



NORSK BRANNBEFALS LANDSFORBUND

Norwegian Association of Fire Officers

Member of Federation of the European Union Fire Officers Associations

ark.NBLF\Operasjonell_beredskap_høring_01A

18. desember 2001.

NBLFs kommentarer til:

REDNINGSBEREDSKAPSUTVALGETs INNSTILLING

Norsk brannbefals landsforbund (NBLF) er en landsdekkende interesseorganisasjon med ca 1000 medlemmer fra ledersjiktet i de kommunale brannvesnene - alt fra de største yrkesbrannvesener til de minste deltidsbrannvesener.

NBLF's hovedformål er å arbeide med brannfaglige spørsmål i et samfunnsmessig perspektiv. Forbundet har ingen fagforeningsmessige interesser. Således tør vi ubeskjedit hevde at NBLF er det viktigste og mest representative talerør for brannvesenet totalt sett, og at NBLF har stor innsikt i hvordan brann- og ulykkesberedskap fungerer i praksis.

Det kan også nevnes at NBLF inngår i et organisert samarbeid med tilsvarende forbund i de andre nordiske land, og videre i den europeiske føderasjon av brannbefalsforbund. NBLF har derfor god oversikt over organisering og lovgivningen på området.

På denne bakgrunn tillater NBLF seg å komme med en del kommentarer til Redningsberedskapsutvalgets utredning, vurderinger og forslag.

Innhold:

- **Sammendrag**
- **Proessen**
- **11. september 2001**
- **Feil i utredningen**
- **Innstillingens manglende logikk**
- **Merknader til de enkelte problemstillinger**

Vedlegg:

Alternativ framstilling av den operative ledelse på skadested og i LRS"

Guttorm Liebe
Leder

SAMMENDRAG

NBLF mener at utvalgets kartlegging av dagens situasjon er meget god, og at de prinsipper som utvalgets foreslår at organiseringen av vår sivile akuttberedskap burde tuftes på er fornuftige og riktige.

NBLF sitter igjen med en følelse av at terrorangrepene på USA 11. september har hatt stor og feilaktig innflytelse på utvalgets vurderinger.

Utredningen inneholder noen faktiske feil, som begås på så vidt viktige punkter at de kan ha hatt vesentlig innflytelse på utvalgets konklusjoner og forslag.

Utvalget har ikke maktet å ta de logiske konsekvensene av de prinsipper for organiseringen av vår sivile beredskap som det selv legger til grunn.

Utvalget presiserer blant annet:

- at primærstyrkene er politiet, ambulansetjenesten og brannvesenet
- ansvarsprinsippet, og dette også skal gjelde for planlegging
- at oppgavene bør løses engst mulig nede i organisasjonen
- tidsfaktorens betydning

Utvalget følger ikke dette opp, og legger altfor liten vekt på å styrke primærressursene og interkommunale ordninger.

Å utvide oppgavene til interkommunale beredskapsorganisasjoner burde vært en av utvalgets hovedkonklusjoner.

Det er skuffende at utvalget ikke har tatt stilling til skolestrukturen. Primærstyrkene har ag for liten utdanningskapasitet samtidig som sekundær- og tertiærstyrkene har altfor stor. Slå skolene sammen og bruk den totale utdanningskapasitet i forhold til hvor behovet er i dag.

Utvalget unnlater også å ta stilling til de praktiske konsekvensene av at 110 og 113-sentralene faktisk eksisterer og undervurderer tidsfaktorens betydning ved Redningsdykking.

”Skadestedskoordinator” og ”innsatsleder” bør innføres.

Oppbyggingen av en redningsorganisasjon skjer alltid trinnvis, fra de 3 akuttetatens førsteinnsatsstyrker. Utvalget har ikke vurdert hvordan organisasjonen skal eskalere, og ikke sett det organisatoriske problem som nåværende blanding av koordinerende og linjeledelse medfører.

NBLF vil sterkt anbefale å endre politiets rolle og betegnelse i skadeområdet til ”Skadestedskoordinator”. Det bør være én og ikke flere som har rollen som ”innsatsleder” innenfor det geografiske begrensede ”innsatsstedet”.

Siviltforsvaret bør bli forsterkningsressurser knyttet til de som skal benytte dem, - politiet og brannvesenet.

Det gir bedre redningseffektivitet at lokale styrker kommer hverandre til unnsetning enn at statlige ressurser kommer lokalsamfunnet til unnsetning.

NBLF mener også at:

- redningsbegrepet bør utvides
- akutt forurensning bør inn i redningsbegrepet
- fylkesmannen ikke må bli operativ
- katastrofebegrep bør innføres
- frivillige organisasjoner har sin plass i redningstjenesten

-

PROSESSEN

NBLF ble ikke gitt anledning til å møte Redningsberedskapsutvalget mens de holdt på med sitt arbeid. NBLF fikk dog møte enkelte av medlemmene, og det ble registrert at flere av medlemmene var tilstede på en konferanse i Tromsø i juni 2001 om samme tema i forbindelse med NBLFs generalforsamling.

Den 9. mai 2001 oversendte NBLF sine synspunkter skriftlig til utvalget.

På denne bakgrunn og med den posisjon som NBLF har, som den eneste talerør for norske brannvesen, forundrer det oss at NBLF ikke har mottatt invitasjon til høring.

Vi går ut fra at dette er en forglemmelse, og ikke et bevisst ønske om å holde norske brannvesener utenfor Redningsberedskapsutvalgets vurderinger, hvorfor disse kommentarer til innstillingen.

11. SEPTEMBER 2001

Utvalgets konklusjoner og forslag preges av at man ikke har ønsket å ta standpunkt i flere viktige spørsmål. Likeledes preges innstillingen av at utvalget ikke har tatt hensyn til de logiske konsekvensene av sine prinsipielle utgangspunkt. Dette bemerkes nærmere i kap. om "Inntillingens manglende logikk".

Det kan også virke som om 11. september har hatt sterk innflytelse på utvalgets konklusjoner. Utredningens tekst preges av begreper som redningseffektivitet, mens konklusjonene og ikke minst de spørsmål man har latt være ta stilling til, ikke i samme grad preges av viljen til optimal utnyttelse av tilgjengelige ressurser.

FEIL I UTREDNINGEN

Utredningen er solid, fyldig og grundig. Kartleggingen av dagens organisering er så god at den med fordel kan brukes som pensum i aktuelle skoler.

Utredningen svarer ikke helt ut på mandatet, men gjør hederlige forsøk på å få fram de problemstillinger som finnes innenfor vårt sivile beredskap.

Den skjemmes imidlertid av noen faktiske feil. Disse feil begås på så vidt viktige punkter at de kan ha hatt vesentlig innflytelse på utvalgets konklusjoner og forslag. Derfor ønskes å påpeke disse først.

1. Det er behov for organisering og aksjonsledelse også ved akutte tilfeller der

liv og helse ikke er truet

Utvalget tar feil når det på side 107 påstår at *”Trusler mot rene materielle verdier vil normalt ikke kreve akutt innsats med sterk samordning og ledelse av mange aktører.”* Dette er å gjøre ordinære skogbranner og andre storbranner til ”unormale” hendelser, noe som i denne sammenheng blir meningsløst idet det jo nettopp er beredskap overfor ”unormale” hendelser utvalget skal vurdere.

Det er tvingende nødvendig å ha sterk samordning og ledelse av mange aktører ved alle større, akutte hendelser som faller utenfor dagens redningsbegrep, noe som praktiseres i dag. Det relevante spørsmål er hvorfor vi har ulike organiseringer og ledelse i dag.

2. Prioriteringsproblemet har alltid vært der

Utvalgets påstand på side 108 om at *”Prioriteringen av liv og helse kan bli mindre klar enn i dag dersom redningstjenesten også skal ha ansvar for andre verdier”*, er feil. Dette prioriteringsproblemet har vært der, er der og vil alltid være der uavhengig av redningsbegrepet.

3. De fleste redningsaksjoner skjer først og fremst med lokale ressurser

På side 123 i utredningen sies at *”Det er bare sjelden at redningsaksjoner kan gjennomføres av lokal skadestedsledelse og lokale ressurser alene.”*

Forutsatt at man ikke betrakter politiets nærmeste stående styrke og de nærmeste ambulanser som ”ikke-lokale”, er dette rett og slett en feil påstand. Svært mange redningsaksjoner skjer utelukkende med lokale ressurser! Dersom man tar med de aksjoner hvor ekstern bistand begrenses til ambulanshelikopter, gjelder dette for de langt fleste.

Dersom disse påstandene ligger til grunn for utvalgets vurderinger må nødvendigvis konklusjonene bli feil.

INNSTILLINGENS MANGLENDE LOGIKK

Utvalget har slått fast en rekke fundamentale prinsipper som organiseringen av vår sivile beredskap bør bygges på. Utvalget har på dette området gjort en meget bra analyse.

Innstillingens svakhet er at utvalget har gjort feilvurderinger ved å ikke ta de logiske konsekvensene av sine egne fundamentale prinsipper.

1. Primærstyrkene må styrkes

Utvalget sier selv at dette er viktige prinsipper som vår sivile beredskap må bygges på:

Side 49:

”Kommunene utgjør også fundamentet i det nasjonale planleggingssystem. Det er samtidig et utgangspunkt at kriser skal løses på lavest mulig nivå. ...”

Side 90:

”Utvalget ønsker derfor – i forlengelsen av ansvarsprinsippet – å understreke at den etat som har ansvaret for en funksjon under redningsaksjon eller annen krisehåndtering, også har ansvaret for de forberedelser som må gjøres for at funksjonen kan ivaretas, at det er tilstrekkelig beredskap for dette. Dette kalles prinsippet om beredskapsansvar”

Side 90:

”Hva angår støttefunksjoner, Ansvaret for slike funksjoner ligger i utgangspunktet særlig på redningstjenesten og kommunene, men oppgaveutførelse vil i mange tilfelle være overlatt til andre – for eksempel frivillige organisasjoner og Sivilforsvaret”.

Side 95 om Tidsfaktoren:

”Ved all ulykkesberedskap er tidsfaktoren sentral. Utvalget vil likevel fremheve at også organisering og ansvarsfordeling må ha tidsfaktoren for øyet”

Utvalget presiserer altså ansvarsprinsippet. Utvalget plasserer ansvaret riktig, og skiller mellom ansvaret for en funksjon og utførelsen av den. Utvalget presiserer at støttefunksjoner aldri kan ha ansvaret, men godt kan tildeles oppgaven. Utvalget påpeker tidsfaktorens betydning. Utvalget presiserer selv en rekke ganger at det er de lokale ressursene - ambulansetjenesten, politiet og brannvesenet - som er våre primærressurser og at disse alltid er først på et skadested uansett type akutt hendelse.

Den eneste logiske konsekvens av utvalgets egne fundamentale prinsipper for hvordan vår sivile beredskap bør organiseres, er at primærressursene styrkes og at det legges mindre vekt på støttestyrkene.

2. Satse på interkommunale ordninger

Side 67 pkt. 4.3.3 *”Interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA)”*, gir utvalget en riktig beskrivelse av hvordan interkommunale beredskapsordninger fungerer i dag. Utvalget slår fast at ordningene fungerer godt.

Konsekvensen av dette er at disse ordningene bør gjelde alle former for akutt beredskap, ikke bare overfor akutt forurensning.

3. Bruk eksisterende skoler innenfor sivilt beredskap optimalt

Utvalget har nærmest omgått spørsmålet om optimal utnyttelse av dagens skoler innenfor sivilt beredskap, ved bare å beskrive situasjonen kort (side 101). Utvalget har tydeligvis ikke ønsket å trekke noen konklusjon, til tross for at det bare finnes én brannskole og 5 sivilforsvarsskoler. Norges brannskole utdanner primærstyrkene, mens det altså finnes 5 skoler for å utdanne sekundær- og tertiærstyrkene.

Utvalget sier selv på side 138 om Sivilforsvarets skoler i dag:

"I tillegg til opplæring av eget personell, har skolene de senere årene utnyttet ledig kapasitet til å gjennomføre kurs innen beredskap og sikkerhet for andre aktører i redningstjenesten og statlige, kommunale og private virksomheter. HMS-opplæring er en økende virksomhet ved alle skolene."

Med andre ord har Sivilforsvarsskolene i dag for stor kapasitet, samtidig som Norges eneste brannskole har i dag ikke ressurser, tid eller lærekrefter til annet enn nesten utelukkende å tilby obligatoriske kurs. Deltidsbrannmenn, som er primærstyrkene i de fleste norske kommuner, har fram til dag ikke hatt et reelt utdanningstilbud i det hele tatt.

For Norges brannskole fortøner det seg som den rene luksus å kunne tilby for eksempel videreutviklingskurs, - noe det er stort behov for innenfor så vel forebyggende område som overfor beredskap og innsats.

Konklusjonen er svært enkel:

Primærstyrkene har for liten utdanningskapasitet, sekundær- og tertiærstyrkene har altfor stor. Slå dette sammen og bruk den totale utdanningskapasitet i forhold til hvor behovet er i dag, ikke i forhold til hva man trodde behovet var på '50-tallet.

Dette kan gjøres nå. Deltidbrannmannsutdanningen har ennå ikke startet. Det er absolutt ingen rasjonell grunn til å utsette dette spørsmålet. Å slå disse skoler sammen og se utdanningen i sammenheng, vil løse primærstyrkenes utdanningsproblem uten at det samlet sett koster ett øre mer enn i dag.

4. 110 og 113- sentralenes praktiske betydning er undervurdert

Opprettelsen av fagsentralene har hatt stor betydning for rekvirering av ressurser. Det er i dag helt utenkelig at for eksempel ambulanser eller brannbiler kommer til å bli rekvirert via politiets operasjonssentral/ LRS. Både brannalarmsentralene og AMK-sentralene har disse oppgaver for sine respektive fagområder.

Dette faktum har ikke utvalget tatt inn over seg og tatt konsekvensen av. Tegningen på side 124 illustrerer denne feiloppfatningen. Tegningen burde vært supplert med 2 mindre trekkanter over "helse" og "brann", med egne topper som skulle antyde at det finnes "operasjonssentraler" også over disse. Vedlagte skisse illustrerer dette.

5. Redningsdykking er ikke vurdert

Redningsdykking blir nærmest avvist med å si at dette er politiets / redningstjenestens ansvar. Politiet er ikke oppsatt med dykkere, hvilket innebærer at disse må rekvireres fra andre, og noen brannvesen har tatt på seg dette samfunnsansvar i tillegg til sine lovpålagte oppgaver.

Som nevnt påpeker utvalget selv tidsfaktorens betydning. Utvalgets konklusjoner på dette punkt er med andre ord i direkte motstrid til utvalgets eget utsagn om tidsfaktorens betydning. Det er en grov feilvurdering å ikke forstå hvor viktig innsatstiden ved redningsdykking er.

Det er meget skuffende at utvalget ikke har vurdert dette spørsmål nærmere, fordi det omkommer flere mennesker ved drukning enn ved brann i Norge, og fordi de fleste

brannvesen som har hatt denne tjenesten har måttet legge den ned på grunn av ressursmangel.

Konklusjonen av utvalgets unnfallenhet er at dagens situasjon fortsetter, hvilket med rene ord er at vi ikke skal ha noen redningsdykkertjeneste i Norge. I så fall burde utvalget selv ha konkludert med dette.

MERKNADER TIL DE ENKELTE PROBLEMSTILLINGER

1. Ansvarsprinsippet må gjennomføres fullt ut

NBLF er ubetinget enig i at ansvarsprinsippet må gjennomføres fullt ut.

2. Den operative organisasjonen bør justeres, ”skadestedskoordinator” og ”innsatsleder” bør innføres

Utvalgets utgangspunktet er riktig; at det alltid skjer en trinnvis oppbygging fra de 3 akuttetatenes førsteinnsatsstyrker. NBLF deler også det syn at HRSene bør beholdes.

Å fortsette med samvirkeprinsippet er riktig, og NBLF vil sterkt anbefale mindretallets forslag om å endre politiets rolle og betegnelse i skadeområdet til ”Skadestedskoordinator”.

Det bør dessuten være én og ikke flere som har rollen som ”innsatsleder” innenfor det geografiske begrensede ”innsatsstedet”, som vanligvis er mindre enn det området som koordinatoren skal håndtere. Under den felles ”innsatsleder” vil det være operative ledere for helse, brann og noen ganger orden.

Utvalget har ikke vurdert hvordan organisasjonen skal eskalere, det vil si bygges trinnvis opp fra de tre første styrkene som ankommer, og heller ikke sett det organisatoriske problem som nåværende blanding av koordinerende og linjeledelse medfører.

Utvalget har bare nevnt at rekvireringsvegen nødvendigvis er annerledes nå enn før fagsentralprinsippet ble innført, men unnlatt å vurdere hvilke konsekvenser dette bør få.

Det foreslås at dette gjøres før endringer iverksettes, og at det helt konkret vurderes hvordan et såkalt ”Incident Command System” kan implementeres i vår samvirkemodell og vår fagsentralstruktur.

3. Redningsbegrepet bør utvides

Bare det at Norge er det eneste landet utvalget kjenner til som har så snevert redningsbegrep, burde fått hele utvalget til å innse at dette begrepet bør endres.

Å beholde dagens redningsbegrep kan ikke være redningseffektivt, for å bruke utredningens språkdrakt. Det er rett og slett for få store hendeleser til det. Men det viktigste argumentet er at det uansett type ulykke, er de samme aktørene som hele organisasjonen bygges opp fra.

Redningstjenesten bør begrenses til akutte hendelser, og begrepet akutt må gis et grenseoppgående innhold.

Utvidelse av redningsbegrepet vil løse noe av den grenseproblematikken vi i dag har, om aksjonen er en redningsaksjon eller ikke. I utvalgets forslag til definisjon (side 111) savner vi "strategisk viktige samfunnsinnretninger" i 2. ledd. For øvrig anbefaler vi definisjonen.

4. Fylkesmannen bør ikke ha operative oppgaver

NBLF er sterkt uenig i at Fylkesmannen i det hele tatt skal ha operative redningsoppgaver. Fylkesmannen samordningsansvar under en pågående hendelse bør overlates til redningsledelsen. Dette vil uten tvil være mest redningseffektivt!!

5. Katastrofebegrep burde vært innført

NBLF mener at det ville vært en enklere og bedre måte å løse kostnadsspørsmålet ved særdeles ressurskrevende redningsaksjoner, å innføre et katastrofebegrep. Det viktigste er dog at dette spørsmålet er drøftet, vurdert og tatt stilling til. Behovet for et katastrofebegrep avtar dersom redningsbegrepet utvides og Fylkesmannens operative rolle fjernes helt.

6. Frivillige organisasjoner har sin plass i redningstjenesten

De frivillige organisasjonene har, slik utvalget slår fast, en viktig rolle i vår redningsberedskap. I løpet av '90-årene har Sivildforsvaret forsøkt å konkurrere ut de frivillige organisasjonen flere steder i Norge. Dette har riktignok ikke vært den offisielle politikken, men like fullt er det blitt konsekvensen.

Sivildforsvaret endret midt i '90-årene sitt slagord til "Fra reserve til førstevalg". Dette må nødvendigvis bety at noen må velges bort. Oftest blir nok dét de frivillige organisasjonene. Det første som må gjøres for å vise at man verdsetter de frivillige organisasjonene, er at Staten selv ved Sivildforsvaret må slutte å være konkurrenter til disse. Start gjerne med å endre slagordet!

7. Sivildforsvarets plass i redningstjenesten

Statens forsterkningsressurser blir tertiærstyrker ?

Dersom utvalget mener noe med sine utsagn om at de frivillige organisasjonene skal ha en fremtredende plass i vår sivile beredskap, må de få oppgaver nok. Dette må rent

praktisk bety at de frivillige organisasjonene må bli sekundærstyrker, etter politiet, ambulansetjenesten og de lokale brannvesen. Dersom de frivillige organisasjonene blir sekundærstyrker vil "Statens forsterkningsressurser" måtte bli tertiærstyrker.

Skjevframstilling

Utredningen framhever Sivilforsvaret i altfor stor grad i forhold til andre aktører innen redningstjenesten. Sammenligningen - når man lister opp innsatser, ressurser, opplæring, oppgaver osv. gir et galt inntrykk når dette ikke sees opp mot hva andre beredskapsorganisasjoner har tilsvarende. For eksempel er næringslivets ressurser osv. framstilt bare med hovedtallene.

For øvrig hadde det vært interessant å sett beskrevet kvaliteten på styrkene, målt etter, for å bruke utvalgets egen språkdrakt, "redningseffektivitet".

Er det behov for et Sivilforsvar?

Utgangspunktet er rett, at dersom vi har behov for dem i krig må vi utnytte dem i fred.

Nærhet til brukerne er viktigst

Først og fremst fordi det er riktig å skape nærhet til brukerne, slutter NBLF seg til mindretallet, som sier at forsterkningsressursene bør deles mellom brann og politi/helse. NBLF er også enig i at det bør tilstrebes en interkommunal organisering av disse brannstyrkene.

Svært viktig, slik mindretallet mener, er det at disse forsterkningsressursene hører direkte under etater som har operativt primæransvar. Dette gir uten tvil den største redningseffektivitet.

I sin beskrivelse av alternativer underslår imidlertid utvalget betydningen av at desto mer lokale styrkene blir, desto større sannsynlighet er det for at de blir benyttet.

Kjernes spørsmålet vedrørende Statlige forsterkningsressurser er:

Hva gir størst redningseffektivitet, store statlige ressurser som skal komme lokalsamfunnet til unnsetning, eller lokale styrker som skal komme hverandre til unnsetning.

8. Akutt forurensning inn i redningsbegrepet

Tida er moden for å gjøre SFT om til et rent tilsynsorgan, uten operative oppgaver. Det er derfor helt riktig det utvalget mener, at tiltak overfor større akutt forurensning skal inngå i det nye redningsbegrepet.

Store hendelser til sjøs er det riktig å legge inn under HRS slik som utvalget foreslår. Håndtering av akutt-forurensning på land og mindre hendelser langs kysten bør overlates til kommunene / brannvesenet, gjennom interkommunalt samarbeide som nå.

- o0o -