tillegg for bæring av lommevarsler, kr. pr. år	4.650 – 15.600			6.000 – 15.600		
Annen kompensasjon for bæring av lommevarsler (antall som har oppgitt at de har)	6			3		
Andre kompensasjonsordninger (antall som har oppgitt at de har)	22			17		

For alle spørsmålene knyttet til tillegg er det respondenter som har besvart at de ikke har slike tillegg, dvs. 0. Spredningen i alle tilleggskategoriene understreker at dagens praksis er kaotisk. Det er en klar tendens at hjemnevakten ikke inngår som en del av den normale arbeidstiden og at over halvparten får godtgjort medgått tid med minimum 2 timer når de blir utkallet fra hjemnevakten. Tillegg for bæring av lommevarsler står sentralt i kompensasjonsordningen for deltidskorpsene. 79% av respondentene (arbeidsgiver) har besvart dette spørsmålet. I tillegg kommer de som har annen type kompensasjonsordning som også kan omfatte bæring av lommevarsler. Av de som har tillegg for bæring av lommevarsler har overbefal gjennomsnittlig 9.098,- pr. år, mens mannskaper har 8.809,- pr. år.

De store ulikhetene mht. kompensasjonsordninger gjenspeiles i variasjonene i divisoren som benyttes for å beregne ansattes timelønn. Kommunene benytter en rekke ulike divisorer for ulike stillinger, og ulike kommuner bruker ulike divisorer for samme stillingskategori. Spredningen er særlig stor blant deltidskorpsene. I Tabell 3.15 er det oppgitt hvor mange prosent av respondentene som bruker ulike divisorer for å beregne timelønnen til ulike stillingskategorier.

Tabell 3.15 Bruk av divisorer for å beregne timelønn for ulike deltidsstillinger med beredskapsoppgaver (prosentvis fordeling)

	Divisor				
	2366	2184	2080	1950	1850
Brannkonstabel	23,9	40,8	15,5	16,9	2,8
Brannformann	29,4	38,2	14,7	11,8	5,9
Brannmester	16,7	30,0	13,2	33,3	6,7
Varabrannsjef	20,0	16,7	13,3	46,7	3,3
Brannsjef	12,1	18,2	21,2	39,4	9,1

3.6 Regelverket

61,5% av heltidskorpene og 52,7% av deltidskorpene oppga at det var inngått lokale avtaler utover hovedtariffavtalen (HTA) og særavtalen. Bortsett fra ett tilfelle i hver korpskategori oppga alle at det dreide seg om skriftlige avtaler.

Tabell 3.16 gir en oversikt over hvordan respondentene oppfatter kompleksiteten i ulike deler av det styrende regelverket.

Tabell 3.16 I hvor stor grad oppfattes lover, forskrifter og avtaler som kompliserte å styre etter (1= ikke komplisert, 5 = svært komplisert)

	Totalt	Arbeidsgiv.		Arbeidstak.	
		Heltid (n=30)	Heltid (n=24)	Deltid (n=104)	Deltid (n=79)
Lov om eksplosive varer*	1,54	1,53	2,04	1,95	2,16
Lov om brannvern mv.	1,80	1,25	2,14	1,84	1,88
Lov om brannfarlige varer...*	1,99	1,52	2,13	1,95	2,16
Lokale overenskomster	2,02	1,76	2,00	2,01	2,18
Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*	2,10	1,61	2,56	2,09	2,10
Hovedtariffavtalen	2,42	2,11	2,45	2,63	2,24
Tjenestetid for brannmannskorps B-07/87	2,45	2,52	2,79	2,37	2,35
Arbeidsmiljøloven	2,74	2,50	2,86	2,86	2,66
Forskrift om systematisk HMS-arbeid (IK-forskriften)	2,74	2,54	2,90	2,82	2,66
Særavtale for brantjeneste	3,09	2,67	2,90	3,36	2,96

*p<.05

Tabell 3.16 viser at Spesifikke lover later til å volde minst problemer for styringen av brannvesen. IK-forskriften og Særavtalen for brantjeneste blir rangert som mest kompliserte. Selv om forskjellene mellom gruppene er relativt små, er det en gjennomgående tendens til at respondenter fra deltidsbrannvesen opplever regelverket

som mer komplisert enn respondenter fra heltidsbrannvesen. Videre at arbeidstakere innen heltidsbrannvesen oppfatter regelverket som mer komplisert enn arbeidsgiverne. Her bør en spesielt legge merke til dimensjoneringsregelverket; ”Lov om brannvern mv.” og ”Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen”.

Tabell 3.17 viser hva respondentene svarte på spørsmål om de hadde opplevd konflikter mellom ulike regelverk eller mellom regelverk og etablert praksis.

Tabell 3.17 Andel (%) som har opplevd betydningsfulle motsetningsforhold mellom ulike regelverk eller mellom regelverk og etablert praksis

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Dimensjoneringsforskrift/HMS-forskrift	5,9	3,8	10,5	3,5	8,9
Hovedtariffavtale/etablert praksis	10,0	11,5	19,0	9,2	7,1
Dimensjoneringsforskr./ særavtale	10,8	14,8	5,3	11,1	10,3
Dimensjoneringsforskrift/etablert praksis	17,6	26,9	26,3	17,0	10,9
Særavtale/etablert praksis	21,4	28,0	19,0	22,6	17,5
Hovedtariffavtale/særavtale	26,0	26,9	45,5	21,8	24,6

Det er klart fra Tabell 3.17 at mange har opplevd at Særavtalen har kommet i et motsetningsforhold både til bestemmelser i HTA og til etablert praksis. Kommentarene fra respondentene tyder på at det er i særlig grad særavtalens arbeidstidsbestemmelser og bestemmelser vedrørende kompensasjon for overtid/ekstra arbeidsoppgaver som oppleves som mest motsetningsfylt i forhold til annet regelverk eller etablert praksis. Med unntak av arbeidstakere i heltidskorps er det gjennomgående ganske likt for alle grupper hvilke elementer som oppleves som mest motsetningsfylte. Arbeidstakere i heltidskorps opplever i større grad enn andre et motsetningsforhold mellom HTA og SFS, og i mindre grad et motsetningsforhold mellom dimensjoneringsforskriften og særavtalen.

Tabell 3.18 viser hvordan respondentene besvarte spørsmålet: ”Bør organiseringen av det kommunale brannvesen etter din mening styres sterkere av sentrale myndigheter eller bør lokale myndigheter få mer innflytelse?”

Tabell 3.18 Andel (%) som ønsker sterkere sentral eller sterkere lokal styring av det kommunale brannvesen

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Sentrale myndigheter bør få mer innflytelse	54,4	55,6	59,1	51,6	56,1
Nåværende praksis er god	32,0	33,3	22,7	37,4	27,3
Lokale myndigheter bør få mer innflytelse	13,6	11,1	18,2	11,0	16,7

Det er tydelig fra Tabell 3.18 at et flertall i alle grupper vil foretrekke en sterkere sentral styring av det kommunale brannvesen. Ca en tredjedel mener at nåværende praksis er god, og bare mellom 10-20% mener at lokale myndigheter bør få mer innflytelse.

Tabell 3.19 viser hva respondentene oppfatter som konfliktfylte tema i arbeidstaker-arbeidsgiver relasjonen.

Tabell 3.19 I hvilken grad er ulike forhold konfliktfylte tema i arbeidstaker-arbeidsgiver relasjonen (1=svært lite konfliktfylte, 5=svært konfliktfylte)

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Arbeidstid*	1,62	1,78	2,10	1,49	1,56
Pensjonsordninger*	1,64	1,22	1,55	1,65	1,90
Arbeidsplikt på helge- og høytidsdager*	1,74	1,52	2,29	1,68	1,72
Hva som skal forstås som "beredskapsoppgaver"***	1,76	1,89	2,61	1,61	1,59
Vaktordninger	1,77	1,63	2,13	1,77	1,71
Dekning av utgifter ved annen opplæring**	1,80	1,67	2,86	1,65	1,70
Dekning av utgifter ved opplæring NBSK*	1,81	1,65	2,48	1,70	1,77
Arbeidsoppgaver**	1,82	2,11	2,52	1,67	1,66
Dimensjonerende bemanning*	1,87	2,14	2,48	1,80	1,64
HMS-spørsmål*	1,92	1,56	2,39	1,89	1,95
Ferieavvikling	2,06	2,00	2,39	2,00	2,05
Kompensasjon for hjemmevakt	2,09	1,85	2,69	2,15	1,98
Ordinær lønn	2,14	2,15	2,87	2,47	2,24
Overtidsgodtgjøring**	2,16	1,63	2,91	2,10	2,19
Opplæring*	2,29	2,10	2,78	2,18	2,35

**p<.001

*p<.05

Tabell 3.19 viser tydelig at det er store forskjeller mellom respondentenes syn på hva som er konfliktfylte tema i arbeidstaker-arbeidsgiver relasjonen. I særlig grad er forskjellene store mellom arbeidstakere og arbeidsgivere i heltidskorps. Den generelle tendensen er likevel at lønns- og kompensasjonsordninger, i tillegg til opplæring, er tema som er spesielt konfliktfylte i arbeidstaker-arbeidsgiver relasjonen.

3.7 HMS

Tabell 3.20 forteller hvordan korpssene organiserer vernetjenesten, og hvorvidt informasjon om ulykker/nestenulykker registreres og benyttes i korpssenes HMS-arbeid.

Tabell 3.20 IK, VO, AMU og ulykkeregistreringer – Prosentvise svarfordelinger

		Heltid	Deltid
Har brannvesenet et IK-system	Ja, brannvesenet har eget IK-system	78,6	47,9
	Ja, kommunens gen. IK-system dekker brannvesenet	17,9	39,6
	Nei	3,6	11,5
Har brannvesenet egen VO	Ja, både VO og HVO	32,1	6,3
	Ja, men ikke eget HVO	57,1	33,3
	Nei, VO i andre komm. etater er ansvarlig for brannvesenet	7,1	37,5
	Nei	3,6	22,9
Har brannvesenet AMU	Ja, eget AMU	25,9	2,1
	Ja, felles med andre etater	40,7	26,0
	Nei, AMU i andre etater er ansvarlig for brannvesenet	22,2	54,2
	Nei, brannvesenet er ikke tilknyttet noe AMU	11,1	17,7
Blir personskader eller nesten ulykker blant ansatte i brannvesenet registrert	Både skader og tilløp til skader	57,1	37,6
	Bare skader	32,1	37,6
	Bare skader som skal rapporteres til RTV	10,7	24,7
Blir informasjon om personskader benyttet i HMS arbeid.	Ja	57,1	40,4
	Nei	42,9	59,6
Blir informasjon om tilløp til personskader benyttet i HMS arbeid.	Ja	46,2	32,5
	Nei	53,8	67,5

Tabell 3.20 tyder på at heltidskorpssene generelt later til å innfri formelle krav til IK og vernetjeneste. Deltidskorpssene har ikke i samme grad etablert en vernetjeneste. Det er kanskje ikke rimelig å forvente at små deltidskorps organiserer en egen vernetjeneste, men det er samtidig uklart hvorfor mange av disse korpssene ikke faller inn under

kommunens øvrige vernetjeneste (IK-system, VO og AMU). Ca halvparten av korpene benytter informasjon om skader og tilløp til skader i sitt HMS-arbeid.

Tabell 3.21 inneholder en oversikt over korpenes praksis mht. helsesjekker og vurdering av mannskapets skikkethet for arbeidet.

Tabell 3.21 Helse og skikkethet – Prosentvis svarfordeling

	Heltid (% ja)	Deltid (% ja)
Røykdykkere får regelmessig sjekk hos lege	100,0	73,8
Andre i beredskapsstryken får regelmessig sjekk hos lege	95,8	42,5
Overbefal får regelmessig sjekk hos lege	90,9	52,3
Krav til personellets fysiske skikkethet	82,1	25,3
Personellets fysiske skikkethet blir vurdert jevnlig	78,6	43,2
Personellets psykiske skikkethet blir vurdert jevnlig	42,9	27,7
Rutiner for ivaretagelse av psykologiske etterreaksjoner er etablert	89,3	62,8

Av Tabell 3.21 fremgår det at det store flertallet av heltidskorps gjennomfører jevnlig helsesjekker av sine ansatte. I deltidskorps er praksisen mer variert, for eksempel gir under 50% av korpene ansatte i beredskapsstyrken (røykdykkere holdt utenfor) et tilbud om helsesjekk. For alle ansatte som gjennomgår helsesjekk er en gang om året den vanligste frekvensen. Under 5% av heltidskorpene og under 10% av deltidskorpene gjennomfører slike helsesjekker bare annethvert eller tredjehvert år.

59,3% av heltidskorpene og 24,7% av deltidskorpene oppgir at ansatte har fått endret stillingsinnhold de siste 5 årene pga. mangelfull psykisk og/eller fysisk skikkethet. Dette gjaldt til sammen 42 ansatte i heltidskorps og 41 ansatte i deltidskorps.

Tabell 3.22 gir en oversikt over hvordan respondentene vurderte ulike forhold som kan representere arbeidsmiljøproblem på en arbeidsplass.

Tabell 3.22 I hvilken grad utgjør ulike forhold arbeidsmiljøproblemer i brannvesenet (1 = ikke et arbeidsmiljøproblem, 5 = et stort arbeidsmiljøproblem)

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Dårlige kollegiale forhold**	1,53	1,96	2,18	1,44	1,31
Liten styring av eget arbeid**	1,79	1,73	2,41	1,64	1,77
Liten anseelse**	1,80	1,54	2,62	1,73	1,73
Uregelmessig arbeidstid*	1,82	2,07	2,32	1,68	1,76
Generell arbeidsbelastning	1,87	1,88	2,24	1,84	1,78
Motstridende krav**	2,02	2,15	2,74	1,88	1,96
Emosjonelle belastninger	2,09	2,04	2,68	2,04	2,00
Sviktende ledelse**	2,10	1,96	3,04	2,00	2,01
Liten tilbakemelding på arbeidet*	2,18	2,00	2,86	2,19	2,15
Farlige arbeidsoppgaver	2,31	2,11	2,54	2,36	2,25
Mangelfull opplæring/øvelse	2,39	1,96	2,67	2,41	2,44
Dårlige lønnsforhold**	2,88	2,38	3,59	2,78	2,96

**p<.001 *p<.05

Generelt kan resultatene i Tabell 3.22 sees på som et uttrykk for gjennomgående gode arbeidsmiljøforhold. I gjennomsnitt er det helt klart “Dårlige lønnsforhold” som skårer høyest av forhold som kan utgjøre arbeidsmiljøproblem. “Dårlige kollegiale forhold” er like klart det forholdet som ifølge respondentene representerer det minste arbeidsmiljøproblemet i brannvesenet.

I Tabell 3.22 ser en tydelig at det er store forskjeller mellom gruppene mht. hvordan ulike arbeidsmiljøfaktorer vurderes. Arbeidstakere i heltidskorps er den gruppen som i sterkeste grad mener at forholdene listet opp i Tabell 3.22 representerer arbeidsmiljøproblemer.

3.8 Forbedringsområder / fremtiden for brantjenesten

Arbeidsgivere og arbeidstakere ble bedt om å vurdere hvilke faktorer som var viktige i utviklingen av den fremtidige brantjenesten. Tabell 3.23 viser deres rangering over hvilke faktorer som bør fokuseres i tiden fremover.

Tabell 3.23 Hvor viktig er ulike forhold i det videre arbeidet med organiseringen av brannvesenet (1=lite viktig, 5=svært viktig)

	Totalt	Arbeidsgiv. Heltid (n=30)	Arbeidstak. Heltid (n=24)	Arbeidsgiv. Deltid (n=104)	Arbeidstak. Deltid (n=79)
Eierstruktur/privatisering**	2,81	3,70	3,74	2,49	2,56
Resultatmåling*	2,85	3,41	3,10	2,77	2,67
Sammenslåing av brannvesen*	2,86	3,56	3,14	2,62	2,82
Arbeidstidsbestemmelser**	3,24	3,67	4,10	2,97	3,16
Tilsyn og kontroll med brannvesen*	3,55	3,96	3,70	3,28	3,70
HMS-forhold	3,92	4,14	4,26	3,78	3,90
Samhandling/samarbeid med andre beredskapsinstitusjoner	4,10	4,00	4,30	4,00	4,20
Lønn og godtgjørelser*	4,13	4,15	4,61	4,00	4,14
Brannmenns arbeidsoppgaver**	4,33	4,48	3,75	3,87	3,94
Ressurstilgang/utstyr	4,39	4,46	4,56	4,20	4,39
Opplæring	4,49	4,71	4,61	4,38	4,93
Sikkerheten for mannskap i innsats	4,61	4,82	4,83	4,52	4,56

**p<.001 *p<.05

Samtlige grupper er enig om at de viktigste områdene å fokusere på fremover dreier seg om ressurstilgang/utstyr, opplæring og sikkerhet for mannskap i innsats. Arbeidstakere i deltidsbrannvesen vektlegger opplæringsaktiviteter helt opp mot maksimal skåre (4,93).

Signifikante forskjeller finnes for de områdene som vurderes mindre viktige. Eierstruktur/privatisering, resultatmåling og sammenslåing av brannvesen er oppfattet som minst viktig av faktorene, men forskjellen er stor mellom deltids- og heltidsbrannvesen. Deltidsbrannvesen gir gjennomgående lavere skåre til disse faktorene. Det er verdt å legge merke til at arbeidsgivere i deltidsbrannvesen viser størst aversjon mot sammenslåing av brannvesen, mens arbeidsgivere i heltidsbrannvesen er mest positiv (0,94 i forskjell). Den samme tendensen kan observeres mht. tilsyn og kontroll med brannvesen.

I heltidsbrannvesen er meningsforskjellen størst (0,73) med hensyn til brannmenns fremtidige arbeidsoppgaver, hvor arbeidsgiversiden oppfatter avklaring omkring arbeidsoppgaver som mest viktig. Motsatt resultat fremkommer for arbeidstids-

bestemmelser, samhandling/samarbeid med andre beredskapsinstitusjoner og lønn og godtgjørelser, hvor arbeidstakersiden etterlyser større fokus i fremtiden.

I deltidsbrannvesen er meningsforskjellene størst med hensyn til opplæringsaktiviteter. Arbeidstakersiden gir opplæring høyest skåre, mens arbeidsgiversiden toner det mer ned. Det er verdt å legge merke til at arbeidstakersiden er mindre engstelig for tilsyn og kontroll, eierstruktur/privatisering og sammenslåing enn arbeidsgiversiden.

4 Diskusjon

På et svært generelt nivå kan resultatene fra undersøkelsen oppsummeres slik: Brannsektoren i Norge er preget av mangfold. Dette mangfoldet viser seg gjennom ulike gruppers forskjellige synspunkt på viktige spørsmål, gjennom forskjeller i organisering og arbeidsoppgaver for deltidskorps og heltidskorps, og gjennom viktige organisatoriske forskjeller mellom brannkorps innad i hver hovedkategori. Dette mangfoldet kommer neppe som en stor overraskelse for dem som arbeider innen brannsektoren, men den foreliggende undersøkelsen er det første systematiske forsøket på å gi en mer nøyaktig beskrivelse av ulike aspekt ved den store variasjonen som kjennetegner sektoren.

Det viktigste spørsmålet ved fremtidige revisjoner av regel- og avtaleverk er hvordan ønsker man at brannvesenet skal være organisert. Ønsker man å fortsette med stor lokal variasjon og fleksibilitet med hensyn til organisasjonsform, eller ønsker man å standardisere organisasjonene? Resultatene fra undersøkelsen tyder på at en sentral forbundsvis særavtale lettere kan fungere tilfredsstillende i mer standardiserte organisasjoner med hensyn på vaktordninger, arbeidstid og kompensasjon.

I denne delen av rapporten vil vi først kort rekapitulere en del av hovedfunnene i undersøkelsen. Deretter vil resultatene diskuteres ut fra fire hoveddimensjoner: Praksis versus regelverk, sentral versus lokal styring, beredskapseffektivitet, og fremtidige arbeidsoppgaver for brannvesenet.

4.1 Oppsummering av enkeltresultater

Undersøkelsen har avdekket store forskjeller mellom heltids- og deltidskorps mht. arbeidsoppgaver og bruk av arbeidstid. Forskjellene er i god overensstemmelse med det man kunne forvente utfra ulikheter i organisering, bemanning og hovedoppgaver. Heltidskorpsene har langt flere oppgaver en deltidskorpsene og benytter dermed også arbeidstiden annerledes. Videre er det klart at det finnes store variasjoner mellom enkeltkorps innen hver av hovedkategoriene. Dette avspeiler den sterke lokale styringen av brannsektoren. Hvert enkelt korps er unikt, og hvilke arbeidsoppgaver som faller inn under korpsenes ansvarsområde er i stor grad bestemt av kommunalpolitiske vedtak og lokale overenskomster. Deltidskorps er mindre tilfreds med utstyr og utrustning enn heltidskorpsene, og ansatte i heltidskorps er den gruppen som i størst grad later til å mene at organisatoriske faktorer kan redusere beredskapseffektiviteten. Generelt sett later det imidlertid ikke til at det eksisterer noen stor misnøye med utstyr, eller frykt for at organisatoriske faktorer har sterk negativ betydning for beredskapen.

Personnligmessig har heltidskorpsene en større spredning i yrkeskategorier enn deltidskorpsene. Igjen er dette resultater som er i tråd med forventninger basert på korpsenes ulike oppgaver og organisering. Heltids- og deltidskorpsene har en nokså lik aldersmessig sammensetning, og i begge kategorier korps har personell med arbeidsoppgaver knyttet til forebygging en noe høyere gjennomsnittsalder enn det som

er tilfelle for personell med beredskapsoppgaver. Det er tenkelig at en del personell går fra beredskap til forebygging i situasjoner hvor belastningen knyttet til beredskapsoppgaver blir vurdert til å være for stor (våre data tyder på at dette ikke er en helt uvanlig situasjon), noe som kan forklare aldersforskjellen mellom personell i forebygging og beredskap. Våre data forteller ingenting om aldersutviklingen over tid, men det er klart at gjennomsnittsansieniteten er ganske høy. Dette innebærer at brannsektoren har en ganske stabil arbeidsstyrke, noe som *kan* bety at høy alder blant ansatte vil representere en utfordring for fremtidens brannkorps.

Ansatte i deltidskorps får en relativt stor andel av sin opplæring fra ikke-godkjente institusjoner sammenlignet med ansatte i heltidskorps. Vurderingene av dagens øvelsesnivå ligger i gjennomsnitt stort sett på den positive siden av skalaen, med unntak av samarbeid med eksterne aktører. Opplæring blir ellers vurdert som et viktig tema av respondentene. Opplæring oppfattes som svært viktig enten det gjelder fremtidens brannvesen, betydning for arbeidsmiljøet, eller arbeidstaker – arbeidsgiver relasjonen.

Godtgjørelser er det temaet i undersøkelsen hvor det sannsynligvis finnes størst variasjon mellom ulike korps. Beregning av ulike tillegg blir tilsynelatende gjort på svært ulike måter, og hvis man tar hensyn til at ulike beregninger av enkelttillegg kan kombineres på forskjellige måter, er det kanskje ikke helt urimelig å påstå at det finnes like mange systemer for avlønning som det finnes brannkorps. Variasjonene i beregninger av godtgjørelser avspeiler det store mangfoldet i organisering og arbeidsoppgaver vi finner i brannsektoren. Samtidig er det grunn til å anta at mangfoldet avspeiler lokale tilpasninger til sentrale retningslinjer, og at historiske faktorer og etablert praksis virker som et ”filter” i forståelsen av sentrale vedtak. F.eks. kan bortfall av enkelte etablerte godtgjørelser – i tråd med et sentralt vedtak – føre til at andre godtgjørelser økes for å gi ansatte kompensasjon. I slike tilfeller vil sentrale vedtak kunne øke det lokale mangfoldet.

Grovt sett kan man hevde at respondentene opplever regelverket som rimelig forståelig når enkeltdeler av regelverket blir vurdert for seg. Samtidig oppgir en stor del av respondentene at ulike deler av regelverket står i et motsetningsfylt forhold til hverandre. Dette resultatet kan henge sammen med det store antallet instanser som spiller en rolle i utvikling og kontroll av regelverket knyttet til helse, miljø og sikkerhetsspørsmål. For en ansatt eller leder i et brannkorps kan det således virke greit å følge enkeltbestemmelser, samtidig som det kan virke vanskelig å se sammenheng og konsekvens i regelverket når enkeltdeler vurderes opp mot hverandre.

I overveiende grad later det til at respondentene opplever arbeidsmiljøet i brannkorpene som godt. Selv om det er forskjeller mellom vurderingene til ulike grupper av respondenter antyder gjennomsnittskårene knyttet til potensielle arbeidsmiljøbelastninger at disse ikke representerer store problemer for flertallet av korpene (igjen er det grunn til å minne om at det eksisterer store forskjeller mellom korpene og at undersøkelsen ikke gir et representativt bilde av hva ansatte mener). Heltidskorpene har, som forventet, et mer komplett verneapparat og IK-system. Det er tenkelig at flere deltidskorps vil utarbeide mer komplette HMS-systemer etter at overgangen fra ”frivillige” til ”deltidsansatte” har fungert en stund. Kanskje den største overraskelsen innen HMS-området var at systematisk bruk og læring fra ulykker og nestenulykker i så

liten grad ser ut til å være en etablert praksis i brannsektoren. Dette er en grunnleggende arbeidsmåte innen industrisektorer med høyt risikopotensiale og burde kanskje få en mer sentral plass i brannsektorens HMS-arbeid.

4.2 Dagens praksis vs regelverk og avtaler

Regelverket som legges til grunn for dimensjonering og organisering av brannvesen (KAD, 1995; DBE, 1995) er blitt gradvis mer funksjonsorientert. Det vil si at kravene beskriver hva man ønsker å oppnå i stedet for hvilke detaljerte løsninger som skal velges. Dette forutsetter at lokale beslutningstakere har den nødvendige innsikt til å foreta valg som resulterer i en effektiv beredskap. Ett eksempel på at det ikke er like enkelt med slik funksjonsorientering er kompetanseheving og tilpasning til nye oppgaver. Kommunene (brannvesenet) må selv bære hovedansvaret for planlegging, organisering og gjennomføring av opplæringen, enten det nå gjelder sentrale kurs ved brannskolen eller lokale øvelser. Dette kreves til tross for meget varierende ekspertise og rammebetingelser (bl.a. økonomi, tid, interne målsettinger) i kommunene. Regelverket er uklart på dette området (Njå & Rake, 1997).

Funksjonsorientering er kun delvis innført, og det er fortsatt mange områder hvor regelverket stiller krav til løsningene, for eksempel antall/størrelse på stillinger i brannvesenet, vaktstyrke, minimumsutstyr og timeforbruk til opplæring/øving. Det er viktig å understreke at det har ikke vært en oppgave for prosjektet å finne faktiske avvik mellom styringsdokumentene og etablert praksis i brannsektoren. Undersøkelsen redegjør derimot for hvilke områder som oppleves vanskelige å styre etter. Våre data tyder på at spesifikke lover oppfattes som enkle, mens generelle lover og forskrifter (f.eks. Arbeidsmiljøloven og IK-forskriften) oppleves som mer problematiske. For oss er ikke det så oppsiktsvekkende, fordi våre erfaringer med funksjonsbaserte regelverk, fra for eksempel oljebransjen, er at det ofte søkes etter klare entydige løsninger i regelverket. Veiledninger til forskrifter blir oppfattet som ufravikelige krav, og veiledningene angir i stor grad hvilke løsninger som oppfattes av tilsynsmyndigheten å tilfredsstillende regelverket. Det gir for så vidt enkle å ryddige forhold å styre etter, men gevinsten eller fleksibiliteten til det funksjonsbaserte regelverket blir ikke tatt ut, dvs. muligheten for å skreddersy løsninger med hensyn på sikkerhet/beredskap og økonomi.

Resultatene viser at arbeidsvilkårene for ansatte i brannkorpene varierer sterkt. Godtgjørelser, arbeidstid og arbeidsoppgaver er faktisk så forskjellige at det er vanskelig å peke på noen typisk praksis innen disse områdene. Dette later til å være historisk betinget. De enkelte brannvesen har over tid utviklet/tilpasset egne vaktrutiner, arbeidsfordelinger, arbeidsoppgaver, organisasjonsformer og godtgjørelser relativt uavhengig av det til enhver tid gjeldende lov/regel- og avtaleverk. I og med den forholdsvis kaotiske situasjonen må man vurdere om det finnes en optimal måte å tilrettelegge styrende dokumentasjon. Ideelt sett bør det kanskje skilles mellom forhold som er lovregulerte og forhold som blir avgjort i forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Det er samtidig klart at endringer i lovformuleringer i retning av et mer funksjonsorientert regelverk utvider rammene for forhandlinger. Dette kan i så fall drive frem et ytterligere mangfold innen brannsektoren. I kontrast til denne situasjonen er det nettopp en egenskap med avtaleverket at det skal gi konkrete løsninger. Her finnes

åpenbare vanskeligheter knyttet til full fleksibilitet på den ene siden og rigide ordninger på den andre siden.

Over halvparten av alle brannvesen tyr til lokale avtaler, som sammen med SFS og HTA utgjør rammeverket for de forhandlingsrelaterte elementene i branntjenesten. Anvendelsen av avtaleverket er preget av enorm variasjon, spesielt når det gjelder lønn- og godtgjørelser. Lønns- og kompensasjonsordninger i heltidskorps er også spesielt konfliktfylte med hensyn til arbeidstaker – arbeidsgiver relasjonen. Hvorvidt dette dreier seg om absolutte nivå, variasjoner internt i korps eller korps imellom, eller andre forhold, er ikke avdekket i undersøkelsen. Ansatte i deltidskorps er generelt mer tilfreds med forholdene enn ansatte i heltidskorps når det gjelder arbeidstid, arbeidsoppgaver og lønn- og kompensasjonsordninger. Imidlertid finnes eksempler på at også deltidsbrannvesen opplever konflikter. Spesielt godtgjørelser for bæring av lommevarslere spiller en tilsynelatende stor rolle. Uenighet i størrelse på denne kompensasjonen i Sokndal kommune (Stavanger Aftenblad, 1999) medførte at hele brannkorpset la ned sine stillinger.

Avtaleverket i form av HTA og SFS har som formål å regulere arbeidsforholdene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på en standardisert og detaljert måte. I brannsektoren har ambisjonen vært å utvikle SFS 2404 til å dekke alle typer brannkorps med sine lokale rutiner og ordninger. Særavtalen er utviklet med bakgrunn i et relativt komplisert lovverk og den skal samtidig gjenspeile en etablert praksis som er preget av mangfold og variasjon. Overgangen fra frivillige korps til deltidskorps har også vært en kompliserende faktor. Undersøkelsen har vist at særavtalen oppfattes som mest problematisk å styre etter.

Vi tror ikke at vi kan konkludere med at særavtalen - i sin nåværende form - har vært feilslått. Særavtalen har skapt stor debatt om forhold som ikke har vært klare tidligere (blant annet overtid og godtgjøring for lommevarsler), og den har tvunget kommuner som tidligere hadde frivillige korps til å ta tak i spesielle ordninger for disse og tilpasse dem til et nytt system. Sektoren er i en transformasjonsfase hvor det er opp til partene i arbeidslivet å bestemme hvilke idealer det skal arbeides etter, enten stor handlefrihet lokalt eller en enda sterkere sentral styring.

4.3 Lokal vs sentral styring

Kanskje det mest overraskende resultatet fra denne undersøkelsen er at et stort flertall av respondentene ønsker mer sentral styring av det kommunale brannvesenet. Dette kan leses som et uttrykk for misnøye med lokal styring, som frustrasjon over et uklart regelverk, som et ønske om redusere omfanget av lokale forhandlinger, eller som et håp om at sentral styring vil bedre brannsektorens anseelse og status. Uansett må resultatet tolkes som et uttrykk for misnøye med dagens situasjon.

En tilsynelatende enkel måte å redusere misnøyen på vil være å innføre sterkere sentral styring, enten ved å gå tilbake til et mer detaljert dimensjonerende regelverk eller ved å redusere omfanget av lokale forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Imidlertid viser både våre data og erfaringene med innføring av deltidskorps (som innebar at alle brannmenn ble ansatt av kommunen i deltidsstillinger) at denne løsningen ikke alltid

fungerer etter hensikten. For eksempel viser det store mangfoldet i kompensasjonsordninger for deltidsansatte brannmenn at i alle fall en del korps ikke etterlever retningslinjene i Særavtalen. Det kan dermed virke som om respondentene etterlyser mer sentral styring samtidig som felles retningslinjer blir neglisjert.

Imidlertid er det viktig å være klar over at selv om en majoritet av respondentene ønsker mer sentral styring, så betyr ikke det at alle ønsker mer sentral styring innenfor de samme områdene. Ansatte kan for eksempel være opptatt av å innføre en felles forståelse av brannkorpsets oppgaver, mens kommunale arbeidsgivere kanskje ser for seg økte midler dersom en større del av ansvaret for brannvesenet blir tillagt sentrale myndigheter.

Et annet poeng er at ønsket om mer sentral styring ikke nødvendigvis er et ønske om å endre egen praksis. Det kan like godt forstås slik: ”Ja, vi ønsker mer sentral styring dersom dette betyr at alle andre kommuner organiserer brannvesenet slik vi har gjort.” Det er vanskelig å se for seg at ansatte ønsker sentrale retningslinjer som fratrar dem goder, eller at arbeidsgivere ønsker retningslinjer som innebærer at brannvesenet ikke lenger skal utføre oppgaver som de er pålagt i dag.

Det siste og kanskje viktigste poenget er at sentrale retningslinjer alltid vil bli forstått i en lokal kontekst. Et vedtak om felles praksis innen et bestemt område kan føre til lokale tilpasninger og dermed økte forskjeller innen andre områder. Dette viste seg tydelig da det ble innført felles kompensasjonsordninger for deltidsansatte for bæring av personsøkere. Enkelte kommuner reagerte med å heve andre godtgjørelser for å unngå at ansatte skulle få et inntektsbortfall. En slik lokal tilpasning vil være særlig sterk innen brannsektoren hvor kommunene er vant til å ha stor råderett.

Til en viss grad vil nok klarere sentrale bestemmelser, enten i form av lover eller tariffavtaler, medføre en mer ensartet praksis innen brannsektoren. Imidlertid er det viktig å huske på at et funksjonsbasert regelverk er basert på ideen om at lokal fleksibilitet gir mest effektiv beredskap. Det har også vist seg at nye felles tariffbestemmelser i en sektor som er vant med stor grad av lokal frihet kan skape frustrasjoner og konflikter. Potensielle fordeler med en sterkere sentral styring bør derfor veies opp mot hva man risikerer å tape.

4.4 Beredskapseffektivitet

Brannvesenets hovedoppgaver er å forebygge eller redusere omfanget av ulykker og uønskede hendelser. En inntrådt fare- og ulykkessituasjon, for eksempel en brann, en trafikkulykke eller en flomsituasjon belaster beredskapen i brannvesenet. Hvordan fare- og ulykkessituasjonen utvikler seg vil avhenge av *hvor godt* beredskapssystemet er planlagt og i stand til å håndtere situasjonen, dvs. *effektiviteten av beredskapssystemet*. Alle krav og forutsetninger som er lagt til grunn i planleggingsfasen blir dermed satt på prøve. Sett ”utenfra” er beredskapseffektivitet en interessant verdi som kan danne grunnlaget for samlet vurdering av det enkelte brannvesen, regioner og sektoren for øvrig. Beredskapseffektivitet består av to dimensjoner; *kapasitet og tid*, dimensjoner som må relateres til oppgaver eller funksjoner, såsom varsling, forspenning, bekjempelse, redning, evakuering, restverdiredning og normalisering. En utfordring er å

sikre at beredskapseffektivitet blir ivaretatt. Mange respondenter uttrykte misnøye med at brannvesenet var tillagt oppgaver utover primære beredskapsoppgaver, ofte med begrunnelse om at det kan svekke beredskapen.

Alle i undersøkelsen er skjønt enige om at risikoanalyser spiller en viktig rolle i dimensjoneringen av brannvesen. Den gjennomsnittlige vurderingen om hvorvidt risikoanalysen er egnet som dimensjoneringsverktøy er høy, 4,0 (skala fra 1 til 5, hvor 5 = svært egnet). Videre har de aller fleste en oversikt over fordelingen av brannobjekter i sin brannordning (hvilket også er et krav i forskriften). Med andre ord ser det ut til at DBE sin veiledning til risikoanalyser har vært nyttig, og at de som er ansvarlige for dimensjoneringen av brannvesen har en god forståelse av risikobildet i sin brannordning og hva som kreves for å oppnå en god nok beredskap. Dagens regelverk – selv om det krever risikovurderinger – detaljstyrer imidlertid fortsatt for eksempel dimensjonering av vaktlag, opplæring og minimum utstyr.

Vi har ikke kunnet finne evalueringer av den totale brann- og redningsberedskapen i Norge. DBE sine statistikker⁶ er nyttige, og gir verdifull informasjon til en vurdering av brannberedskapen, men man kan ikke treffe bastante konklusjoner på de dataene. I Norge ser man svært sjelden at innsatsen til profesjonelle beredskapsenheter blir evaluert (media og/eller offentlige organ) utover generell ros. Negativ kritikk ses som regel kun i sammenheng med klare ekstreme feil, for eksempel brannmannskaper som ikke får pumpet vann. Offentlige ulykkesrapporter går sjelden dypt inn i strategier og utførelse av beredskapsarbeidet for å finne grunnlag for forbedringer. Det ser ut til at den kritiske evalueringen som gjøres, skjer internt.

Spørsmålene i undersøkelsen relatert til utrustning, opplæring og forhold som svekker beredskapen indikerer relativ stor grad av tilfredshet blant respondentene. Derimot er man gjennomgående skeptisk til å fokusere på effektivitetsmåling, kontroll og organisasjonsendringer. Undersøkelsen avdekker ikke hvor god brann- og redningsberedskapen i Norge er.

Det finnes ikke godt nok datagrunnlag til at vi kan optimalisere brannberedskapen – vi er simpelthen usikre på hva som fungerer bra og mindre bra. Vi er av mange grunner av den oppfatning at analyse av beredskapseffektivitet er et område som bør fokuseres i fremtiden. Det foreligger et utkast til ny brannlov som har en enda sterkere funksjonsorientering enn tidligere, det er et sterkt ytre press for organisasjonsendringer i brannsektoren, man ser også et internt press i sektoren for å slå sammen brannvesen, vi aner et motsetningsforhold mellom store heltidskorps og små deltidskorps, og det eksisterer utallige ulike organisasjonsformer med hensyn til arbeidstid, bemanning og aktiveringsordninger. Vi aner større endringer i sektoren i fremtiden, men det kan synes som om beredskapseffektivitet ikke er viet tilstrekkelig oppmerksomhet for å begrunne endringene.

6 For eksempel for 1997 utga DBE: "Brann- og uhellsstatistikk", "Brannårsaksstatistikk" og "Ressursoversikt for brannvesen".

Gjennomførte internasjonale studier knyttet til kvalitet av brannvesen omfatter ulike forhold for mannskaper med heltidsansettelse i brannvesen. Dette er ikke representativt for norske forhold. Før man på noen måte kan rose/reise kritikk mot små deltidsbrannvesen, bør det utføres studier på flere nivå, som blant annet evaluerer verdien av å ha et lite lokalt brannvesen. DBE med flere uttaler at det går mot større enheter. Undersøkelsen viser motvilje mot denne utviklingen. Vil en stor interkommunal enhet kunne medføre at små utkantstasjoner blir nedprioritert? Vi har ingen oversikt over medførte endringer av sammenslåtte brannvesen, men det er et sentralt tema i en effektivitetsvurdering av brannsektoren.

I et beredskapseffektivitetsperspektiv, kan man stille spørsmål ved om et antall utrykninger mellom 0 – 10 ganger i året opprettholder våre krav til beredskap. Små brannvesen er relativt samstemt (arbeidsgivere og –takere) og de gir lav skåre på misnøye. De ønsker ikke endringer. Det virker som typiske brannvesen som ordner opp selv og som ønsker minst mulig innblanding fra andre. Det kan imidlertid virke som om beredskapseffektivitet blir fortolket ulikt av heltidsmannskaper og deltidsmannskaper, og det kan være grunn til å stille noen grunnleggende spørsmål:

- Skal ansatte i brannvesenet kunne like mye uavhengig av størrelse på stillingen?
- Dersom man skal opprettholde strukturen med deltidsbrannvesen, hvordan bør tilstrekkelig erfaring sikres?
- Burde deltidsmannskaper i distriktene bli stilt overfor krav til erfaring for eksempel antall innsatser per tid, eller vil øvelser kunne gi tilstrekkelig erfaring?
- Kan det å hospitere/utføre turnusperioder i aktive brannvesen være en mulig løsning, og i så fall hvilken kompensasjon betyr så dette?

Respondentene i undersøkelsen anser lokale tiltak relatert til ”samhandling med andre aktører”, ”brannmenns arbeidsoppgaver”, ”lønn- og godtgjørelser”, ressurstilgang/utstyr” og ”opplæring”, som de viktigste områdene å fokusere på fremover. Selv om sterkere sentral styring etterlyses er det samtidig klart at brannvesen er konserverende med hensyn på organisasjonsform.

4.5 Fremtidens brannvesen

Våre resultater tyder på at respondentene betrakter relativt lokale forhold (brannmenns sikkerhet, opplæring, ressurstilgang/utstyr) som de mest sentrale forholdene ved organisering av fremtidens brannvesen. Overordnede forhold (privatisering, resultatmåling, sammenslåing av brannvesen) blir vurdert som mindre vesentlig. Imidlertid er brann- og redningstjenesten utsatt for et sterkt ytre press i form av økende effektivitetskrav, økende liberalisering og privatisering. Med andre ord finnes vektige argument for å snu denne vurderingen på hodet.

Både internasjonalt og i Norge er det en klar trend mot et stadig mer funksjonsorientert regelverk. Den norske forvaltningen av forhold som har relevans for brannvesenet er i dag fordelt på 21 etater underlagt 10 ulike departementer, og det er mange ulike aktører som har relativt likeartede oppgaver. Statskonsult (1999) fremhever at separat

organisering av brannvesen, industrivern og sivilforsvar er uhensiktsmessig, og de mener at området bør vurderes med sikte på en samorganisering⁷. Det er liten tvil om at en slik samordning vil tvinge frem et mer overordnet regelverk.

Et funksjonsorientert regelverk gir stor lokal frihet. Basert på spesielle forhold i den enkelte kommune kan man velge å organisere brannvesenet på den måten som man antar vil gi størst mulig uttelling for ressursene man investerer. Imidlertid finnes det lite data som belyser beredskapseffektivitet etter inntrufne hendelser og ulykker. Kunne utfallet av hendelsen/ulykken vært annerledes dersom brannvesenet var dimensjonert på annen måte? Finnes det urimelige sammenhenger mellom krav – ressurser/løsninger; praktiske grenser for hva som oppfattes som akseptabelt. Er kravene til beredskapseffektivitet (kapasitet, tid) hensiktsmessige i forhold til situasjonene som inntreffer? Hva får vi igjen for ressursbruken til brannsektoren? Dette er viktige spørsmål i dimensjoneringen av brannordningene, som i sterkere grad vil bli fokusert i tiden fremover (jfr. NOU 1999:4). Samtidig åpner et funksjonsorientert regelverk for at det blir tatt hensyn til forhold som er av liten betydning for beredskapseffektiviteten i organiseringen av brannvesenet. For eksempel kan sviktende kommunal økonomi medføre at brannvesenet pålegges stadig nye oppgaver, eller at det dimensjoneres ned.

Et fremtidig funksjonsbasert regelverk må sette brann- og redningsberedskapen i et større helhetsperspektiv, hvor forebygging og skadebøting sees i sammenheng. Det fremtidige brannvesen vil i større grad kunne få en rådgiverfunksjon i et økende marked for “fire safety engineering”. Undersøkelsen viser at det ligger enorm brannfaglig kompetanse blant ansatte i brannvesen, ressurser som kan benyttes på nye måter. Risiko er et begrep som kommer til å få større betydning i tiden fremover, og en optimalisering av ressursbruken vil sannsynligvis i sterkere grad begrunnes ut fra risiko og økonomi. Innføring av nye byggeregler med nye prinsipper for saksbehandling og tilsyn (NBI, 1996) vil også påvirke brannsektoren. Her inngår forebygging og revisjoner, uttalelser og deltakelse i prosessen fra reguleringsarbeid til byggesaker.

Til nå har brannvesen bare i mindre grad vært opptatt av å utføre inntektsbringende arbeid. Det finnes sporadiske eksempler på inntekter fra ambulanseskjøring, vanddykkertjeneste, lufthavnberedskap, innsats i trafikkulykker, innsats under flomsituasjoner og båthavari. Hyppigere ser man at branttjenesten har inngått avtaler om inntektsbringende arbeid når det gjelder kommunaltekniske tjenester, akutt forurensing, tunnelovervåking, betjening av trygghets- og innbruddsalarmer og restverdiredning. Utvilsomt finnes det et stort potensiale for inntektsbringende arbeid for branttjenesten fremover, ikke bare på områdene nevnt over, men også innenfor rådgivning, kontroll, og systemtilsyn.

Erfaringsoverføring mellom brannvesen, eller mellom brannvesen og andre redningsaktører er ikke formalisert. Det eksisterer, såvidt vi vet, intet system for å bringe positive og negative erfaringer fra gjennomførte aksjoner til andre aktuelle

7 Det regjeringsoppnevnte ”Sårbarhetsutvalget” skal avgi sin NOU i juli, og det er grunn til å tro at utvalget vil anbefale større organisatoriske endringer på beredskapsområdet.

enheter utover DBE's statistikk eller gjennom bransjetidsskrifter. Svenskene har blant annet en egen organisasjon KAMEDO (Kulling, 1997) som henter erfaringer knyttet til katastrofemedisin. Den amerikanske flyindustrien (NASA, 1999) har utviklet et eget rapporteringssystem for nestenulykker som fritar den som rapporterer hendelsen fra straffeforfølgelse. Dette har resultert i en enorm tilgang på informasjon. Her ligger det utfordringer til de mange direktorater og tilsynsmyndigheter som bør koordinere erfaringsoverføring i en prosess for å kontinuerlig forbedre branntjenesten.

5 Undersøkelsens generaliseringsverdi – betydning for andre kommunale sektorer

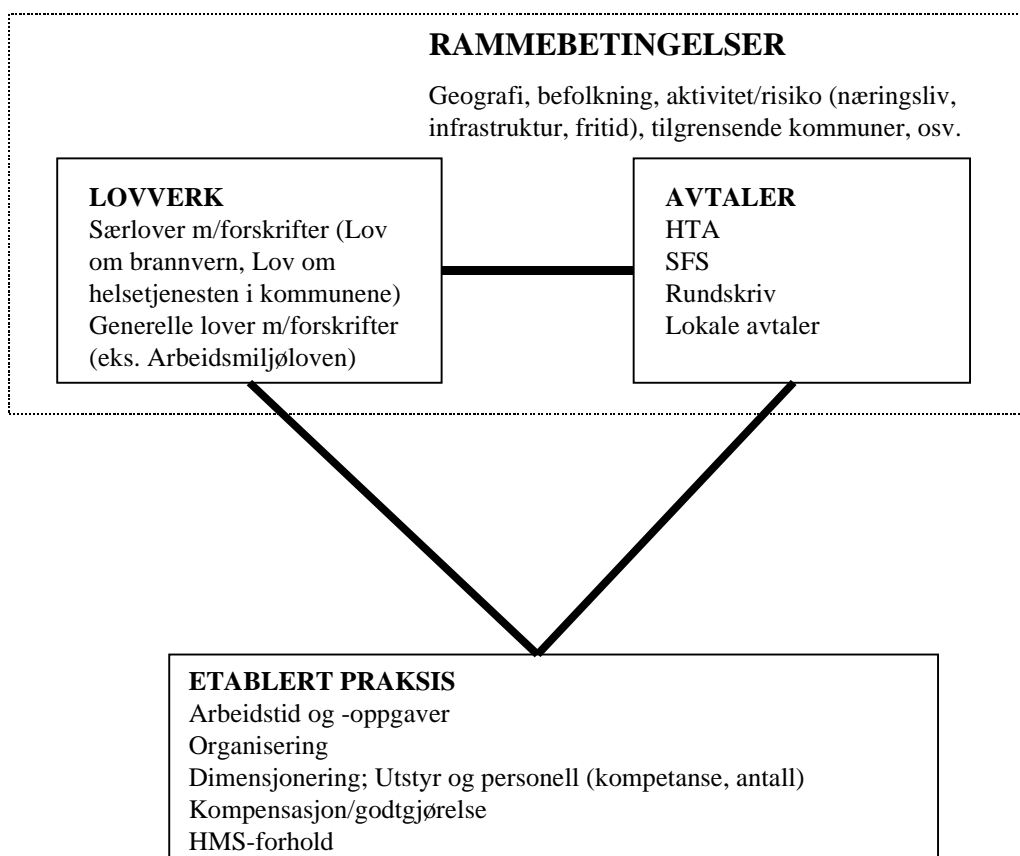
Så langt har vi diskutert resultatene med utgangspunkt i brannsektoren. Diskusjonen inneholder imidlertid flere elementer som er relevant for andre kommunale sektorer. Før vi trekker paralleller til andre sektorer er det viktig å understreke at verken innholdet av regel- og avtaleverk eller etablert praksis i andre sektorer har vært gjenstand for selvstendige undersøkelser i prosjektet.

Det er mest relevant å sammenligne brannsektoren med andre sektorer som ivaretar beredskapsoppgaver, dvs. den inneholder vaktordninger utover vanlig arbeidstid for å møte uønskede situasjoner. Dersom dette inngår som en av primæroppgavene er det flere dimensjoner som det kan være relevant å diskutere på et mer generelt nivå:

- Forholdet mellom funksjonsbasert og detaljert regelverk
- Rammebetingelser for dimensjonering av beredskapen
- Politiske beslutninger – lokal vs. sentral styring, herunder økonomistyring, sikkerhetsstyring
- Tilsynspraksis
- Regulering av arbeidstid og arbeidsoppgaver
- Kompensasjonsordninger

Vi tar utgangspunkt i interaksjonene mellom de ulike elementene; etablert praksis, lovverk og avtaler, se Figur 5.1. Undersøkelsens hovedkonklusjon er at etablert praksis i brannsektoren kan karakteriseres som lite oversiktlig. Mangfoldet er imidlertid større på enkelte områder enn andre, noe som klart fremgår når vi sammenligner våre funn med kravformuleringene i regelverket.

Figur 5.1, Sammenhenger mellom lover, avtaleverk og etablert praksis



5.1 Forholdet mellom funksjonsbasert og detaljert regelverk

Det eksisterer mange ulike typer brannkorps. De er enten organisert ut fra en kasernert styrke eller basert på en form for deltidsstyrke. Dette er heller ikke urimelig i og med at lovverket har som mål å være funksjonsbasert, dvs. tilpasset de risiki som finnes i brannordningen. Dimensjoneringsforskriften med veiledning indikerer ulike typer brannvesen basert på rammebetingelsen innbyggertall. Imidlertid gir de ulike begrepene, for eksempel tettsted, dreiende vakt, deltidspersonell, heltidspersonell, risiko, tilstrekkelig beredskap m.fl., grunnlag for ulike fortolkninger og vurderinger som ytterligere forklarer den store variasjonen. Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern som er tilsynsmyndighet, later til å akseptere dette mangfoldet.

Avtaleverket er derimot utelukkende løsningsorientert, dvs. at det gir lite rom for fleksibilitet og mulighet for å alternere mellom ulike løsninger. Tilhører man en gitt kategori, er godtgjørelser, arbeidstid og arbeidsoppgaver i utgangspunktet bestemt. I brannsektoren har dette vist seg å være svært vanskelig, hvor en plausibel forklaring kan være brytningen mellom et fleksibelt funksjonelt regelverk på den ene siden og et detaljert overordnet avtaleverk på den andre siden.

Brannsektoren har løst dette problemet ved å ty til lokale avtaler som gjenspeiler den faktiske situasjonen i de respektive brannvesen.

Det er grunn til å tro at en sterkere funksjonsorientering i fremtiden vil gjøre seg gjeldende innen andre kommunale sektorer med beredskapsoppgaver. Man kan forestille seg at sentrale myndigheter vil nøye seg med å spesifisere generelle mål som skal innfris av den enkelte kommune, men at konkrete løsninger vil bli formulert på et lokalt plan. I særlig grad ser vi konturene av denne utviklingen innen helsesektoren. Hvilke konsekvenser dette vil ha for helsesektoren er imidlertid usikkert. Det er viktig å huske på at brannsektorens historikk er svært forskjellig fra helsesektorens, og at slike tradisjoner vil ha store konsekvenser for hvordan et funksjonsorientert regelverk vil bli praktisert.

5.2 Rammebetingelser for dimensjonering av beredskapen

Brannvesen dimensjoneres med hensyn på et sett av rammebetingelser, så som geografiske forhold, befolkningsgrunnlag, aktiviteter i lokalmiljøet, tilgrensende kommuners aktivitetsnivå, muligheter for samarbeidsavtaler osv. Vi snakker om en risikobasert dimensjonering, dvs. at man vurderer sannsynligheten og konsekvensen av branner sett i lys av de stedlige forhold og effektivitet.

Dimensjonering av brannvesen er naturligvis forskjellig fra dimensjonering og planlegging i andre sektorer. Branner vil ha en annen frekvens og et annet konsekvensspekter enn scenarier mer relevante for andre sektorer. Imidlertid er risikobegrepet ikke begrenset av spesielle sektorer, og bør kunne brukes i planleggingsprosessen i alle kommunale etater. Risikoanalyser som verktøy i kommunal saksbehandling ble demonstrert på et seminar i Klepp kommune. På dette seminaret ble risikoanalyser gjennomført på aktuelle saker innenfor teknisk etat, kulturetaten, sosial- og helseetaten, og opplæringskontoret. Fylkeslegen i Rogaland har oppsummert erfaringene fra seminaret i et notat til Sårbarhetsutvalget (Braut, 2000).

5.3 Politiske beslutninger – lokal vs. sentral styring

Vi har i kap. 4.3 diskutert respondentenes meninger knyttet til lokal versus sentral styring av organiseringen av det kommunale brannvesen. Andre sektorer vil kunne finne seg igjen når det gjelder hvordan økonomien styres. Arbeidsgivere i den foreliggende undersøkelsen klager over at brannsektoren er salderingspost som gir seg utslag i at det blir ikke avgitt ressurser til fornyelse av materiellet. Ressursmangelen går mest utover forebyggende oppgaver, men også øvelser og opplæring er nevnt. Mange hevder at brannvernsarbeid nedprioriteres.

Mannskaper hevder at beredskapseffektiviteten svekkes ved at de blir pålagt mange ikke-beredskapsrelaterte oppgaver så som postkjøring, kommunaltekniske tjenester, vedlikehold på kommunale bygg, eller at man har andre daglige hovedarbeidsoppgaver som blir prioritert foran brannvernsarbeid.

Lokalpolitiske beslutninger knyttet til ressursbruk er selvfølgelig et tema også innen andre sektorer. Variasjoner mellom kommuner og opplevelsen av at egen etat ikke får tilstrekkelige midler sammenlignet med andre etater, er to faktorer som kan forklare at ansatte i kommunale etater etterspør en sterkere sentral kontroll.

En sterk lokal styring innebærer nok også at beslutningstakere i mange sammenhenger står overfor valg hvor egen kompetanse og kunnskap ikke strekker til. Det kan også være vanskelig for ansatte å kommunisere til lokale beslutningstakere hvilke nytteeffekter som kan oppnås ved en annen ressursbruk, og synergieffekter på lokalnivået på tvers av sektorer kan være vanskelig å oppnå. Dette innebærer ikke nødvendigvis at sterkere sentral styring vil være mer rasjonell. Lokalt engasjement og hensyntaking til lokale forhold er svært ofte kritiske komponenter i en fornuftig planleggingsprosess. Nøyaktig hvor balansepunktet mellom sentral og lokal styring bør ligge er det vel ingen som vet, men respondentene i den foreliggende undersøkelsen later til å mene at det i alle fall innen brannsektoren ville vært ønskelig med sterkere sentralt engasjement.

5.4 Tilsynspraksis

Tilsynspraksis innen brannsektoren er splittet. Brannvesen utfører selv tilsyn gjennom blant annet brannsyn og byggesaksbehandling. DBE fører tilsyn med at brannordningen tilfredsstillende relevante krav. Undersøkelsen har ikke fokusert på DBEs rolle i dimensjoneringen av de ulike brannvesen og heller ikke sett spesifikt på hvordan tilsynet blir utført. Respondentene er imidlertid av en oppfatning av at tilsyn ikke vil være et sentralt tema innen fremtidig organisering av brannvesen.

Når det gjelder brannvesens rolle i lokale tilsynssaker kan vi referere til en undersøkelse RF gjorde blant små og mellomstore entreprenører i Rogaland (Njå, Aase og Lindøe, 1999). Byggesaksbehandlere i kommunene ble oppfattet å være ”firkantet”, mer opptatt av prosedyrer enn av faglig innhold. Entreprenørene stilte seg tvilende til kompetansen til byggesaksbehandlere, og det var relativt klar holdning blant entreprenørene at bygningsmyndighetene hadde liten kompetanse i forhold til praktisk byggearbeid. Dette gjaldt ikke tilsynsmyndighetene knyttet til elektrobransjen, bestående av Eltilsyn og brannvesen, som fikk anerkjennelse for sin virksomhet og kompetanse.

Personell i brannsektoren besitter en betydelig kompetanse knyttet til svakheter i for eksempel bygningskonstruksjoner som bør kunne benyttes på en langt bedre måte. Det samme gjelder andre sektorer med beredskapsansvar som på en eller annen måte er satt til å reparere oppståtte skader. Det dreier seg om planlegging av forebyggende aktiviteter versus skadebøtende aktiviteter. Tilsyn, resultatmåling og effektivitetsvurderinger er områder som bør sterkere fokuseres i tiden fremover dersom lovverket skal ytterligere funksjonsorienteres.

5.5 Regulering av arbeidstid og arbeidsoppgaver

Lovverket spesifiserer en minimum innsatsstyrke som skal kunne operere samlet innenfor en gitt minimumstid. Innenfor denne rammen har ulike brannvesen naturlig

nok tilpasset sine vaktordninger til lokale ønsker og preferanser. I tillegg finnes det ulik forståelse av hvilke arbeidsoppgaver som naturlig faller inn under brannvesenets ansvarsområde. Kanskje det vanskeligste problemet ligger i hvilke arbeidsoppgaver en ansatt i brannvesenet skal kunne settes til når det ikke har oppstått en beredskaps-situasjon. Dette gjelder hva man forstår med begrepet beredskapsoppgave, hvilende vakt, beredskapseffektivitet og opplæring og kompetanse. Spesielt i heltidskorps er man opptatt av hvilke ikke-beredskapsrelaterte oppgaver som skal kunne utføres av brannvesen. Undersøkelsen viste at på dette området hersker det stor grad av variasjon mellom brannkorpene.

Denne uklarheten med hensyn til hva som er ansattes arbeidsoppgaver er ikke særegen for brannsektoren, men det er liten tvil om det er i denne sektoren dette spørsmålet blir diskutert mest intenst. Vi vet om tilfeller hvor kommunen krever at brannmenn skal fungere som parkometervakter når de er i beredskap. En tilsvarende situasjon i helsevesenet ville kanskje være at sykepleiere vasker klær på rolige nattvakter, eller at leger utfører kommunal saksbehandling i perioder hvor de ikke er på sykebesøk. I skolen kan lærere bli satt til å oversette kommunale sakspapirer fra/til nynorsk-bokmål i timene hvor elevene har prøver.

5.6 Kompensasjonsordninger

Kompensasjon og godtgjørelser varierer i stor grad mellom brannkorpene både når det gjelder hva det blir kompensert for og størrelsen på kompensasjonen. Stort sett alle brannkorps har utviklet lokale avtaler som regulerer lønns- og kompensasjonsforhold.

Avtaleverket må nok kunne sies å ha sviktet på dette området, da det har som mål å regulere kompensasjonsnivået på en detaljert entydig måte. Dersom det sentrale avtaleverket ble forenklet kan man tenke seg at den etablerte praksisen ble mer enhetlig, på den andre siden kan man tenke seg at kommunene har etablert sin egen praksis uavhengig av detaljer i en SFS.

I andre sektorer har lønns- og kompensasjonsforhold vært mer entydig regulert og praktisert. Det er imidlertid klare signaler på at man er i ferd med å få en oppmykning også i andre kommunale sektorer, inkludert helse- og skolevesen. I så måte kan erfaringene fra brannsektoren – på godt og vondt – bli stadig mer relevante i kommunale lønnsforhandlinger. Det er også grunn til å tro at lokale ulikheter vil øke forskjellene innad i kommune-Norge.

6 Referanser

Braut, G. S. (2000). "Hva skal til for å forbedre beredskapen på fylkesnivå og på kommunalt nivå?", "ROS som element i vanleg saksbehandling", Notater i forbindelse med Fylkeslegen i Rogaland sitt innspill til Sårbarhetsutvalget. Stavanger, Mars 2000.

Deschamps, S., Momas, I. & Festy, B. (1995). "Mortality amongst Paris fire-fighters", *European Journal of Epidemiology* **11**: 643-646.

DBE (1995). "Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen". *HR-1071*, Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Tønsberg.

Glazner, L. K. (1996). "Factors related to injury of shiftworking fire fighters in the Northeastern United States". *Safety Science* **21**, 255-263.

KAD. (1995). "Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen." av 3. mai 1995, nr 405. Kommunal- og Arbeidsdepartementet.

Kulling, P. (1997). "KAMEDO - A Disaster Medicine Study Organisation." *The International Emergency Management Society (TIEMS 1997)*, København.

Løvik, A. (1997). *Bryne brannvern 1897 – 1997*. Utgitt av Jærbladet.

NASA (1999). ASRS program overview. [On-line]. Available: <http://asrs.arc.nasa.gov/overview.htm>

NBI (1996). "De nye byggereglene". *Kompendium*. Utarbeidet av Norges Byggeforskningsinstitutt for Kommunal- og arbeidsdepartementet og Statens bygnings-tekniske etat. Oslo

Njå, O. & Rake, E. L. (1997). "Kompetanseheving i brannvesenet! RF-Rogalandsforskning har utviklet en metode for å vurdere beredskapsopplæring". *Notat i prosjektet Sikkerhetstrening og beredskapseffektivitet*, RF-Rogalandsforskning, Stavanger.

Njå, O., Aase, K. og Lindøe, P. (1999). "Nye krav til HMS og kvalitet: utfordringer for SMB i byggebransjen. Hovedrapport." *Rapport RF-1999/155*. RF-Rogalandsforskning, Stavanger.

NKF/KS (1987). *Tjenestetid for brannmannskorps (B-07/87)*. Innstilling fra branttjenestemannsutvalget.

NOU (1999). "Utkast til ny lov om brann- og eksplosjonsvern". *Norges offentlige utredninger 1999:4*.

SFS (1997). "Sentral forbundsvis særavtale vedrørende: 2404 Branttjeneste". *Kommunenes Sentralforbund – Avtalesamling, Kap. 2, SFS 2404*. Gjelder fra 01.01.97.

Statskonsult (1999). "Helt stykkevis og delt? Lov- og forvaltningsstruktur på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet". *Rapport 1999:2*, Direktoratet for forvaltningsutvikling.

Stavanger Aftenblad (1999). "Hele brannkorpset sier opp". Artikkel torsdag 3. juni 1999.

Tyan-Luen Gu, Saou-Hsing Liou, Chin-Han Hsu, Jin-Chan Hsu & Trong-Neng Wu (1996). "Acute Health Hazards of Firefighters after Fighting a Department Store Fire", *Industrial Health*, **34**, 13-23

Williford, H. N., Duey, W. J., Olson, M. S., Howard, R. & Wang, N. (1999). "Relationship between fire fighting suppression tasks and physical fitness", *Ergonomics*, **42**(9), 1179-1186.

Vedlegg

Spørreskjemaer

Vedlegget inneholder to spørreskjemaer. Det ene er skjemaet som ble utviklet for kommuneadministrasjon, det andre er skjemaet utviklet for arbeidsgiver/ledelse. Spørreskjemaet til arbeidstakersiden er identisk med skjemaet sendt til arbeidsgiver/ledelse og er derfor ikke inkludert.