Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultetet for landskap og samfunn

Brannberedskap og arealplanlegging: En studie av brann- og redningsvesenets inkludering i kommunens planprosesser.

Fire preparedness and urban planning: A case study of the fire departments participation in the municipalities planning processes.

Mathias Løfsgaard
By- og regionplanlegging

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mitt masterstudium i by- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelig universitet. Etter tre år ved Universitetet i Oslo og en bachelor i samfunnsgeografi ønsket jeg å videreutvikle kunnskapene mine innenfor arealplanlegging. Under store deler av studiene både ved NMBU og UiO har jeg vært så heldig å få jobbe som vikar ved Hamar brannstasjon. Dette har skapt en stor interesse for beredskapsplanlegging gjennom arealplanlegging og arealbruk. Jeg har fått mye inspirasjon og støtte fra ansatte ved Hamar brannstasjon, og dette har skapt grunnlaget for denne oppgaven.

Det har vært et tidkrevende og tidvis tungt arbeid, men med rikelige mengder gløgg og pepperkaker på lesesalen samt gode medstudenter har det gått overraskende fint. Det er vanskelig å komme unna hvilken påvirkende kraft Covid-19 pandemien har hatt på oppgaven, og spesielt innenfor intervjuprosessen. Likevel vil jeg takke de engasjerte og velvillige respondentene jeg har fått intervjue. De har stilt opp, svart på både spørsmål og oppfølgingsspørsmål, og tatt seg tid til å diskutere ulike problemstillinger med meg.

Jeg vil også særlig takke veilederen min – Gunnar Ridderstrøm. Det har blitt mange gode diskusjoner, og jeg har alltid hatt en partner å sparre med. I tillegg vil jeg takke Anders Pettersen ved Hamar brannstasjon som både i forkant av oppgaven, og under utarbeidelsen har kommet med gode tips og fakta.

Til slutt vil jeg takke familie og venner som har holdt ut med meg gjennom hele semesteret, og som ikke har latt seg irritere av et evig snakk om brannberedskap og arealplanlegging.

Sammendrag

Brann- og redningsvesenets rolle som en kommunal samfunnsikkerhetsaktør kan påvirke og påvirkes av den kommunale arealplanleggingen. Kommunen har en todelt rolle som overordnet aktør: rollen som planmyndighet og rollen som brannmyndighet. Hvordan kommunen forvalter denne rollen vil avhenge av tilgjengelige verktøy, ressurser, lovverk og medvirkning. I tillegg legger det kommunale selvstyre en klar føring for særegne stedstilpasninger der kommunen bør ta en aktiv rolle rundt risikoaksept og hvordan dette inkorporeres i planverket. Oppgavens problemstilling:

Hvordan påvirker kommunens selvstyre innenfor planlegging brannberedskapen, og kan en økende bruk av interkommunale brannsamarbeid forandre denne påvirkningen?

For å besvare problemstillingen blir det også nødvendig å kartlegge: *Hvilke planverktøy finnes, og på hvilket plannivå er det mest hensiktsmessig at brann- og redningsvesenet samt andre involverte beredskapsaktører inkluderes i planarbeidet etter plan- og bygningsloven?*

Det har blitt gjennomført en omfattende litteraturstudie av lovverk, stortingsmeldinger, veiledere og ulike rapporter. Litteraturstudien har blitt kontrollert gjennom en intervjuprosess med utgangspunkt i Hamar-regionen (Hamar- Stange- Løten- og Ringsaker kommune). Totalt har seks ulike aktører både med nasjonal, regional og lokal tilknytning blitt intervjuet.

Gjennom litteraturanalysen og intervjuene har jeg undersøkt brann- og redningsvesenet inkludering i kommunens planprosesser, og hvordan de medvirker i utarbeidelsen av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse. Videre har det blitt sett på om denne inkluderingen påvirkes av kommunens selvstyre og forvaltningsskjønn, og om bruken av interkommunale brannsamarbeid innvirker på brann- og redningsvesenets medvirkning. For å besvare problemstillingen har det vært viktig å undersøke alle plannivåene fra statsforvalteren sin risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket, og ned til byggesak med kommunens kontroll- og tilsynsmyndighet.

Oppgaven konkluderer med at brann- og redningsvesenet i for liten grad inkluderes i kommunens planprosesser, og at dette både kan skyldes ressursmangel i kommunene, men også hvilket system kommunen har for inkludering av relevante aktører etter plan- og bygningsloven. Tematikken som blir presentert i oppgaven deles mellom tre lovverk: plan- og bygningsloven (2008), sivilbeskyttelsesloven (2010) samt brann- og eksplosjonsvernloven (2002). Tredelingen av lovverket med dels ulike ansvarlige departementer kan skape konfliktområder der regelverket kan være vanskelig å tolke grunnet for lav samhandling. Brann- og redningsvesenet har ikke innsigelsesmyndighet innenfor plan- og bygningsloven og er derfor avhengig av inkludering gjennom planprosessen. Innenfor caseområdet opplevde brann- og redningsvesenet derimot at de i stor grad ble inkludert uavhengig av kommunens interne medvirkningsprosess. Hamar kommune sin modell med et internt planforum ble likevel

foretrukket. I forhold til medvirkning ved utarbeidelse av kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse var det derimot større ulikheter innenfor caseområdet.

Det foreligger et sterkt ønske blant aktørene innenfor fagfeltet om å gjennomføre en ny stortingsmelding vedrørende brannberedskap og brannvern. Siste stortingsmelding kom for 12 år siden, og det har skjedd en rekke teknologiske, strukturelle og økonomiske endringer siden 2009. I forkant av arbeidet med ny stortingsmelding, og basert på funnene i denne oppgaven presenteres derfor følgende anbefalinger:

> En ny stortingsmelding innenfor brannberedskap og brannvern må ta innover seg de pågående forandringene og konfliktene som har blitt beskrevet. Dette inkluderer elementer som (forkortet):

- Hvilken påvirkning KMD sitt høringsnotat (2021) kan få for brann- og redningsvesenet sin inkludering i kommunens planprosesser.
- Hvordan kan den pågående utredningen omhandlende kommunens organisering etter generalistprinsippet påvirke brann- og redningsvesenet?
- Justis- og beredskapsdepartementet og DSB sin klargjøring av regelverket i etterkant av brannkum-sakene i Asker kommune vil i hovedsak gjelde slokkevannproblematikken. En ny stortingsmelding må løfte debatten ved å se på regelverket som en helhet og vurdere brann- og redningsvesenet sin medvirkning over flere plannivåer.
- Hvordan kan brann-og redningsvesenet brukes som en fagressurs ved kommunes kontroll av eksterne risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven §4-3?
- Inkluderingen av den pågående debatten rundt kommunes kontroll av planlagte og eksisterende byggverk, og bruken av private ressurser.

I tillegg presenteres følgende spesifikke tiltak (forkortet):

- Bruken av interne planforumer som illustrert ved Hamar kommune.
- Økt fokus på brann- og redningsvesenet sine egne veiledere som et kunnskapsgrunnlag i planprosessen, gitt dagens varierende inkludering av brann- og redningsvesenet direkte.
- Anbefaling om videre undersøkelser vedrørende muligheten for innsigelsesmyndighet for brann- og redningsvesenet som i en økende grad regional aktør.

Summery

The role of the fire and rescue service as a civil protection actor can both influence and be influenced by the local spatial planning. The municipality has a twofold role as the overriding actor: the role as a planning authority and the role as a fire authority. How the municipality manages this role will depend on available planning tools, resources, legislation and participation. In addition, the municipal autonomy creates guidelines for specific site adaptations where the municipality should take an active role around risk acceptance. Another question is how this is incorporated into the planning. The master thesis will shed light on the following questions.

How does municipal autonomy affect fire preparedness, and can an increasing use of inter-municipal fire cooperation change this influence?

In order to answer the problem, it will also be necessary to map: *What planning tools are available, and at what planning level is it most appropriate for the fire and rescue service and other emergency actors to be included in the planning process?*

An extensive literature study has been carried out to map legislation, guidelines and various reports. The literature study has been checked through an interview process with regards to a preselected area: Hamar, Stange, Løten and Ringsaker municipality. A total of six different actors with national, regional and local connections have been interviewed.

Through the literature study and the interviews, I have investigated the fire and rescue service's inclusion in the municipality's planning processes, and how they participate in the preparation of the municipality's comprehensive risk and vulnerability analysis. Furthermore, it has been looked at whether this inclusion is affected by the municipality's autonomy and administrative discretion. Can the use of inter-municipal fire cooperation affect the fire and rescue service's participation? In order to answer the thesis, it’s been crucial to examine all the planning levels from the state administrator's risk and vulnerability analysis, and down to the specific construction case.

The paper concludes that the fire and rescue service is not sufficiently included in the municipality's planning processes, and that this may be due to a lack of resources in the municipalities. The legislation is divided into three parts with partly different responsible ministries. This can create areas of conflict where the regulations can be difficult to interpret due to low interaction. The fire and rescue service does not have the authority to object within plan- og bygningsloven, and is therefore dependent on inclusion throughout the planning process. Within the case area the fire and rescue service, on the other hand, experienced that they were largely included regardless of the municipality's internal participation process. Hamar municipality's model with an internal planning forum was nevertheless preferred. In relation to participation in the preparation of the municipality's comprehensive risk and vulnerability analysis, however, there were greater differences within the case area.

There is a strong desire among the actors in the field to implement a new national report regarding the fire and rescue service. The last main report came out 12 years ago, and a number of technological, structural and economic changes have taken place since then. Prior to the work on the main report, and based on the findings in this thesis, the following recommendations are presented:

- What impact can the Ministry of Local Government and Modernizations consultation memorandum (2021) have on the fire and rescue service's inclusion in the municipality's planning processes?
- How can the ongoing report on the municipality's organization according to the generalist principle affect the fire and rescue service?
- The Ministry of Justice and Emergency Preparedness and the Directorate for Civil Protection and Emergency Planning's clarification of the regulations in the wake of the fire hydrant cases in Asker municipality will mainly apply to the fire water problem. lift the debate by looking at the regulations as a whole and assessing the fire and rescue service's participation across several planning levels.
- How can the fire and rescue service be used as a specialist resource in the municipality's control of external risk and vulnerability analyzes according to the plan- og bygningsloven §4-3?
- The inclusion of the ongoing debate regarding the municipality's control of planned and existing buildings, and the use of private resources

In addition, the following specific measures are presented (shortened):

- The use of internal planning forums as illustrated in Hamar municipality
- Increased focus on the fire and rescue service's own supervisors as a knowledge base in the planning process, given today's varying inclusion of the fire and rescue service directly.
- Recommendation for further investigations regarding the possibility of an objection authority for the fire and rescue service as an increasingly regional player

Innholdsfortegnelse

Forord 1
Sammendrag 2
Summery 4
Innholdsfortegnelse 6

1.0 Innledning .....
1.2 Valg av problemstilling 11
1.3 Hensikt 12
1.4 Bakgrunn 13
1.4.1 Del 1 – Kartleggingssamtaler 13
1.4.2 Del 2 – Det nasjonale risikobildet 14
1.4.3 Del 3 – Revisjon av forskrift om organisering av brannvesenet 15
1.4.5 Del 4 – Praktiske eksempler 16

2.0 Oppgavens avgrensning 19

3.0 Metode 20
3.1 Metode og intervjuprosess 20
3.1.1 Litteraturstudie 20
3.1.2 Intervju 20
3.1.3 Kontroll av litteraturstudien gjennom intervjuer 21
3.2 Intervjuguide og spørsmålssammensetning 22
3.2.1 Spørsmål felles for alle respondentene 22
3.3 Begrensinger i generalisering og kildehenvisning 23
3.4 Habilitet 24
3.5 Vurdering av troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet 24
3.5.1 Intern gyldighet 25
3.5.2 Ekstern gyldighet 25

4.0 Bakgrunnsteori 26
4.1 Risikoaksept 26
4.1.1 Definisjon 26
4.1.2 Risikoaksept er politisk av natur 26
4.1.3 Hvordan måle risiko? 29
4.1.4 Er det måltall for brannsikkerhet i Norge? 30

4.1.5 Bruk av regulering utover plan- og bygningsloven 31
4.1.6 Tiltro til myndighetene 33
4.2 Kommunens planverktøy 34
4.2.1 Kommune- og reguleringsplannivå 35
4.2.3 Byggesak 37

5.0 Hva kjennetegner brann- og redningsvesenet i Norge 39
5.1 Hovedprinsipper for samfunnssikkerhet 39
Ansvarsprinsippet 40
Likhetsprinsippet 40
Nærhetsprinsippet 40
Samvirkeprinsippet 41
5.2 Hvilket lovverk påvirker brann- og redningsvesenet ved kommunal arealplanlegging? 41
5.2.1 Kommunen som lokal fagmyndighet 41
5.3 Forvaltningsnivåer for samfunnssikkerhet 51
5.4 Organisasjonsmodeller ved interkommunalt brannsamarbeid 55
Vertskommunemodellen 56
§27 – samarbeid 56
Kommunalt foretak 56
Interkommunalt selskap 57
5.5 Hva er status på brann- og redningsvesenet sitt arbeid i dag? 57
5.6 Økt behov for brannsamarbeid 59
5.6.1 Brannsamarbeid – Historisk utvikling 60
5.6.2 Sentrale funn fra Brannstudien (2013) 61
5.6.3 Hva sier brann- og eksplosjonsvernloven om interkommunalt brannsamarbeid? 62
5.6.4 Brannsamarbeid med hensyn til det lokale selvstyret 63
5.6.5 Finansiering av brann- og redningsvesenet 65
5.7 Revideringen av forskrift for organisering av brannvesen (2002) 68
5.8 Forvaltningens styring og kontroll av brann- og redningsvesenet som et interkommunalt samarbeid 70
5.9 Brann- og redningsvesenets kontroll og tilsyn av byggverk 75
5.9.1 Hvilket ansvar har kommunen for vurdering av risiko? 76
5.9.2 Bruk av private ressurser 78

6.0 Beskrivelse av caseområdet 81
6.1 Regionale aktører 82
6.1.1 Hva sier risiko- og sårbarhetsanalysen til statsforvalteren i Innlandet? 82

6.1.2 Hva sier Fylkeskommunen? 85
6.2 De lokale brann- og redningsvesenene 86
6.2.1 Hva rykker brann- og redningsvesenet ut på? 86
6.2.2 Hvorfor ble et interkommunalt samarbeid som HIB opprettet? 88
6.2.3 Interkommunalt samarbeid etter tidligere kommunelov (1992) §27 89
6.2.4 Valg av ny organisasjonsform i HIB 89

7.0 Hvordan kan brann- og redningsvesenet ses i planprosessen, og hvilket ansvar har de ulike forvaltningsnivåene? 93
7.1 Hvordan kan dagens regelverk føre til konflikt? 93
7.1.1 Brannkum-saken i Asker kommune 93
7.1.2 Høydeberedskap i Lørenskog kommune 103
7.2 Hvilket ansvar har de ulike offentlig aktørene? 106
7.2.1 Statsforvalteren 106
7.2.2 Fylkeskommunen 112
7.2.3 Kommunen 113
7.3 Hva sier ROS-analysene til kommunene i caseområdet? 125
7.4 Hvordan har kommunen og statsforvalteren fulgt opp sine plikter etter lovverket? 126
7.4.1 Gjennomføring av helhetlig-ROS og beredskapsplan 126
7.4.2 Forankring i kommunestyret 129
7.4.3 Hvordan er samfunnssikkerhet integrert i plansystemet 129

8.0 Sammendrag av litteraturstudien 133
8.1 Overordnet lovverk for kommunen som planmyndighet og som brannmyndighet 133
8.2 Brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen, og lokalpolitikernes påvirkning på brann- og redningsvesenet. 133
8.3 Utarbeidelsen av ROS-analyser på fire ulike nivåer: 134
8.4 Lov- og forskriftsforandringer ved plan- og bygningsloven §11-8 og introduksjonen av brann- og redningsvesenforskriften (2021) 136
8.5 Det kommunale selvstyret som utgangspunktet i drøftinger vedrørende fremtidig brannberedskap, og hvordan dette kan skape konflikt. 136
8.6 Omstruktureringen av §27-samarbeid 137

9.0 Funn fra intervjuundersøkelsen 138
9.1 Spørsmål hentet fra Brannstudien (2013) 138
9.1.1 - I hvilken grad opplever du at brann- og redningsvesenet involveres i utarbeidelse av reguleringsplaner? (DSB, 2013, s. 52). 138

9.1.2 - I henhold til sivilbeskyttelsesloven fra 2010 er kommunen pålagt å se risiko og sårbarhet (ROS) i en helhetlig sammenheng. I hvilken grad involveres brann- og redningsvesenet i dette arbeidet? (DSB, 2013, s. 53). 139
9.1.3 - I hvilken grad opplever du at brann- og redningsvesenet informeres om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen? (DSB, 2013, s. 55). 141
9.1.4 - I hvilken grad påvirker kommuneøkonomien beredskapen i kommunen? (DSB, 2013, s. 49)..... 142
9.2 Egne fellesspørsmål for alle respondentene 143
9.2.1 - Oppleves det som problematisk at brannrådgivere bare involveres i en begrenset periode i forhold til utbyggingen og ferdigstillelsen av et utbyggingsprosjekt? 143
9.2.2 - Oppleves ulik rullering av kommuneplaner som utforende ved planlegging på tvers av kommunegrensene, og spesielt med tanke på en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse? 144

10 Drøftelse 146
10.1 Hvorfor stopper ikke brannlovgivningen ved §9 i Brann- og eksplosjonsvernloven? 146
10.2 Skaper generalistprinsippet for kommunal organisering utfordringer for dimensjoneringen brann- og redningsvesenet? 147
10.3 Hvorfor har kommunens administrative ledelse og brann- og redningsvesenet forskjellige oppfatninger om inkluderingen i reguleringsarbeidet?..... 148
10.3.1 Fungerer lovkravet om inkludering av relevante aktører etter plan- og bygningsloven?. 148
10.3.2 Bruk av ROS som et verktøy for inkludering i planprosessen 151
10.4 Finnes det andre forbyggende virkemidler utenom byggesak og arealplanlegging?..... 153
10.5 Vil den lokale planmyndigheten påvirkes av interkommunale brannsamarbeid? 155
10.6 Innehar kommunen de nødvendige planverktøyene for å ivareta brann- og redningsvesenet sine behov på et overordnet plannivå?..... 157
10.7 Er den nevnte problematikken et ressursproblem eller et lovgivningsproblem?..... 160

11 Konklusjon 163
12 Anbefaling 166
13 Litteraturliste og figurliste 168

Del 1
Innledning

- Valg av problemstilling
- Hensikt
- Bakgrunn

1.0 Innledning

Vi hører daglig om ulykker, både naturlige og menneskeskapte, noe som selvfølgelig påvirker vår oppfattelse og bruk av arealene og strukturene rundt oss. Alle krisehendelser som inntreffer, rammer en gitt kommune. Hendelsene kan variere i utstrekning, alvorlighetsgrad og lengde. Alle norske kommuner har derfor en lovpålagt beredskapsplikt, og en plikt til å kartlegge lokal risiko. Kommunens beredskap kan både ses gjennom planer, bestemmelser og arealbruk, men også gjennom nødetatenes dimensjonering. Brann- og redningsvesenet har her en sentral rolle innenfor forebyggende- og beredskapsarbeid slik at kommunen er best mulig rustet for å møte uønskede hendelser. Etter loven er brann- og redningsvesenet et kommunalt ansvar, og skal dimensjoneres utfra lokal risiko. De virker både som et kommunalt verktøy, og som en selvstendig aktør innenfor beredskapsarbeidet. Samspillet mellom kommunen og brann- og redningsvesenet kan påvirke arealbruken, hvordan brannvesenet er dimensjonert og hvilke samfunnssikkerhetselementer som prioriteres. Innenfor arealbruk vil oppgaven se på ulike eksempler som strekker seg fra byggesaksnivå og opp til regulering- og kommuneplannivå.

På tross av den kommunale beredskapsplikten er det ikke bare opp til kommunene å bestemme hvordan de vil utnytte arealene og bygge opp beredskapen. Det foreligger føringer, veiledere, forskrifter og lover som bestemmer og påvirker hvordan kommunene skal agere og utvikle sin lokale beredskap. En rekke offentlige organer kan ha innsigelsesmyndighet, men dette må tilpasse det lokale forvaltningsskjønnet. Den lokale beredskapen og arealbruken er derfor et resultat av lokalt selvstyre, regionale føringer samt nasjonale forventninger, lover og forskrifter. Et viktig spørsmål blir derfor hvor stort lokalt selvstyre kommunene skal ha når det kommer til beredskapsplanlegging, og hvilke akseptkriterier kommunen kan legge til grunn?

Fundamentet i beredskapsarbeid er å redusere risiko. Dette kan være risiko mot naturkatastrofer, branner eller andre alvorlige hendelser som kan påvirke samfunnet, fra det lokale til det nasjonale. Vi vil aldri kunne fristille oss helt fra risiko. Derfor vil kommunen og andre offentlige myndigheter alltid vurdere hva som er en akseptabel risiko. Hva som er akseptabel risiko kan forandre seg over tid, og vil henge sammen med gjeldende normer og verdier i samfunnet. Kommunen skal etter Plan- og bygningsloven (2008) §4-3 påse at risiko- og sårbarhetsanalyser gjennomføres ved utarbeidelse av planer for utbygging. I tillegg skal kommunen gjennomføre overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser for hele kommunen etter Sivilbeskyttelsesloven (2010) §14. Gjennom planarbeidet kan kommunen dermed synliggjøre og juridisk binde tiltak for den kartlagte risikoen ved å bruke verktøy som arealformål, hensynssoner eller planbestemmelser. Dette forutsetter at kommunen har tatt en aktiv rolle i planleggingen og at de har involvert sentrale aktører. Det neste spørsmålet blir derfor hvor stor innflytelse de involverte aktørene har på kommunen som planmyndighet, hvilke planverktøy som finnes for å håndtere risikoen, og hvordan det legges opp til medvirkning.

Hvis brann- og redningsvesenet beskrives som en sentral aktør for forebyggende- og beredskapsarbeid blir det dernest naturlig å se på hvordan regelverkene legger til rette for samhandling mellom kommunen som planmyndighet og som brannmyndighet. Formålsparagrafen i Plan- og bygningsloven §1-1 første ledd lyder: «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Det er tydelig at plan- og bygningsloven i stor grad er sektorovergripende, samtidig som den har et udefinert tidsperspektiv. Til sammenligning lyder brann- og eksplosjonsvernlovens formålsparagraf: «Loven har som formål å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser». Her ligger det et mye større trykk på hva som er akutt, og innenfor hvilket fareområde loven får anvendelse. Et sentralt spørsmål for oppgaven blir da å se på hvordan plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov inkluderer og samhandler med plikter etter særlovgivningen. Hvilket virkningsområde lovene har i forhold til hverandre, og hvordan kan de ulike planverktøyene kan kombineres ved beredskapsplanlegging rettet mot brann- og redningsvesenet.

Til slutt er det svært dagsaktuelt å se de nevnte spørsmålene oppimot den ønskede økningen i interkommunale brannsamarbeid. Etter den tidligere kommuneloven (1992) kunne kommunen inngå interkommunale samarbeid etter §27 (§27-samarbeid). Flere brann- og redningsvesen har benyttet seg av denne samarbeidsformen. Ved revidereringen av kommuneloven i 2018 ble denne samarbeidsformen fjernet, og alle aktuelle virksomheter må være omorganisert senest fire år etter at loven tredde i kraft. Derfor er det naturlig å anta at mange brann- og redningsvesen vil omorganisere seg de kommende årene. Hvordan blir de nevnte problemstillingene påvirket ved at deler av kommunens tjenesteproduksjon flyttes til et interkommunalt samarbeid, og hvordan påvirker det brann- og redningsvesenets innflytelse og medvirkning i kommunens planprosesser?

1.2 Valg av problemstilling

En viktig faktor for å konkretisere brannvesenets påvirkning blir dermed å avgjøre hvilken rolle de har innenfor den kommunale arealplanleggingen. Det kommunale selvstyret og den lokale forankringen fremheves gjennom en rekke stortingsmeldinger og veiledere som en nøkkel for fremtidig beredskapsarbeid. Samfunnssikkerhet med et lokalt fundament sikrer i tillegg identitet og dugnadsånd (DSB, 2013, s. 66). Disse sammenkoblingene, sammen med spørsmålene som ble introdusert gjennom innledningen resulterer i at utgangspunktet for oppgaven blir:

Hvordan påvirker kommunens selvstyre innenfor planlegging brannberedskapen, og kan en økende bruk av interkommunale brannsamarbeid forandre denne påvirkningen?

For å besvare problemstillingen blir det også nødvendig å kartlegge: *Hvilke planverktøy finnes, og på hvilket plannivå er det mest hensiktsmessig at brann- og redningsvesenet samt andre involverte beredskapsaktører inkluderes i planarbeidet etter plan- og bygningsloven?*

For å besvare problemstillingen må jeg gå dypere inn i sammenkoblingen mellom brannberedskap og arealplanlegging i Norge. Problemstillingen vil eksemplifiseres ved å bruke Hamar-regionen som case. Jeg vil se på hvordan brannberedskap blir hensyntatt innenfor planverket og hvilke virkemidler kommunen og brann- og redningsvesenet sitter på. Hvordan er informasjonsflyten mellom etatene, og hvilke arealbruksmessige konsekvenser kan forekomme? Dette vil innebære å se på hvilke planverktøy som er best utviklet for et helhetlig samarbeid, og hvor det i dag kan finnes utfordringer. Hensikten med oppgaven vil være å gi et overblikk over hvordan ulike regelverk kan bidra til samhandling, og hvordan arealplanlegging kan brukes som et verktøy for styrke brannberedskapen.

For forståelsen av oppgavens tematikk og problemstillingen må kommunens samfunnsrolle defineres. Det vil gjennom oppgaven skilles mellom benevnelsene: brann- og redningsvesenet og kommunen. Det gjøres for å markere at de kan ha ulike ansvarsområder. I mange tilfeller vil brann- og redningsvesenet være en del av kommunen, og ses under samme enhet. Likevel siden det finnes en rekke ulike interkommunale samarbeid der brann- og redningsvesenet i større grad har blitt skilt ut som en egen enhet, er det mer naturlig å beskrive de som ulike aktører. Denne delingen kan også ses gjennom regjeringens beskrivelse av samfunnsikkerhetsansvaret i Meld. St. 10 (2016 – 2017). Her brukes en todeling mellom operative ressurser og forvaltningsressurser. «Kommunen» og det «kommunale selvstyre» slik det oppgis i problemstillingen vil dermed omfatte den administrative, politiske og planmessige delen av kommunen. Kommunens aktørforståelse, rolledeling og ansvar vil beskrives nærmere i del 7.

1.3 Hensikt

Hensikten med oppgaven er å gi en overordnet introduksjon til plansystemet og beskrive hvordan ulike aktører innenfor beredskapsplanlegging kan bruke mulighetene systemet gir. Det kan argumenteres for at det foreligger et kunnskapshull mellom aktørene, som i denne oppgaven vil være den offentlige forvaltningen ved plan- og bygningsmyndighetene samt brann- og redningsvesenet. Oppgavens argument er at en mer tverrfaglig forståelse av tematikken og intensjonen i lovverket kan forenkle aktørsamarbeidet. Det innebærer å dele oppgaven i to. På en side vise brann- og redningsvesenet sitt lovverk og utfordringer, og på den annen side vise arealplanleggeren sitt lovverk og handlingsrom. I tillegg har jeg valgt å inkludere andre offentlige og private aktører for å aktualisere kompleksiteten i

systemet. For å bruke mulighetene innenfor plansystemet er det nødvendig å se hvordan systemet utvikler seg i takt med trender og forandringer i samfunnet. Et eksempel som vil vises i oppgaven er Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt ønske om å flytte deler av det som i dag er utbyggingsavtaler over i reguleringsplanarbeidet (KMD, 2021b).

Intensjonen blir således å skape et overordnet rammeverk som de ulike aktørene kan bruke for å synliggjøre hverandres utfordringer, og vise hvilket mulighetsrom som ligger innenfor plansystemet. I tillegg ønskes det at oppgaven kan bli et utgangspunkt for fremtidige undersøkelses vedrørende brann- og redningsvesenets inkluderer i plansystemet. Oppgaven må derfor leses ut i fra hvilket utgangspunkt leseren har, og hvilken del av aktørsamarbeidet det ønskes informasjon om. Mange elementer vil forklares i detalj, men oppgavens størrelse, og tematikkens utstrekning gjør at det må forutsettes at leseren har en viss kjennskap til enten arealplanlegging eller brann- og beredskapsplanlegging som et fagfelt.

1.4 Bakgrunn

Bakgrunnen for problemstillingen vil deles inn i fire deler:

- Del 1 omfatter kartleggingssamtalene som ble gjennomført før problemstillingen var konkretisert. Samtalene ga et innblikk i hvilken tematikk som var aktuell, og bredden av eventuelle problemstillinger.
- Del 2 vil vise hvordan risikobilde har forandret seg ved å se på nasjonale planer og føringer. Hva er fremtidens risikobilde og hvordan har de folkevalgte planlagt å møte fremtidens utfordringer?
- Del 3 vil beskrive dagens forskrift om organisering av brannvesen (2002), og bakgrunnen for at den nå revideres. Den nye forskriften vil tre i kraft fra 01.03.2022 og dermed påvirke det fremtidige dimensjoneringsgrunnlaget for brann- og redningsvesenet.
- Del 4 vil kort forklare to praktiske eksempler som illustrer utfordringer med dagens organisering av brannberedskapen, og den lokale tilknytning til kommunen.

1.4.1 Del 1 – Kartleggingssamtaler

I forkant av oppgaven ble det gjennomført uformelle kartleggingssamtaler med forskjellige deler av fagfeltet både i og utenfor caseområdet. Dette inkluderer aktører som brann- og redningsvesenet, ulike kommuner samt private brannrådgivere. Kartleggingsmøtene ble gjennomført for å undersøke om det innenfor fagfeltet forelå områder der det kunne være et behov for en teoretisk gjennomgang. I løpet av møtene kom det opp en rekke eksempler på ulike problemstillinger som kunne være interessante. Dette inkluderte slokkevannproblematikk, interkommunalt samarbeid, brann- og redningsvesenets

inkludering i planprosesser samt en overordnet gjennomgang av lovverket. Spesielt var sistnevnte viktig på bakgrunn av revideringen av forskrift om organisering brannvesenet (2002). Det ble etter hvert klart at en overordnet gjennomgang som belyste fagfeltet som en helhet var ønskelig, spesielt for å vise sammenkoblingen mellom arealplanlegging og brannberedskap. Derfor ble det besluttet at oppgaven skulle utformes for å vise bredden i tematikken. Dette skulle eksemplifiseres gjennom dagsaktuelle caser for å illustrere og gi en innføring i aktørenes samspill.

Ønsket om en overordnet gjennomgang av brannberedskapen kan også ses ved arbeidet for en ny stortingsmelding omhandlende brann- og redningsvesenet i Norge. Lene Vågslid, Maria-Karine Aasen-Svensrud og Jan Bøhler fremmet i 2018 et representantforslag for stortinget der det særlig legges vekt på brann- og redningsvesenet som en kommunal aktør, med dels udefinerte regionale og nasjonale roller (Vågslid m. fl, 2018). Denne fremstillingen har flere ganger blitt støttet av Samfunnsbedriftene som senest i år (16.11.21) etterspurte en helhetlig gjennomgang (Johannessen, 2021).

1.4.2 Del 2 – Det nasjonale risikobildet

Kommunen som brannmyndighet og planmyndighet har en nøkkelrolle etter Brann- og eksplosjonsvernloven. Den lokale tilknytningen kan derimot komme i konflikt med regionale og nasjonale føringer. Tiltak av nasjonal interesse kan være kryssende med lokale interesser. Det øverste organet i et lokalt brann- og redningsvesen vil være kommunestyret (DSB, 2013, s. 25). Kommunen kan, som vi ser flere steder i Norge, sette bort dette ansvaret til andre kommuner eller til ulike samarbeidsordninger. Likevel er det kommunen som sitter med myndighetsansvaret (DSB, 2013, s. 25). Etter kommuneloven §2-1 andre og tredje ledd beskrives det hvordan selvstyret er et sentralt aspekt og under de generelle bestemmelsene for lovens virkningsområde. Eventuelle nasjonale begrensninger i råderetten må være hjemlet i lov. Dette forsterkes videre i §2-2 første ledd ved at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Ulike kommuners selvrådighet kan derfor komme i konflikt med hverandre, samtidig som det kan komme i konflikt med nasjonale planer.

Eksempler på dette kan være lokale utbyggingsbehov som kommer i konflikt med lokale og regionale bevaringsinteresser. Et annet aktuelt eksempel er hvordan utbygging i en kommune, med et selvstendig brann- og redningsvesen, kan påvirke utbyggingsmulighetene i en annen kommune med sitt eget selvstendige brann- og redningsvesen. I 2016 publiserte Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap en veileder rundt bruken av nødnett og utalarmering av mannskaper. Her beskriver direktoratet hvordan de forventer at alle brann- og redningsvesen inngår avtale med 110-sentralene der det gis fullmakt til å utalarmere nærmeste ressurs ved en hendelse (DSB, 2016a). Det betyr at et kommunalt brannvesen kan få beredskapsansvaret for områder innenfor nabokommunen.

Brannstasjonens plassering, kommunens ulike arealformål og utbyggingsstruktur kan derfor påvirke utbyggingsmulighetene og brannberedskapen i nabokommunen.

Videre fortsetter Stortingsmeldingen (Meld. St. 5 (2020 – 2021)) med å beskrive hvordan forebygging på et nasjonalt nivå er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt (Meld. St. 5, 2021, s. 32). Gjennom flere stortingsmeldinger (St.Meld nr 15, 1991 – 1992, s. 22; St.Meld nr 35, 2008- 2009, s. 57; Meld. st 10, 2016 – 2017 s. 42) har brann- og redningsvesenets selvstendige kommunale organisering blitt kritisert for å skape små og lite spesialiserte fagmiljøer. Oppgavens problemstilling retter seg direkte mot bruken av forebygging gjennom spesielt risiko- og sårbarhetsanalyser. Arealutnyttelse, disponering, plassering og planlegging er sentrale grep for å både direkte og indirekte forebygge brann, men også uheldige arealkonflikter. Som illustrert i figur 1 har brann- og redningsvesenet behov for spesialisert materiell som krever tilpasninger innenfor for eksempel arealutnyttelse.

Figur 1: Brann- og redningsvesenets behov for spesialisert materiell. Kilde: Egenprodusert

1.4.3 Del 3 – Revisjon av forskrift om organisering av brannvesenet

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap (DSB) har fått i oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet å revidere dagens gjeldende forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (2002). Dette blir blant annet gjort på bakgrunn av funn fra Brannstudien (2013), som konkluderte med at brannberedskapen og brannorganiseringen i Norge hadde flere negative elementer knyttet til dimensjonering, samarbeid og beredskap (DSB, 2013, s. 13). Studien påpeker også flere positive aspekter som nærheten mellom kommunen og brann- og redningsvesenet samt forankringen i lokalsamfunnet med all den lokalkunnskapen det innebærer. Manglene knyttet til beredskap og organisering var et utslagsgivende punkt fordi majoriteten av Norges brannvesen er deltidsbemannet (DSB, 2013, s.66). I tillegg har det blitt gjennomført en vurdering omhandlende ny organisering av brann- og redningsvesenet (DSB, 2015a). Det finnes store geografiske forskjeller i både størrelse og organisasjonsform, noe som skaper ulike utfordringer ved blant annet større hendelser. Dette var et sentralt punkt i beslutningsgrunnlaget for ny organisering (DSB, 2015a).

I tillegg fremheves det i beslutningsgrunnlaget at det siden 1970 har vært et fokus på å samle beredskapen i større enheter (DSB, 2015a, s.6). Det er et lovfestet kommunalt ansvar gjennom Brann- og eksplosjonsvernloven å stille de nødvendige midler for å gjennomføre lovens bestemmelser. Kritikken mot den kommunale finansieringsplikten har derfor beskrevet hvordan man skaper

utilsiktede forskjeller i kvalitet, kapasitet og oppbygning (DSB, 2015a, s.6). Videre ble det også vist til utfordringer knyttet til involvering og samarbeid mellom kommunen og brann- og redningsvesenet. Kommunens finansieringsplikt og samarbeid med brannvesenet vil beskrives nøye videre i oppgaven, men nevnes for å bemerke grunnlaget for oppgavens fokus på kommunens lokale selvstyre og organisering i mindre enheter. Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap avslutter sin utredning rundt beslutningsgrunnlaget for ny organisering av brann- og redningsvesenet ved å komme med en klar oppfordring:

> *DSB anbefaler nå at staten med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 15, 2.ledd pålegger kommunene regionalt samarbeid om oppgaver innen brannforebygging og beredskap. Et pålegg om samarbeid vil være rammepreget, og ikke detaljstyrende, og kan gis i forskrifts form. Pålegget vil avgrense den enkelte kommunes frihet til styring på overordnet nivå, men anses nødvendig for å fremme brannfaglige nasjonale målsettinger, og samtidig oppnå en rasjonell drift av brann- og redningsressursene.» (DSB, 2015a, s. 7)*

Med det foreligger det klare føringer fra direktoratet om en økende grad av regional styring og samarbeid. Revisjonen av forskriften er en viktig del av bakgrunnen for oppgavens problemstilling fordi den aktualiserer tematikken rundt kommunalt selvstyre samt brann- og redningsvesenets medvirkning i planprosessene. Fra 01.03.2022 skal alle norske kommuner samt med brann- og redningsvesenet forhold seg til den nye forskriften. Informasjonsgrunnlaget som foreligger i forkant vil derfor være sentralt.

1.4.5 Del 4 – Praktiske eksempler

For å konkretisere bakgrunnen for min problemstilling vil jeg kort introdusere to eksempler. Disse eksemplene vil brukes videre i oppgaven og forklares i detalj under beskrivelse av det gjeldene regelverket for beredskapsplanlegging (kapitel 7.1). Eksemplene skal illustrere hvordan det overordnede regelverket kan tolkes og ses gjennom aktuelle utbyggingsprosjekter. I tillegg er det mulig å se hvordan kommunen agerer og bruker regelverket på ulike måter gjennom de to sakene. Ansvarsforholdet mot og mellom ansvarlig prosjekterende og brann- og redningsvesenet aktualiseres og det illustrerer kompleksiteten og spennet i dagens regelverk.

1.4.5.1 Brannkum-saken i Asker kommune

I 2006 innførte Asker kommune i samråd med det lokale brann- og redningsvesenet å legge særegne føringer for avstand til nærmeste brannkum ved boligbygging (Kunøe 2020 og Asker kommune 2020). Føringene går utover det byggteknisk forskrift (TEK17) stiller som krav i forhold til både avstand til brannkum, og hva som defineres om tettbebyggelse (Kunøe, 2020). Kommunens praktisering har lagt

grunnlaget for en rekke konflikter i ulike byggesaker. Utbyggere og ansvarlig prosjekterende argumentere for at kommunen ikke kan sette lokale føringer som går utover bestemmelsene i byggteknisk forskrift, og at brannlovgivningen pålegger kommunen å enten sørge for vanntilførsel eller å godkjenne slokkevannberedskap ved bruk av tankbil (Kunøe, 2020). I tillegg er det uenigheter om hvorvidt brann- og redningsvesenet kan gis en avgjørende myndighet. Flere saker har blitt påklagd til statsforvalteren, og det foreligger flere avgjørelser rundt en rekke av de nevnte problemstillingene.

Tematikken har vært omdiskutert og det har blitt hentet inn uttalelser fra både Direktoratet for byggkvalitet, Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, samt Justis- og beredskapsdepartementet. Brannfaglig fellesorganisasjon (BFO) har engasjert seg sterkt i saken og har blant annet påpekt at uttalelsene fra direktoratene og departementene skiller seg fra hverandre (Røhr-Staff, 2021a). Dette skaper utfordringer fordi det blir vanskeligere for kommunene, brann- og redningsvesenet og ansvarlig søker å forholde seg til regelverket. Spesielt stiller BFO seg kritiske til brann- og redningsvesenet sin utvidede ansvarsmyndighet i denne saken. De peker på brann- og redningsvesenet sin prosjekteringskompetanse, hvem som sitter med ansvaret for valgt slokkevannløsning og hvem som blir avgjørende myndighet, som potensielle problemområder (Røhr-Staff, 2021a).

En annet aspekt i saken som har blitt løftet frem som problematisk er plannivået og definisjonsproblematikk innenfor lovverket. De aktuelle sakene har først kommet opp i byggesak, noe som gjør at utbygger må ta potensielle kostnader (JD, 2020, s. 2). Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap beskrev situasjonen som uønsket, og noe som kunne vært løst på et høyere plannivå enn byggesak (DSB, 2019c, s. 2). Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med kommunal- og moderniseringsdepartementet fulgte opp uttalelsen med en tolkningspresisering der de bygde videre på argumentasjonen om at denne typen konflikter oppstår fordi kommunen har unnlatt å følge opp saken på kommuneplan- eller reguleringsplannivå (JD, 2020, s. 2). Plannivået vil påvirke anvendelsen av lovverket, samtidig som det ligger innenfor kommunens handlingsrom å selv avgjøre hvordan de vil organisere sin drift (DSB, 2019c, s. 2).

Uenighetene om tolkningen av lovverkene førte til at Fremskrittsparti-representantene Hans Andreas Limi, Erlend Wiborg, Per-Willy Amundsen, Kjell-Børge Freiberg og Helge André Njåstad fremmet et representantforslag i stortinget der de stiller seg kritiske til kommunes praktisering av lovverket, og hvor de ønsker en nasjonal avklaring (Limi m.fl, 2021).

1.4.5.2 Høyderedskap i Lørenskog kommune

Etter TEK17 §11-13 (2) er det en preakseptert ytelse at byggverk på inntil 8 etasjer i risikoklasse 4 kan prosjekteres med kun et trapperom som rømningsvei. Dette er gitt at kravene etter §11-17 om tilrettelegging for redning- og slokkemannskap følges. De ulike risikoklassene vil beskrives nærmere videre i oppgaven. En forutsetning vil også være at boligen har vindu eller balkong som er tilgjengelig for brann- og redningsvesenet.

Konflikten som oppstod i Lørenskog kommune i 2016 var etter at kommunen hadde gitt tillatelse til oppføring av to blokker som ville benytte den nevnte preaksepterte ytelsen. Det lokale brann- og redningsvesenet klagde på vedtaket på bakgrunn av at de ikke innehadde nødvendig bemanning for å bemanne høyderedskap i kontinuerlig døgnturnus (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 2). I tillegg fremhever brann- og redningsvesenet i denne saken at de er et interkommunalt samarbeid, og at en eventuell omstrukturering av bemanningen vil kreve et kommunestyrevedtak fra alle eierkommunene (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 2). Denne argumentasjonen er sentral for oppgaven fordi det viser hvordan brann- og redningsvesenet i dette tilfellet vektlegger en regional sammenkobling og med det begrenser den kommunale selvråderetten.

Kommunen på sin side viser til at denne er en plikt brann- og redningsvesenet er pålagt å forsørge (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 2). I tillegg viser de til at kommunen ikke har myndighet til å stoppe et prosjekt som er i medhold med gjeldende planer og lover. De viser til at gjeldende byggteknisk forskrift (TEK10) ikke gir anledning for brann- og redningsvesenet å reservere seg mot tiltak.

Del 2
Oppgavens avgrensning

2.0 Oppgavens avgrensning

Oppgaven vil ikke analysere og diskutere den vide tolkningen av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid i forhold til terror, cyberkriminalitet og tilsvarende elementer. Det betyr at oppgaven i hovedsak vil begrense seg til de aspekter som det er naturlig at kan påvirker brann- og redningsvesenet. Bakgrunnen for avgrensningen begrunnes i oppgavens problemstilling. Oppgaven vil ses fra et arealplanleggingsperspektiv og beskrive rammeverket for samhandling mellom arealplanleggere og brann- og redningsvesenet gjennom plansystemet. Det vil si at oppgaven vil presentere lovverket, organisasjonsmodeller og planverktøy for de ulike aktørene i sin helhet. Oppgavens brede utstrekning gjør at flere elementer og praktiske eksempler ikke vil beskrives i dybden. Det er de overordnede trendene og fagområdet som en helhet som skal beskrives, og det er derfor ikke mulig å gå i dybden innenfor alle elementene som presenteres.

Avgrensningen kan illustreres ved utelatelsen av planverktøy som konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven. Oppgavens tematikk vil dreie seg om risiko, sårbarhet og beredskap. Dette er elementer som omfattes av lovens krav om risiko- og sårbarhetsanalyser, og det vurderes derfor ikke som nødvendig å inkludere aktørenes arbeid med konsekvensutredninger.

Oppgavens vide tematikk er valgt på bakgrunn av samtaler med fagmiljøet i forkant av masterskrivingen. Det ble uttalt at oversiktsbildet for hele fagområdet fremstod som uoversiktlig. Ved å gjennomgå aktørsamarbeidet i sin helhet, og ved å vise til dagsaktuelle eksempler ønsker oppgaven å klargjøre rollefordelingen og illustrere fremtidig utvikling.

Andre beredskapsetater som politi og ambulansetjenesten vil ikke bli omtalt. Dette begrunnes med oppgavens utgangspunkt i brann- og redningsvesenet og offentlige plan- og bygningsmyndigheter.

Del 3
Metode

- Metode og intervjuprosess

- Intervjuguide og

spørsmålssammensetning

- Begrensninger i generalisering og

kildehenvisning

- Habilitet

- Vurdering av troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

3.0 Metode

I dette kapitelet vil metoden og designet for oppgaven beskrives. Kapitelet vil beskrive hvilke valg som har blitt gjort i forhold til intervjuobjekter, samt hvordan datainnsamlingsprosessen har foregått og blitt planlagt. Avslutningsvis i kapitelet vil det sies noe om oppgavens interne og eksterne gyldighet sammen med forfatterens habilitet inn mot oppgavens tematikk og caseområde.

3.1 Metode og intervjuprosess

3.1.1 Litteraturstudie

Oppgaven vil bestå av en relativt omfattende analysedel basert på en litteraturstudie for å kartlegge lovverk, eventuelle utfordringer innenfor fagmiljøet og hvilke føringer som ligger til grunn utover lovfestede plikter. Brannstudien (2013) har vært et viktig datagrunnlag for oppgaven, og mange undersøkelser blir koblet opp mot funn fra studien. Det er tatt utgangspunkt i tre forskjellige lovverk: Plan- og bygningsloven (2008), Sivilbeskyttelsesloven (2010) og Brann- og eksplosjonsvernloven (2002). I tillegg har det blitt sett på deler av lovgivningen i Kommuneloven (2018) og Forvaltningsloven (1967). De tre sentrale lovene har blitt gjennomgått med påfølgende seks forskrifter og forarbeider. Dette har blitt sett i sammenheng med samfunnssikkerhetsinstruksen for departementene (2017) og statsforvalteren (2015). Offentlig utredninger (NOU), studier og veiledere samt mediaoppslag har vært andre kilder for informasjon. Litteraturutvelgelsen har hovedsakelig blitt gjort utfra egne undersøkelser, men også etter rådgivning med representanter fra brann- og redningsvesenet.

Problemstillingens bredde gjør at det potensielle litteraturgrunnlaget blir omfattende. Oppgaven tar utgangspunkt i overordnede analyser og veiledninger. Det henvises tydelig tilbake til aktuelle dokumenter for å vise til gjennomganger av et spesifikt tema. Brannstudien (2013) er således et sammenlignbart dokument som diskuterer brann- og redningsvesenet i sin helhet. Det rettes et fokus mot arealplanlegging og den offentlige forvaltningen, men denne oppgaven ønsker å gå dypere inn i tematikken. Det foreligger ingen tilsvarende undersøkelser som tar for seg hele bredden i fagfeltene så vidt meg bekjent.

3.1.2 Intervju

Som et supplement til litteraturstudien har det blitt gjennomført en kvalitativ analyse i form av semistrukturerte intervjuer. Det vil si at intervjuene gjennomføres med en grad av pre-strukturering for å tilrettelegge for en enklere datainnsamling og mer konkrete svar (Jacobsen, 2015, s. 150). Forskningsmetoden ble valgt fordi oppgaven ønsker å hente inn dybdeinformasjon fra de ulike

partene. Her er ikke hensikten å måle teoretiske variabler. Et semistrukturert dybdeintervju anses derfor som mest hensiktsmessig (Ringdal, 2012, s. 242).

Totalt har det blitt gjennomført 11 intervjuer med ulike representanter innenfor forskjellige fagmiljøer. Det gir et datagrunnlag på 11 timer og 44 minutter. Intervjuene har vart i cirka en time og har blitt gjennomført både fysisk og digitalt. Valgfriheten ble gjort for å skape en naturlig kontekst (Jacobsen, 2015, s. 242) samtidig som man kunne hensynta eventuelle preferanser vedrørende korona-pandemien. Alle intervjuene har blitt tatt opp med samme enhet og lagret i samme lukkede database. Innsamlingen foregikk over en lengre periode fra 23. september og frem til 3. november. Prosessen tok noe lengre tid enn forventet grunnet ulike timeplaner samt et ønske om å komme dypt inn i litteraturstudien i forkant av intervjuene. Overordnet har oppgaven innhentet data fra:

- Brann- og redningsvesenet
- Kommunale arealplanleggere
- Statsforvalteren
- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap
    - A
    - B
- Private brannrådgivere
    - A
    - B
- Private utbyggere

Deltagerutvalget har blitt gjort etter ønske om å skape et representativt utvalg basert på de aktørene som problemstillingen naturlig involverer. Datainnsamlingen har i sin helhet blitt vurdert og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). Alle respondentene har blitt informert om prosjektet i forkant og samtykket til deltagelse.

Som vist fra oversikten har representanter fra Fylkeskommunen ikke blitt inkludert. Dette begrunnes med kapasitetsmangler og tidspress. Fylkeskommunen er en likestilt aktør med kommunen i forhold til statlige organer som statsforvalteren. De er heller ikke ansvarlig for brann- og redningsvesenet. I samtaler med statsforvalteren ble det poengtert at informasjon går direkte til aktuelle kommuner og at fylkeskommunen ikke er et overordnet organ. Det ble dermed gjort en vurdering dithen at fylkeskommunens rolle innenfor tematikken ville beskrives basert på litteraturundersøkelsen.

3.1.3 Kontroll av litteraturstudien gjennom intervjuer

Intervjuene vil presenteres etter selve litteraturstudien (del 9). Dette gjøres for å kontrollere om funnene fra litteraturstudien stemmer med den opplevde realitet for de utvalgte respondentene.

3.2 Intervjuguide og spørsmålssammensetning

Det ble utarbeidet en intervjuguide tilpasset de seks ulike fagfeltene jeg har intervjuet. Deler av intervjuspørsmålene er utformet for å speile Brannstudien og funnene som ble presentert der. Nedenfor illustreres eksempler på spørsmål hentet fra studien:

1. I hvilken grad påvirker kommuneøkonomien beredskapen i kommunen? (DSB, 2013, s. 49).
2. I hvilken grad opplever du at brann- og redningsvesenet involveres i utarbeidelse av reguleringsplaner? (DSB, 2013, s. 52).
3. I henhold til sivilbeskyttelsesloven fra 2010 er kommunen pålagt å se risiko og sårbarhet (ROS) i en helhetlig sammenheng. I hvilken grad involveres brann- og redningsvesenet i dette arbeidet? (DSB, 2013, s. 53).
4. I hvilken grad opplever du at brann- og redningsvesenet informeres om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen? (DSB, 2013, s. 55).

Disse spørsmålene har blitt valgt ut fordi det gir oppgaven et godt sammenligningsgrunnlag samtidig som de er treffende for oppgavens problemstilling.

Resterende spørsmål har vært en kombinasjon av fellesspørsmål som har blitt stilt til alle deltagerne, og særegne spørsmål som har vært tilpasset den aktuelle aktøren. I alle tilfellene har det vært rom for å improvisere med oppfølgingsspørsmål der jeg har oppfattet at respondenten har god kjennskap til tematikken. Her har det vært en sentral begrensing for meg å ikke påvirke samtalen ved ledende oppfølgingsspørsmål (Ringdal, 2012, s. 243). Det har ikke blitt lagd en prestrukturert liste med oppfølgingsspørsmål i forkant av intervjuene fordi det på bakgrunn av oppgavens brede tematikk ville blitt en omfattende liste. Jeg har vurdert det dithen at dette i større grad ville skapt en unaturlig pause i samtalen der jeg måtte ha fokusert på å hente riktig spørsmål fra listen.

Alle respondentene har fått en kort intervjuoversikt i forkant av intervjuet slik at de har en formening om hvilken tematikk som vil diskuteres. Dette har blitt gjort for å gjøre intervjuprosessen mer ryddig, samtidig som man sikrer at respondentene kan svare på spørsmålene som kommer. Eventuelt at de har forhørt seg med kvalifiserte medarbeidere. For å sikre datainnsamlingen mot forhåndspreparerte svar, inneholdt intervjuoverikten bare en overordnet tematikk og ikke alle spørsmålene i detalj.

3.2.1 Spørsmål felles for alle respondentene

I tillegg til de beskrevne spørsmålene fra Brannstudien (2013) har flere andre spørsmål vært felles for alle respondentene. Spørsmålssammensetningen er gjort på bakgrunn av problemstillingens brede omfavnelse, samt forandringer og trender som ses i de ulike fagmiljøene. Alle respondentene har også fått spørsmål om de kjenner til Brannstudien. Dette spørsmålet inkluderes på bakgrunn av

Brannstudiens omfattende gjennomgang av den helhetlige brannberedskapen i Norge. Det ble påvist flere strukturelle mangler opp mot kommunenes plan- og inkluderingsprosess (DSB, 2013, s. 52 og 139). Således er det interessant oppimot oppgavens problemstilling å undersøke om de ulike respondentene er kjent med funnene i studien.

1. Kjenner dere til Brannstudien (2013)?

2. Opplever dere at statsforvalteren kommer med innsigelse og/eller påpekninger i forhold til beredskapsrelaterte elementer?

   I svært liten grad – i liten grad – i noen grad – i stor grad – i svært stor grad

   - I så fall på hvilket plannivå er dette mest frekvent, og er det spesielle hendelser/saker som er gjentagende?

3. Oppleves det som utfordrende at lokale kommuneplaner ikke rulleres samtidig?
- Vanskeliggjør dette beredskapsarbeid på tvers av kommunegrensene?
- Er det ønsket en større regional styring slik at lokale planer hadde rullert på samme tidspunkt?

4. I hvor stor grad er det et gjennomgående samarbeid mellom nabokommunene med tanke på lokal planlegging og beredskap?

5. I hvor stor grad samkjøres ROS-analysene mellom nabokommunene, og hvilken rolle oppfatter kommunen at fylkeskommunen og statsforvalteren tar i dette samarbeidet?

6. Oppleves det som problematisk at brannrådgivere bare involveres i en begrenset periode i forhold til utbyggingen og ferdigstillelsen av et utbyggingsprosjekt?

7. Hvordan oppfattes høringsforslaget til Kommunal- og moderniseringsdepartementet omhandlende fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler? Er dette noe som kan påvirke utbyggingen, finansieringen og gjennomføringen av prosjekter?

Utenom de totalt 11 spørsmålene som var felles for alle respondentene var det særegne spørsmål tilknyttet konkrete planer, uttalelser eller andre temaer for de aktuelle respondentene. Dette kan ses i vedlegg 1.

3.3 Begrensinger i generalisering og kildehenvisning

Oppgavens brede aktørutvelgelse påvirker naturlig nok generaliseringsmulighetene for hver av aktørene. Det er for eksempel bare intervjuet to ulike brann- og redningsvesen samt fire ulike kommuner. Det gjør at utvalget ikke er stort nok til å kunne generalisere for et større utvalg. Likevel er dette gjort som et bevisst valg fordi hensikten med oppgaven er å undersøke bredden innenfor

fagområdet. Derfor er det valgt et caseområde som inkluderer et bredt utvalgt av kommunestørrelser, både geografisk og demografisk. I tillegg er det to ulike brann- og redningsvesen som er organisert ulikt, selvstendig og interkommunalt.

En utfordring som dukket opp gjennom intervjuprosessen var i hvilken grad respondentene kunne svare på spørsmålene. Problemstillingens bredde gjorde at intervjuspørsmålene tidvis kunne være vanskelig å svare på.

Når det gjennom oppgaven vil henvises til intervjuene vil dette ikke markeres ved navn. I respondentenes samtykke ligger det at de ikke vil bli gjengitt ved navn eller bli identifisert gjennom teksten. Derfor vises alle respondentene i kapitel 3.1 for å gi et bilde av datagrunnlaget, uten at det henvises direkte i teksten.

3.4 Habilitet

I forkant av oppgaven har jeg hatt et arbeidsforhold hos Hedmarken interkommunale brannvesen (HIB) gjennom flere tidligere vikariater som brannkonstabel. Under dette arbeid har jeg ikke direkte jobbet under informanten jeg har brukt ved datainnsamlingen. Vi har tilhørt ulike avdelinger og har kun møttes ved større hendelser og under lunsjpauser. Ansettelsen var et vikariat som ble avsluttet før datainnsamlingen og arbeidet med oppgaven begynte. Jeg har ikke hatt tilgang til saksmapper, referater eller andre interne dokumenter fra arbeidsplassen.

Når jeg har kontaktet potensielle respondenter har jeg opplyst om denne kobling og mitt arbeidsforhold. I og med at dette ligger innenfor caseområdet var mange kjent koblingen fra før av. Jeg vurderer det videre dithen at min arbeidstilknytning til HIB ikke vil ha innvirkende negativ effekt på oppgaven da det vanskelig kan ses at noen parter kan oppnå en vinning. Masteroppgaven ønsker som sagt å beskrive brannberedskapens inkludering i plansystemet, plannivåer og med hvilke planverktøy. Det er derfor usannsynlig at det kan oppstå konkurrerende parter, der noen kan tjene på resultatet av undersøkelsen.

3.5 Vurdering av troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet

Kristen Ringdal kritiserer i viss utstrekning Tove Thagaard (2008) sin omgjøring av begreper knyttet til kvantitativ forskning – Relabilitet, validitet og generaliserbarhet (Ringdal, 2012, s. 248). Som vist i delkapitteloverskriften har jeg gjennom oppgaven valgt å følge Thagaard sin beskrivelse. Denne beskrivelsen brukes også av Dag Ingvar Jacobsen i hans beskrivelse av et kvalitativt undersøkelsesopplegg (Jacobsen, 2015, s. 227). Jeg mener denne beskrivelsen er mer treffende, spesielt sett i forhold til hvilken leser oppgaven tilpasses.

3.5.1 Intern gyldighet

Jeg mener at oppgaven har en god troverdighet og bekreftbarhet basert på det brede utvalget av respondenter, og kartleggingen av oppgavens nødvendighet i forkant. Databredden både basert på antall respondenter, og på bakgrunn av den omfattende litteraturstudien gjør at oppgaven får en god intern gyldighet og at funnene med stor sannsynlighet kan antas å speile virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 228 og 238).

Det foreligger ingen grunn til å tro at respondentene ikke gir fra seg riktig informasjon, eller ikke sitter på riktig kunnskap som beskrevet av Jacobsen (2015). Som vist har alle respondentene både fått en overordnet beskrivelse av oppgavens tematikk samt en introduksjon til intervjuguidens innhold. Det antas derfor at aktørene har fått mulighet til å finne aktuelle respondenter og at de er kjent med temaet.

Som beskrevet i kapitel 3.1.1 ble deler av litteraturstudien konkretisert med inspirasjon og veiledning fra brann- og redningsvesenet. Det kan argumenteres for at dette kan påvirke troverdigheten til undersøkelsen ved at datainnhentingen påvirkes av en av de involverte aktørene. Den beskrevne litteraturveiledningen har ikke blitt utført av noen av de aktuelle respondentene. Deler ble gjort i forkant av oppgaven ved kartleggingssamtaler med aktører som ikke er inkludert innenfor caseområdet. Andre deler ble gjort i samråd med kontaktpersoner tilknyttet en av aktørene innenfor caseområdet. I likhet med argumentasjonen i kapitel 3.4 forsvares dette med at ingen parter kan ses å ha en potensiell vinning ved eventuelle anbefalinger eller funn som et resultat av oppgaven. Derfor vurderes den aktuelle datainnsamlingsteknikken som uproblematisk for denne undersøkelsen.

3.5.2 Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet sier noe om i hvilken grad funnene fra oppgaven kan generaliseres til andre områder og elementer enn det som faktisk har blitt undersøkt (Jacobsen, 2015, s. 237). Analysen i oppgaven er gjort med utgangspunkt i caseområdet (Hamar, Løten, Stange og Ringsaker kommune). Likevel er flere av intervjudeltagerne tilhørende aktører som også opererer utenfor caseområdet. Teorigrunnlaget og litteraturstudien omhandler videre i stor grad et nasjonalt og regionalt perspektiv. Det er derfor nærliggende å anta at oppgaven har en stor grad av ekstern gyldighet. Som det blir beskrevet er det store geografiske forskjeller i både organisasjonsform, størrelse, finansiering og tilknytning mot kommunen. Som beskrevet i kapitel 3.3 kan det være utfordrende å generalisere utfra hver aktør. Likevel kan en viss grad av generalisering være naturlig da det overordnede regelverket er det som vil beskrives. Generalisering til andre caseområder vil også være mulig med den beskrevne metoden da det førende lovverket og veiledningene vil være det samme.

Del 4
Bakgrunnsteori

- Risikoaksept

- Kommunens planverktøy

4.0 Bakgrunnsteori

Nedfor vil to utvalgte teorimomenter bli beskrevet for å skape en bakgrunnsforståelse for oppgavens problemstilling. Første del vil omhandle forståelsen av risikoaksept, dens politiske natur og hvordan man kan måle og eventuell regulere risiko. Denne teorien inkluderes for å gi en bevissthet rundt hva som er risiko i samfunnet, og hvordan man som en helhet kan ta stilling til det. Dernest blir det naturlig å beskrive ulike planverktøy som et middel for å redusere og illustrere risiko og sårbarhet. Planverktøyene vil eksemplifiseres nærmere gjennom oppgaven i tillegg til at det vil suppleres med andre verktøy som for eksempel risiko- og sårbarhetsanalyser.

4.1 Risikoaksept

4.1.1 Definisjon

Utgangspunktet for denne oppgavens definisjon av risiko og sårbarhet vil begrunnes i DSB sin veileder for kommunens utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser (2014). Oppgavens tematikk omhandler i stor grad kommunens arbeid med risiko, og da er veiledningen et naturlig utgangspunkt for å se på den overordnede forståelsen av begrepene.

Risiko

Risiko blir vurdert overordnet og skal være en betraktning på om en hendelse kan forekomme, mulige konsekvenser og potensiell usikkerhet knyttet til dette (DSB, 2014, s. 15).

Sannsynlighet

Sannsynlighet vil si noe om hvilken forventing man har til at en spesifikk hendelse skal forekomme. Forventningen skal avgrenses innenfor et tidsrom, selv om dette vil påvirkes av usikkerhet. En beskrevet sannsynlighetsgrad vil være påvirket av risikovurderingen av en hendelse i forkant (DSB, 2014, s. 15).

Sårbarhet

Hvordan vil et system reagere når det utsettes for en uønsket hendelse? Vil det oppstå funksjonsproblemer? Klarer systemet å gjenoppta sine funksjoner innen rimelig tid? Sårbarhet sier noe om hvordan en slik uønsket hendelse kan påvirke systemet.

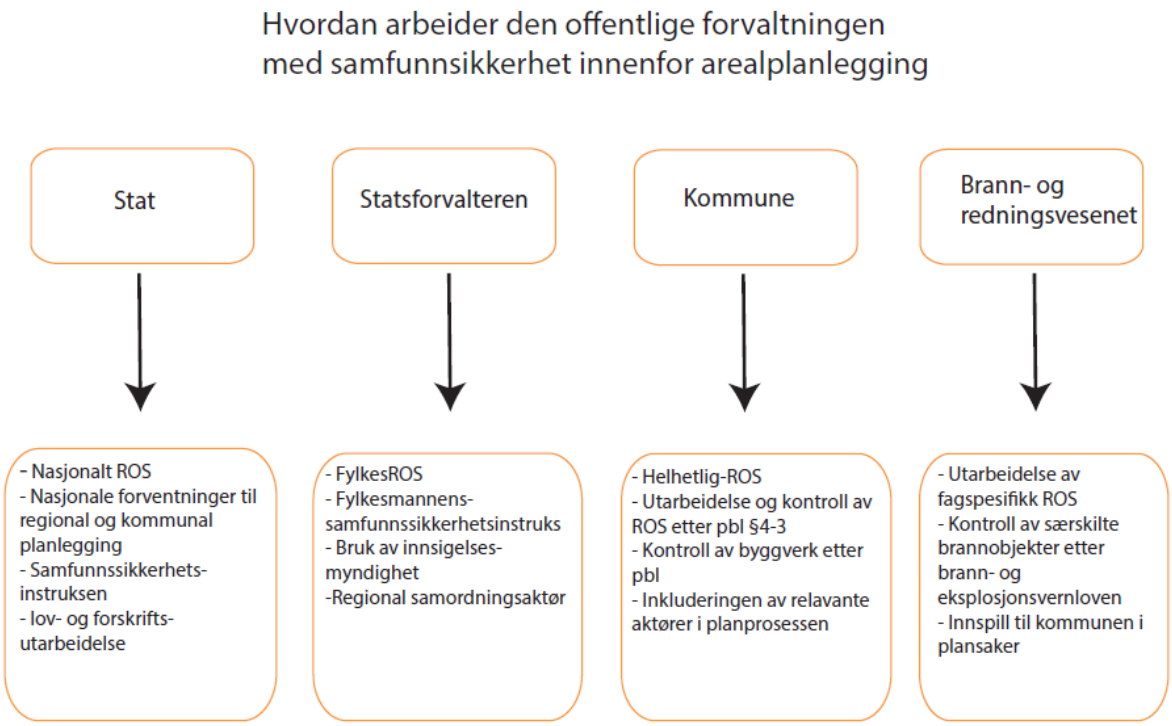
4.1.2 Risikoaksept er politisk av natur

Utgangspunktet for å diskutere bruken av ulike samfunnssikkerhetstiltak og hvem som skal være aktørene, er en konkretisering av risikoaksepten. Hva som er akseptabel risiko kan variere geografisk og over tid (KMD, 2018c, s. 2). Hartford (2009) angir risikoaksept som noe komplekst og noe som er prinsipielt politisk (Hartford, 2009, s. 119).

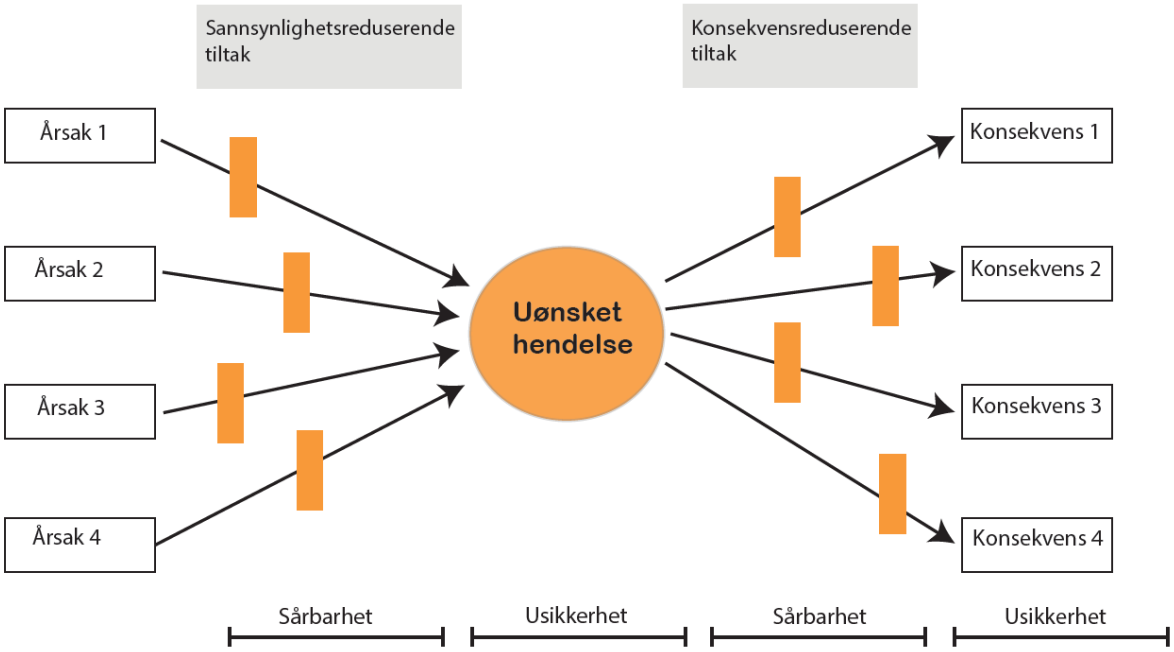
> *Hence, the answer to the question ''How safe should the structure be?" should be found in the domain of social politics, economics, and not in engineering. Engineering and scientific risk assessments should inform the decision process, and not be required to be the mechanism for making the decision. (Hartford, 2009, s. 122).*

Innenfor lovverket som vil bli beskrevet i denne oppgaven vil noen deler være lovfestet. For eksempel krav etter TEK17 kapitel 11 eller deler av bemanningskravene etter forskrift om organisering av brannvesen (2002) §§3-2 andre ledd og 5-3 tredje til femte ledd. En annen del av hva som er akseptabel risiko må fastsettes i planverket. Dette kan være hensynssoner og påfølgende planbestemmelser etter Plan- og bygningsloven (2008) §11-8. Ved fastleggelse av risikoaksept i plan, kreves det en aktiv deltagelse fra kommunen som planmyndighet (KMD, 2018c, s. 2). I KMD sin veiledning innenfor samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (2018) påpekes det at dette vil være en del av den lokale skjønnsmyndigheten til kommunen og ikke et resultat av lov eller forskrift (KMD, 2018c, s. 2).

Stortingsmelding Meld. St. 5 (2020 – 2021) viser til fire samfunnsikkerhetsprinsipper som skal ligge til grunn for ansvarsdelingen. Prinsippene kan påvirke akseptkriteriene basert på faktorer som ansvarsnivå, samarbeid og kjennskap (Meld. St. 5, 2021, s. 34). De fire prinsippene (Ansvar, likhet, nærhet og samvirke) vil presenteres mer grundig i kapitel 6. Dette blir en akseptvurdering de ulike aktørene må ta i forhold til hvordan de er organisert og koordinert opp mot andre aktører. Ved utarbeidelser av risiko- og sårbarhetsanalyser må det gjøres en tilvarende vurdering. Hvilke uønskede hendelser kan inntreffe, og hva kan bli potensielle konsekvenser (DSB, 2014, s. 15). Figur 2 kategoriserer kort hvordan ulike forvaltningsnivåer arbeider med samfunnssikkerhet gjennom arealplanlegging. Hver aktør innenfor de bestemte nivåene kan ha forskjellige akseptkriterier og myndighet (DSB, 2014, s. 17). Samtidig har både direktoratet og Hartford (2009) brukt et sløyfediagram for å vise hvordan analysearbeid og risikovurderingen skaper en sannsynlighetsreduserende barrierer og en konsekvensreduserende barrierer (DSB, 2014, s. 26; Hartford, 2009, s. 122) (Figur 3). Ansvarsfordelingen i den offentlige forvaltningen med utgangspunkt i kommunalt selvstyre kan påvirke hvilket perspektiv risikoen oppfattes i, og på hvilket nivå en kan se utstrekningen av en uønsket hendelse.



Figur 2: Hvordan arbeider den offentlige forvaltningen med samfunnssikkerhet innenfor arealplanlegging. Kilde: Egenprodusert



Figur 3: Bowtie-illustrasjon for arbeid med samfunnssikkerhet. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2014).

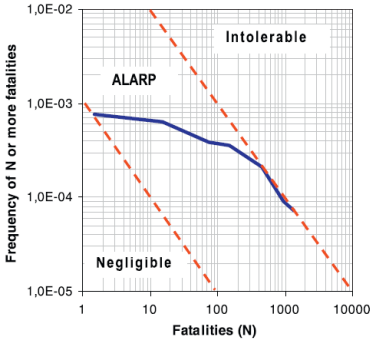
4.1.3 Hvordan måle risiko?

Erik Vanem (2012) sammenfatter og presenterer tre ulike modeller for vurdering av risiko: Risikomatrise, FN-kurver og ALARP-modellen (As low as reasonably possible) (Vanem, 2012, s. 959). Ytterligere modeller presenteres blant annet av Aven (2003), Better regulation task force (BRTF) (2003), Nathwani m.fl (2009) og Moseman (2011), men vil ikke beskrives videre i denne oppgaven. Risikomatrisen kan spesielt ses i statsforvalterens og kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser. Det vil i kapitel 7.3 gis en beskrivelse av ROS-analysene til kommunene i caseområdet, og her er bruken av riskomatriser sentral.

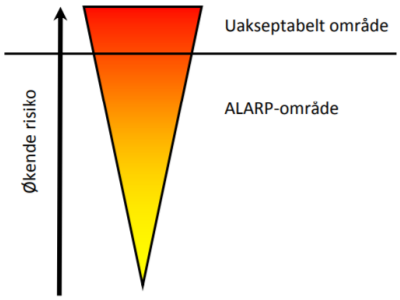
FN-kurver viser hyppigheten av en ulykke, og antall drepte per hendelse. Dette blir illustrert som en graf, og muliggjør en tolkning for å se om det foreligger en eventuell sammenheng (Elvik, 1999, s. 3). FN-kurven kan også brukes for å illustrere hva som er akseptabel risiko ved å legge inn ankerlinjer. Kriteriene vil dermed bli bestemt utfra plasseringen av ankerpunktet og helningen på linjen (Vanem, 2012, s. 964).

ALARP er en metode for å redusere risiko der utgangspunktet er en omvendt bevisbyrde (Hovstad, 2010, s. 14). Det betyr at det gjennom en systematisert prosess skal kartlegges at det ikke lenger finnes tiltak som kan redusere risikoen ytterligere. Det må dermed bevises hvorfor et tiltak ikke eventuelt skal implementeres, og dette skal sette opp mot en kost/nytte-vurdering (Hovstad, 2010, s. 14). Vanem (2012) påpeker at det likevel må foreligge en klar tolkning eller kriterier for å avgjøre hva som kan være uforholdsmessig i forhold til en kost/nytte-analyse (Vanem, 2012, s. 960). Videre i figur 4 illustrerer Vanem hvordan FN-kurvene kan kombineres med en ALARP-modell. Først identifiseres et mulighetsrom med absolutte verdier, deretter følger ALARP-prinsippet for å finne ut hvilket akseptnivå som er mest hensiktsmessig innenfor mulighetsrommet (Vanem, 2012, s. 959). En grundigere beskrivelse av ALARP-modellens bruk i Norge kan ses i Hovstad (2010).

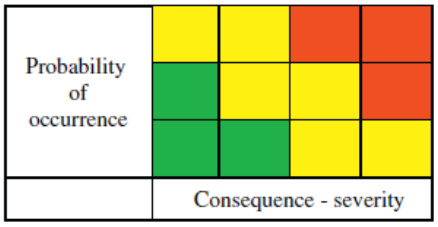
Risikomatrisen (figur 6) er mye brukt ved kommunenes utarbeidelse av helhetlig-ROS. En tilsvarende risikomatrise av den illustrert kan ses i alle risiko- og sårbarhetsanalysene til kommunene i caseområdet (Hamar, 2016; Løten, 2016; Ringsaker, 2021; Stange, 2018).



Figur 4: ALARP-modell med FN-kurver. Kilde: Vanem, E. (2012).



Figur 5: ALARP-modell. Kilde: Hovstad, F. H. (2010).



Figur 6: Risikomatrise. Kilde: Vanem, E. (2012).

En undersøkelse av Ale (2005) viste at forskjellene i risikoreguleringen mellom Storbritannia og Nederland i stor grad var lik. Begge land har en øvre grense for hva de vil akseptere av risiko, og begge land illustrer kriteriene ved bruk av FN-kurver (Ale, 2005, s. 240). Derimot påpeker Ale at tolkningen av aksepten i stor grad varierer. I Nederland har funn fra en ALARP-modell mer en symbolsk verdi, hvor akseptverdien i modellen er et minimumskrav (Ale, 2005, s. 239). Ale begrunner dette med å vise til at rettssystemet i stor grad har ført en holdning der økt sikkerhet vil kreve økt regulering fra det offentlig. Dette gir en situasjon der myndighetene i større grad må kontrollere at minimumskravene oppfylles, istedenfor at de jobber mot en risikoreduksjon utover kravene (Ale, 2005, s. 240). I Storbritannia er derimot akseptverdien startlinjen for ytterligere reduksjon, der hovedmålet er å realisere ALARP-modellen (Ale, 2005, s. 240). Allikevel understreker Ale at resultatet sett opp mot romlig planlegging ikke varierer i særlig grad (Ale, 2005, s. 240).

Vanem (2012) fortsetter med å beskrive ulike kriterier som kan ligge til grunn for en risikovurdering. Absolutte verdier kan brukes ved å for eksempel illustrere et tak på potensielle dødsfall gjennom FN-kurver. Et tak kan også implementeres for finansielle verdier slik at det blir utgangspunktet for potensielle risikoreduserende tiltak (Vanem, 2012, s. 960). Et annet aspekt er den helhetlig påvirkning. Det vil si at et risikoreduserende tiltak rettet mot en gruppe kan øke risikoen for en annen gruppe. Problemstillingen skaper et etisk dilemma, og en ny avklaring i forhold til hva vi (befolkningen og/eller myndighetene) er villige til å godta (Vanem, 2012, s. 960). Et alternativ er å måle risikoen opp mot tilsvarende eksempler man kjenner fra før, eller tidligere historiske hendelser (Vanem, 2012, s. 960). Nye installasjoner må dermed møte nåværende krav og ikke være dårlige enn det som allerede er etablert. Det kan gi en utvikling der det ikke foreligger et insentiv for videre risikoforebygging fordi potensielle risikoelementer ikke kartlegges (Moseman, 2011, s. 2). Det presenteres flere modeller for fastsettelse av risikoaksept av Vanem (2012), men disse vil ikke diskuteres videre. De allerede beskrevne måleenhetene for risiko har blitt inkludert for vise et utvalg av ulike fremgangsmåter som har blitt brukt.

4.1.4 Er det måltall for brannsikkerhet i Norge?

Siden det, som vist av Hartford (2009), er en sosial, politisk og økonomisk dimensjon bak risikoaksepten vil mange av kriteriene ofte kombineres. Et eksempel kan være en absolutt øvre eller nedre grense man må forholde seg til, men at man innenfor dette mulighetsrommet skal begrense risikoen så mye som mulig etter et ALARP-prinsipp (Vanem, 2012, s. 962). Likevel er ikke dette like vanlig i Norge, og spesielt ikke innenfor brannberedskap. NOU 2012:4 viser hvordan både Sverige og Finland har konkrete mål for brannsikkerhetsarbeidet. I Sverige har MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) lagt til grunn en nullvisjon, med konkrete mål om en tredjedels reduksjon i antall døde og hardt skadde innen 2020 (NOU, 2012:4, s. 90). I Finland ble det lagt ned et

mål om å halvere antall dødsbranner innen 2015 (NOU, 2012:4, s. 90). Det settes dermed klare forventinger i forhold til hvilken risiko man kan akseptere. I Norge ble det i St.meld. nr. 41 (2000-2001) vist til at i løpet av perioden 2001 – 2005 skulle det gjennomsnittlige antallet omkomne ved brann i bygning reduseres betydelig sammenlignet med gjennomsnittet i siste halvdel på 1990-tallet (St.meld. nr. 41, 2001). Dette betyr i praksis at det settes et gjennomsnittlig tak på maksimalt 53 personer i året (St.meld. nr. 41, 2001). I påfølgende stortingsmelding vedrørende brannsikkerhet (St.meld. nr. 35 (2008–2009)) angis det ikke konkrete måltall. Dette begrunnes med at målene ikke er tidsbegrenset, og at et måltall derfor ikke er naturlig (St.meld. nr. 35, 2009, s. 34). Derimot har Norge, i motsetning til de andre nordiske landene (med unntak av Island), en minimumsdimensjonering fastsatt lovverket (DSB, 2013, s. 43). Dette gjør at man uansett fokus på eventuelle måltall er sikret en grunnleggende bemanning.

Innenfor siste stortingsmelding (Meld. St. 5 (2020 – 2021)) blir viktigheten av konkret analysearbeid fremhevet som et viktig verktøy for å styrke brannsikkerheten for de gruppene som trenger det. Her presenteres endringene i forskrift om brannforebygging (2015) som essensielle. Forskriften vil beskrives i detalj i kapitel 5.2.1.2, men det er det økte fokuset på handlingsfrihet basert risiko- og sårbarhetsanalyser som fremheves (Meld. St. 5, 2021, s. 110). Det gis dermed ingen overordnet grense som brann- og redningsvesenet skal forholde seg til. Risikoreduserende tiltak blir således et resultat av kapasitet og økonomi (Vinnem, 2010). Den lokale situasjonen hos brann- og redningsvesenet, og hos den aktuelle kommunen blir følgelig utslagsgivende. Faktorer som kommunens selvstyre opp mot brannberedskapen, samt brann- og redningsvesenets organisasjonsform kan derfor få en vesentlig påvirkning. Kommuneøkonomiens påvirkning på brannberedskapen og lokalpolitikernes påvirkning vil beskrives nærmere i kapitel 5.6.5 og 5.8.

4.1.5 Bruk av regulering utover plan- og bygningsloven

Innenfor dette kapittelet vil det vises til regulering i en vid forstand. Det betyr at ordet blir brukt som en beskrivelse av styring og kontroll ved hjelp av lovverk og/eller sanksjoner utover bruken og betydningen etter plan- og bygningsloven.

4.1.5.1 Bruk av regulering på et individuelt nivå

Colin F. Camerer og Howard Kunreuther (1989) viste hvordan risikoaksept ofte er avhengig av personlig erfaring, og at den daglige oppfattelsen av risiko og konsekvenser kan være urasjonell (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 567). Camerer & Kunreuther begrunner påstanden blant annet ved å vise til bruken av bilbelte og bygging i flomutsatte områder. Ved bruk av bilbelte kan bilister ofte ha en optimistisk skjevhet i forhold til egne ferdigheter, og den totale sannsynligheten for at en ulykke kan inntreffe (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 568). I tillegg er det et personlig og sosialt element som

påvirker hvordan vi ønsker at andre skal oppfatte oss. Dette kan for eksempel ses ved manglende bruk av motorsykkelhjelm fordi fører ikke vil fremstå som «pinglete» (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 568). Derimot ville samme fører ofte støttet et lovverk som ville påkrevd bruk av hjelm (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 567). Et annet eksempel retter seg mot folks villighet til å forsikre husene sine mot flom. Camerer & Kunreuther argumenterer for at utelukkende subsidiering fra staten i et slik tilfelle ikke vil fungere. Dette begrunner de med at den gjenværende kostnaden likevel ses som høy, sannsynligheten for flom som lav, samtidig som man vet at den offentlig forvaltninger vil ha et gjenopprettingsansvar i etterkant av en flom (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 585).

I begge de beskrevne tilfellene ses ulike former for regulering som et bedre alternativ. Dette kan ses gjennom bruken av bøter eller krav om forsikring (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 585). En regulering sanksjonert av bøter gjør at den individuelle risikovurderingen forandres fordi en ny dimensjon inkluderes – sannsynligheten for å bli tatt, og eventuelle konsekvenser av dette (Camerer & Kunreuther, 1989, s. 582). Reguleringen burde likevel akkompagneres av økt informasjonsarbeid. For eksempel viser Camerer & Kunreuther hvordan oppfattelsen av ulykkesrisikoen ved bilkjøring forandres når bilister blir presentert med sannsynligheten for en ulykke per tur (lav), og den totale sannsynligheten ved bilbruk (høyere).

4.1.5.2 Bruk av regulering på samfunnsnivå

For å beskrive hvordan risikoaksept reguleres i Norge vil oppgaven vise til en kritikk av Jan Erik Vinnem. Vinnem (2010) kritiserer hvordan arbeidet med å gjennomføre risikoanalyser ved opprettelsen av et LNG-anlegg i urbane områder blir overlatt de ansvarlige virksomhetene (Vinnem, 2010, s. 667). Ved denne praksisen fører myndighetene en overordnet internkontroll. Praksisen omtales for å ikke sette nok preaksepterte krav slik at analysene får en universell utforming. Spesielt trekkes behovet for myndighetenes aktive deltagelse frem som et negativt aspekt (Vinnem, 2010, s. 667). Myndigheten må i et slikt tilfelle bruke sin kontrollfunksjon aktivt for å forsikre seg om at alle relevante aspekter inkluderes. Hvis dette av en grunn skulle mangle vil prosjektet stå i fare for å ikke inneha en tilstrekkelig risikovurdering (Vinnem, 2010, s. 670). Denne problemstillingen aktualiseres ytterligere av Junker & Taubøll (2015; 2021) som kritiserer kommunenes manglende risiko- og sårbarhetskontroll av private planer opp mot naturkatastrofer. I forhold til denne oppgavens tematikk er særlig bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser samt brann- og redningsvesenets dimensjonering for uønskede hendelser sentral. Oppgaven vil i kapittel 5.8 og kapittel 7.2.3.2 vise hvordan det innenfor denne tematikken henholdsvis stilles strengere krav til akseptkriterier ved bygg, og hva risiko- og sårbarhetsanalysene skal inneholde utover det som beskrives av Vinnem (2010) innenfor olje- og gassanlegg. Kritikk fra Junker & Taubøll (2015; 2021) vil brukes for å konkretisere dette.

4.1.6 Tiltro til myndighetene

Ved fastsettelse av risikokriterier og utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalyser er et grunnleggende element at befolkningen har tiltro til den potensielle risikoen og de kriteriene som presenteres. Christensen & Lægreid (2005) fremhever at det er en stor grad av tillit til myndighetene i Norge, og at denne tillitten i liten grad varierer mellom ulike politiske parter, intuisjoner og administrasjon (Christensen & Lægreid, 2005, s. 497). Disse funnene støttes av Kleven (2016) som viser til at nordmenn har større tillit til politiske intuisjoner enn ellers i Europa (Kleven, 2016, s. 13). Senest kan de samme funnene ses i Transparency International Norge sin undersøkelse (2021) der befolkningen i Norge oppgir en generell høy tiltro til myndighetene (TI Norge, 2021, s. 3).

Christensen, Fimreite og Lægreid (2011) har sett på den høye tilliten i Norge opp mot krisehåndtering. Christensen m.fl påpeker at krisehåndtering ofte er en samfunnsdebatt i Norge, og at dette kan begrunne den nasjonale håndteringsmetoden. En vanlig fremgangsmåte ved funn av feil eller mangler er å reorganisere det aktuelle fagområdet. Denne reorganiseringen er ofte karakterisert av samhandling, forhandlinger og kompromisser (Christensen m.fl., 2011, s. 565). Et resultat kan være lav progresjon og få forandringer. Ved ulike kriser har organisasjonsutfordringer og struktur vist seg å være gjentagende problematikk (Christensen m.fl., 2011, s. 568). Dette gjelder både på beredskapsnivå, og videre opp på administrasjonsnivå. Koordineringsproblematikken beskrives som et resultat av politikk, verdier og tillit (Christensen m.fl., 2011, s. 568). Verdier og tillit spesielt tilknyttet elementer som frihet og personvern skaper debatt og utfordringer ved et overordnet beredskapsarbeid (Rykkja, Fimreite & Lægreid, 2011, s. 220). Vurderingen av risiko samt en kost/nytte-analyse vil involvere et etisk dilemma der man må veie ulike faktorer og elementer opp mot hverandre. Det oppstår i tillegg et større dilemma når man vurderer saker der det ikke foreligger fullstendig informasjon (Vanem, 2012, s. 962). Det er vanskelig å eksakt avgjøre eller tallfeste hvilken risiko som ligger til grunn, sannsynligheten og eventuelle konsekvenser. I likhet med beskrivelsene fra Rykkja m.fl (2011) oppnevner NOU 2012:4, Meld. St. 12 (2011–2012) og Meld. St. 5 (2020 – 2021) også selvstyre, lokal frihet, personlig frihet og personvern som de hovedelementene som må ligge til grunn bak en evaluering av akseptabel risiko (NOU, 2012:4, s. 27; Meld. St. 12, 2012, s. 12; Meld. St. 5, 2021, s. 34). Dette er faktorer som det vanskelig å sette en verdi på. Spesielt fra rollen som en statlig tilsynsmyndighet kan det være vanskelig å veie hensynet til lokalt selvstyre opp mot ønsket regional risikohåndtering.

Christensen m.fl (2011) konkluderer i sin analyse med å påpeke at oppfatningen av krisesituasjoner og risikobildet i stor grad påvirkes av befolkningens tiltro til myndighetene (Christensen m.fl., 2011, s. 583). Tiltro og tillit som et moment må derfor inkluderes i utarbeidelsen av risikoaksept. Et forbedringspotensial og en tendens ved den norske risikohåndteringen som videre merkes av Christensen m.fl:

> *Typical for the way Norway handles crisis-management concerns is that, even though commissions are assigned to work on the problems, the government uses a lot of resources and media coverage is intensive, the results of these processes are rather limited. This may indicate that path-dependency and sector concerns are relatively more important than really doing something in a new and more coordinated way about crisis management (Christensen m.fl., 2011, s. 582).*

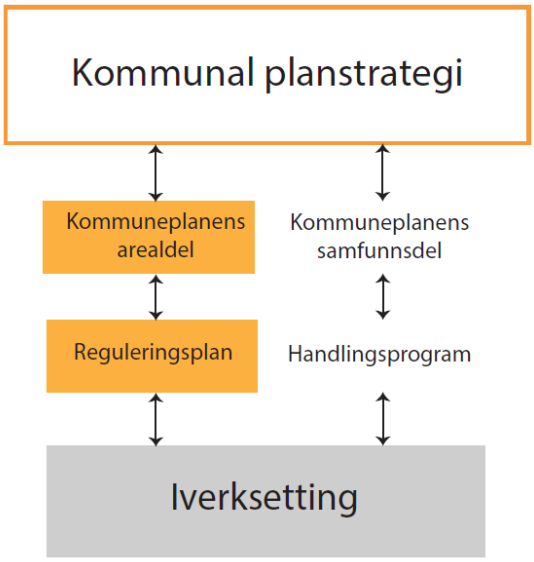
Når risikohåndteringen videre i oppgaven skal vurderes opp mot kommunens selvstyre, brannberedskap og interkommunalt brannsamarbeid må det ses tilbake til denne argumenterte stiavhengigheten, spesielt rettet mot hvilken regional styring som har vært førende.

4.2 Kommunens planverktøy

Kommunen har en rekke ulike verktøy de kan bruke for å både ivareta krav etter plan- og bygningslovgivningen og brannlovgivningen. Likevel er bruken og suksessen fra disse verktøyene basert på hvilket plannivå de blir implementert. DSB (2017) anbefaler at kommunene inkluderer elementer tilknyttet samfunnssikkerhet tidlig i plansystemet (DSB, 2017, s. 8).

> *DSB anbefaler at kommunen bruker kommuneplanens arealdel for å ta et helhetlig grep om arealbruken. På denne måten kan kommunen gi forutsigbare rammer og retningslinjer i planleggingen (DSB, 2017, s. 8).*

Figur 7 viser hvordan direktoratet har illustrerer og ønsker at samfunnssikkerheten skal inkluderes i planprosessen (DSB, 2017, s. 8).



Figur 7: Ønsket plannivå for fokus på samfunnssikkerhet. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2017). Egenprodusert

I tillegg viser DSB (2018) til at utarbeidelsen av en overordnet helhetlig-ROS er et sentralt virkemiddel for samfunnsikkhetsarbeid (DSB, 2018, s. 14). Kommunens arbeid med ROS ses ikke på i dette kapitelet omhandlende planverktøy. Det kan argumenteres som at utarbeidelsen av ROS er et sentralt verktøy innenfor samfunnssikkerhet i arealplanlegging, men av hensyn til oppgavens struktur vil det inkluderes i kapitel 8.5.

Beskrivelsen av de ulike planverktøyene vil deles inn i to kategorier for å se innenfor hvilket plannivå de er mest aktuelle.

1. Kommune- og reguleringsplannivå
2. Byggesaksnivå

Som beskrevet i kapitel 1.3 forutsettes det at leseren har en viss kjennskap til plansystemet. De ulike plannivåene vil derfor ikke beskrives i detalj. En kort introduksjon til det kommunale plansystemet kan ses i kapitel 7.2.3.1. Kommunens praktiske bruk av de aktuelle planverktøyene vil illustreres i kapitel 7.4.3.

4.2.1 Kommune- og reguleringsplannivå

4.2.1.1 Samarbeidsplikt mellom kommuner og sektormyndigheter

Et viktig verktøy på et overordnet plannivå som kommuneplanens arealdel, er en samhandling mellom de ulike involverte aktørene. Plan- og bygningsloven (2008) fastsetter i §11-1 at kommuneplanen som en helhet skal ivareta også regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver (pbl, 2008, §11-1). KMD sin veileder til utarbeidelse av kommuneplanens arealdel (2021) fremhever at det på et tidlig stadium i planarbeidet burde etableres konkrete samarbeidsformer og arenaer (KMD, 2021c, s. 19). Det påpekes også at statsforvalteren og fylkeskommunen har et særegent ansvar i forhold til planfaglig veiledning (KMD, 2021c, s. 19). Inkludering av sektormyndigheter etter plan- og bygningsloven vil bli drøftet i kapitel 10.3.1.

4.2.1.2 Arealformål

Kommunen kan bruke ulike arealformål etter Plan- og bygningsloven §11-7 innenfor kommuneplanens arealdel og ved reguleringsplaner etter §12-5. Ved å bruke ulike arealformål gis kommunen muligheten til å styre arealbruken og den fremtidige utviklingen. Dette er derfor arealkartets mest grunnleggende faktor (KMD, 2011, s. 69). Arealformen gir en overordnet og initial visning av hva kommunen ønsker at det aktuelle området skal inneholde. Kommunen eller foredragsstiller kan for eksempel bruke ulike arealformål til å begrense arealbruken og utnyttelsen ved å legge klare formålsgrenser i et plankart. Da kan man blant annet sikre minimum 8 meters avstand mellom bebyggelsen der det offentlig vann- og avløpsnettet ikke kan levere tilstrekkelig

slokkevannmengder (denne problematikken vil beskrives nærmere i kapitel 7.1.1). Dette vil ofte bli gjort på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalysene som blir utført i forkant (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §14). En grundig og omfattende analyse legger dermed grunnlaget for effektiv planprosess fordi kommunen som bygningsmyndighet enkelt kan avgjøre utviklingspotensialet for et gitt område (KMD, 2018c, s. 12). I tillegg vil kommunen sikre en mer helhetlig forståelse av den lokale risikoen. Dermed blir det enklere for utbyggere og eiendomsutviklere å forutse utfordringer de kan møte på i reguleringsarbeidet.

4.2.1.3 Hensynssone

Også hensynsoner er et planverktøy som kan benyttes både innenfor kommuneplanens arealdel og på reguleringsplannivå (pbl, 2008, §§11-8 og 12-6). Hensikten med en hensynsone er å illustrere og vise områder hvor det må tas spesielle hensyn, eller hvor det må pålegges klare bestemmelser i forhold til for eksempel restriksjoner (DSB, 2011, s. 9). Hensynsonen gjennom plan- og bygningsloven kan brukes for å angi hvilke bestemmelser eller retningslinjer som gjelder i medhold også av annen sektorlovgivning (KMD, 2021c, s. 53). For denne oppgaven blir særlig forholdet til brannvernlovgivningen sentralt.

4.2.1.4 Planbestemmelser

For å konkretisere hensikten ved bruk av spesifikke arealformål eller hensynsoner kan det legges ved planbestemmelser for å konkretisere videre krav til regulering (DSB, 2011, s. 9). Et arealformål blir for eksempel som regel supplert med planbestemmelser som legger føringer for det valgte arealformålet. Dette ses for eksempel i §§ 11-9, 11-10 og 11-11 for kommuneplanens arealdel og §12-7 for reguleringsplaner. De aktuelle planbestemmelsene vil variere mellom de seks ulike arealformålene. Disse er beskrevet på kommuneplannivå i §11-7 og for reguleringsplannivå i §12-5. Hensikten med å dele det inn i seks klare grupper er at hvert formål gir bindene begrensinger for utnyttelsen av arealet (KMD, 2011, s. 71). Innenfor kommuneplanens arealdel er det likevel ikke tillatt å kombinere ulike hovedformål (KMD, 2021c, s. 51).

DSB viser i sin veileder for samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven (2011) at kommunen kan bruke planbestemmelser til å stille krav om områderegulering før detaljregulering (DSB, 2011, s. 9). Dermed kan kommunen belyse spesiell risiko som kan bli førende for det videre reguleringsarbeidet (DSB, 2011, s. 9). Etter KMD sin veileder for kommuneplanens arealdel (2021) stilles det opp fire utgangspunkt ved utarbeidelse av planbestemmelser (KMD, 2021c, s. 55):

1. Konkrete og entydige
2. Klar kobling til plankartet

3. Tilpasset detaljeringsnivået i planen
4. Klare målsettinger

I tillegg må alle bestemmelser være hjemlet i lov. I forhold til punkt 3 skal planbestemmelsene være tilpasset detaljeringsnivået. Det vil påvirke hvilken type bestemmelser som legges på en overordnet plan som arealdelen, og hva som legges i en områderegulering eller en detaljregulering. Dette vil illustreres i kapitel 7.1.1. For hensynsoner kan det også gis retningslinjer som ikke er rettslig bindende, slik som planbestemmelser (KMD, 2021c, s. 57).

Gitt planbestemmelsene sitt juridisk bindende innhold og krav til lovhjemmel kan det ikke gis bestemmelser om elementer som er av skjønnsmessig karakter eller en del av en vurderingstematikk (KMD, 2021c, s. 58). I forhold til kommuneplanenes arealdel kan det heller ikke gis bestemmelser med avklaringer som skal vurderes av andre organer (KMD, 2021c, s. 58). Sett mot oppgavens fokus på brann- og redningsvesenet er også henvisning til uttalelser fra sektororganer et element som ikke kan inkluderes (KMD, 2021c, s. 58). Det er en pågående vurdering fra KMD om planbestemmelsenes innhold skal utvides, blant annet vedrørende felles planlegging og finansering av infrastrukturtiltak. Dette vil beskrives nærmer ei kapitel 7.1.1.8.

4.2.1.5 Byggesakslovgivingen i plan- og bygningsloven som et planverktøy ved kommune- og reguleringsplanutarbeidelse

Fjerde del i plan- og bygningsloven omhandler elementer tilknyttet byggesak. Likevel foreligger det her flere minstekrav til bygg- og anleggstiltak etter loven (KMD, 2021c, s. 59). Disse minstekravene kan påvirke løsningen av et konkret tiltak, og vil derfor også trenge en avklaring i planverket (KMD, 2021c, s. 58). Aktuelt for denne oppgavens tematikk er for eksempel §§28-1 og 30-2 omhandlende henholdsvis at grunn bare kan bebygges hvis det er tilstrekkelig sikret mot fare, og kommunens muligheter ved byggverk som kan medføre fare eller særlig ulempe. Et annet eksempel som vil bli bruk videre i oppgaven er kapittel 27 om tilknytning til infrastruktur, og særlig §27-1 om vannforsyning.

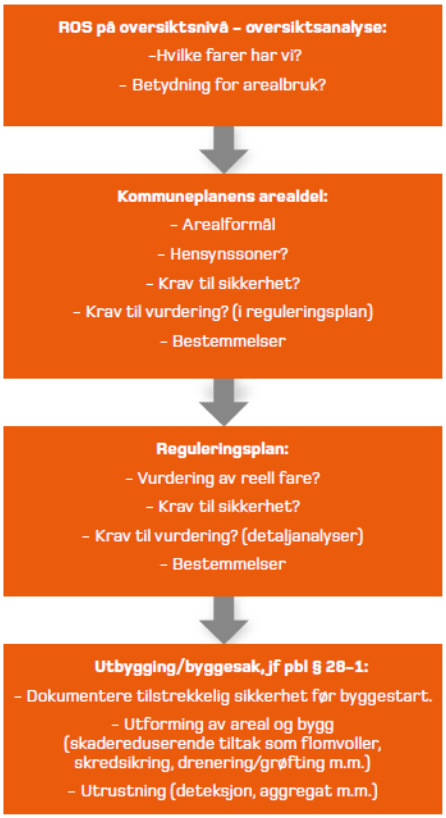
4.2.3 Byggesak

KMD (2018) beskriver §28-1 i plan- og bygningsloven (som vist i kapitelet ovenfor) som en sikkerhetsventil hvis det dukker opp ny informasjon, hvor det ikke foreligger en plan eller der det blir klart at et område ikke bør bebygges (KMD, 2018c, s. 17). Det påpekes at dette er en potensiell avslagshjemmel på byggesaksnivå. I tillegg foreligger det en rekke minstekrav gjennom byggteknisk forskrift (2017) hvor særlig kapitel 11 vedrørende sikkerhet ved brann er relevant. Imidlertid skal ikke kommunen vurderer tekniske løsninger som tiltakshaver eller ansvarlig prosjekterende har valgt

(DiBK, 2020b, s. 1). Kommunens vurderingsplikt ved tekniske løsninger etter TEK17 vil beskrives nærmere i kapitel 7.1.1.3.

Gitt de klare føringene i TEK17 har flere kommuner ønsket å legge bestemmelser i reguleringsplan for ytelser som allerede er dekket gjennom krav i forskriften. I en tolkningsuttalelse fra KMD (2015) opplyses det at dette ikke er mulig (KMD, 2015). Det vises til at krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg er forbeholdt byggteknisk forskrift. Begrunnelsen er behovet for et nasjonalt system med en lik praktisering der grunnleggende hensyn ivaretas (KMD, 2015).

DSB (2011) har oppsummert hvordan samfunnssikkerhet kan ivaretas gjennom arealplanleggingen i figur 8. Her tas det overordnet utgangspunkt i at risiko og sårbarhet er kartlagt gjennom en helhetlig-ROS for kommunen i forkant.



Figur 8: Ivaretagelse av samfunnssikkerhet gjennom arealplanlegging. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2011).

Del 5
Hva kjennetegner brann- og redningsvesenet i Norge?

- Hovedprinsipper for samfunnssikkerhet

- Hvilket lovverk påvirker brann- og redningsvesenet ved kommunal arealplanlegging

- Forvaltningsnivåer for samfunnssikkerhet

- Organisasjonsmodeller ved interkommunalt brannsamarbeid

- Status på brann- og redningsvesenet sitt arbeid i dag

- Økt behov for brannsamarbeid

- Revideringen av forskrift om organisering av brannvesen (2002)

- Styring og kontroll

- Forvaltningens styring og kontroll av brann- og redningsvesenet som et interkommunalt samarbeid

- Brann- og redningsvesenets kontroll og tilsyn av byggverk

5.0 Hva kjennetegner brann- og redningsvesenet i Norge

Det inkluderes en overordnet beskrivelse av hvordan brann- og redningsvesenet er organisert i dag. Denne bakgrunnsforklaringen inkluderes tidlig i oppgaven fordi det er essensielt å ha en grunnleggende kunnskap om brann- og redningsvesenet før man kan diskutere hvordan plansystemet og det lokale selvstyret på best mulig måte kan samhandle og inkludere beredskapen i en større kontekst.

Som beskrevet i innledningen er brannvesenet et lovpålagt kommunalt ansvar. De kommende delkapitlene vil derfor beskrive hva som ligger innenfor dette ansvaret, hvilke prinsipper som ligger til grunn, hvilke lovverk som er aktuelle, og hvordan brann- og redningsvesenet er organisert i Norge i dag. Det foreligger klare nasjonale og regionale forventninger om økt interkommunalt samarbeid og oppgaven vil derfor også se på hva som ligger til grunn for et brannsamarbeid, og hvilken rolle kommunen får innenfor kontroll og styring. Første delkapittel vil derfor gi en kort historisk beskrivelse av lovverket for å vise hvordan brannsamarbeid lenge har vært diskutert. Videre for å kunne vise hvordan dette kan påvirke det kommunale selvstyre og den lokale arealplanleggingen må samarbeidsformene kartlegges. En sentral del i forhold til organiseringen av brannvesenet er finansieringen. Dette temaet samt flere andre ble diskutert under den omfattende Brannstudien i 2013. Det blir derfor viktig å se på funnene fra studien, og sammenligne de med situasjonen vi ser i dag.

5.1 Hovedprinsipper for samfunnssikkerhet

Det er verken ønskelig eller mulig å fjerne all risiko i samfunnet. På bakgrunn av denne erkjennelsen ble det gjennom St.meld. nr. 17 (2001-2002) utviklet tre overordnede prinsipper for samfunnssikkerhet. Dette var prinsipper som både skulle gjelde for årsaksreduserende tiltak, men også konsekvensreduserende tiltak (St.meld. nr. 17, 2002, s. 4). Ti år senere gjennom Meld. St. 29 (2011–2012) ble det ytret en kritikk mot de første prinsippene om ansvar, likhet og nærhet fordi det manglet et element om samarbeid og samkjøring (Meld. St. 29, 2012, s. 40). Et overliggende krav om samarbeid mellom ulike aktører ble i for liten grad fremhevet (Meld. St. 29, 2012, s. 40). Dette resulterte i at regjeringen gjennom stortingsmeldingen fastla at samarbeid og samvirket skulle inngå på lik linje med de overnevnte prinsippene.

- Ansvarsprinsippet
- Likhetsprinsippet
- Nærhetsprinsippet
- Samvirkeprinsippet

Bakgrunnen for de ulike stortingsmeldingene og prinsippene vil bli grundigere forklart i del 7 som omhandler regelverket knyttet til plan- og bygningsmyndighetene.

Ansvarsprinsippet

Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for drift i en normalsituasjon, også har ansvaret ved kriser (DSB 2013, s 2; St.meld. nr. 17, 2002, s. 7; Meld. St. 29, 2012, s. 40; Meld. St. 5, 2021, s. 34). Prinsippet gjelder for alle virksomheter inkludert private borgere. Grunntanken ved prinsippet er at den som kjenner ansvarsforutsetningene ved en normalsituasjon vil være best rustet til å håndtere en uønsket hendelse utenfor en normalsituasjon (St.meld. nr. 17, 2002, s. 7).

I praksis betyr dette at kommunene har ansvaret for alle hendelser innenfor deres egen virksomhet. Dette vil i mange tilfeller også inkludere brann- og redningsvesenet ettersom kommunen fortsatt sitter med ansvaret selv om drift er delegert til en større samarbeidsform (DSB, 2013, s. 25). Samtidig vil brann- og redningsvesenet også ha et eget ansvar for drift, uavhengig av samarbeidsform, fordi de har et avgrenset ansvarsfelt innenfor kommunen.

Likhetsprinsippet

Likhetsprinsippet innebærer at driften og organiseringen ved en normalsituasjon i størst mulig grad skal gjenspeile den driften man har under en ekstraordinær hendelse (Meld. St. 29, 2012, s. 40). Det betyr at kommunen for eksempel skal ha iverksatt sikkerhetsmekanismer for uønskede hendelser som skal være inkorporert i den daglige driften. Dette kan være bruken av beredskapsråd, oppdaterte beredskapsplaner eller god kartlegging av kjente risiko og sårbarhetsmomenter i lokalområdet. Prinsippet gjelder for alle nivåer innenfor offentlig og privat organisering (St.meld. nr. 17, 2002, s. 4). Den universelle anvendelses over flere organisasjonsnivåer vil naturlig påvirke aktuelle tiltak. Regionale virksomheter vil ha en annen tilpasning til regelverket en brann- og redningsvesenet med en lokalforankret drift.

Nærhetsprinsippet

Ved en uønsket hendelse er det ønskelig at den håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå. I likhet med ansvarsprinippet er grunntanken at den virksomheten som har størst nærhet til krisen vil være best rustet til å håndtere den (Meld. St. 29, 2012, s. 40). I motsetning til ansvarsprinsippet sier ikke dette prinsippet noe om et formelt ansvar, men er i større grad en føring i forhold til mest hensiktsmessig gjennomføring. Et eksempel kan være kommunens overordne ansvar for drift og håndtering av vann- og avløpsanlegget. Etter nærhetsprinsippet kan det bety at en uønsket hendelse her kan løses av andre aktører som i større grad er involvert i den daglige driften. Dette kan gi aktører

utenfor kommunens organisering et større ansvar. Likevel er regjeringen tydelige på at nærhetsprinsippet ikke vil gjelde ved sikkerhetspolitiske kriser (Meld. St. 29, 2012, s. 40).

Samvirkeprinsippet

Samvirkeprinsippet legger krav til at enhver myndighet, virksomhet eller etat har et eget ansvar om å arbeide for mest mulig samvirkning mellom aktuelle aktører (Meld. St. 29, 2012, s. 40). Prinsippet går både på beredskapen for uønskede hendelser, men også på bruken av ressurser mellom ulike sektorer. Ulike regelverk, rutiner og øvelser må samsvare med hva andre virksomheter har innarbeidet på en slik måte at er systemet mest mulig universelt (Meld. St. 29, 2012, s. 40). Prinsippet skal synliggjøre ansvaret aktørene har etter sektorovergripende lovgivning som for eksempel Plan- og bygningsloven.

På samme måte som nærhetsprinsippet griper ikke samvirkeprinsippet inn i ansvarsfordelingen (Meld. St. 29, 2012, s. 40). Likevel gir det aktørene et ansvar om samhandling, der hensikten blir å få alle deler av beredskapskjeden til å hensynta hverandre. Et eksempel er kommunens ansvar om å søke samarbeid med statlige og regionale aktører ved etterlevelse av sin beredskapsplikt (DSB, 2018, s. 12).

5.2 Hvilket lovverk påvirker brann- og redningsvesenet ved kommunal arealplanlegging?

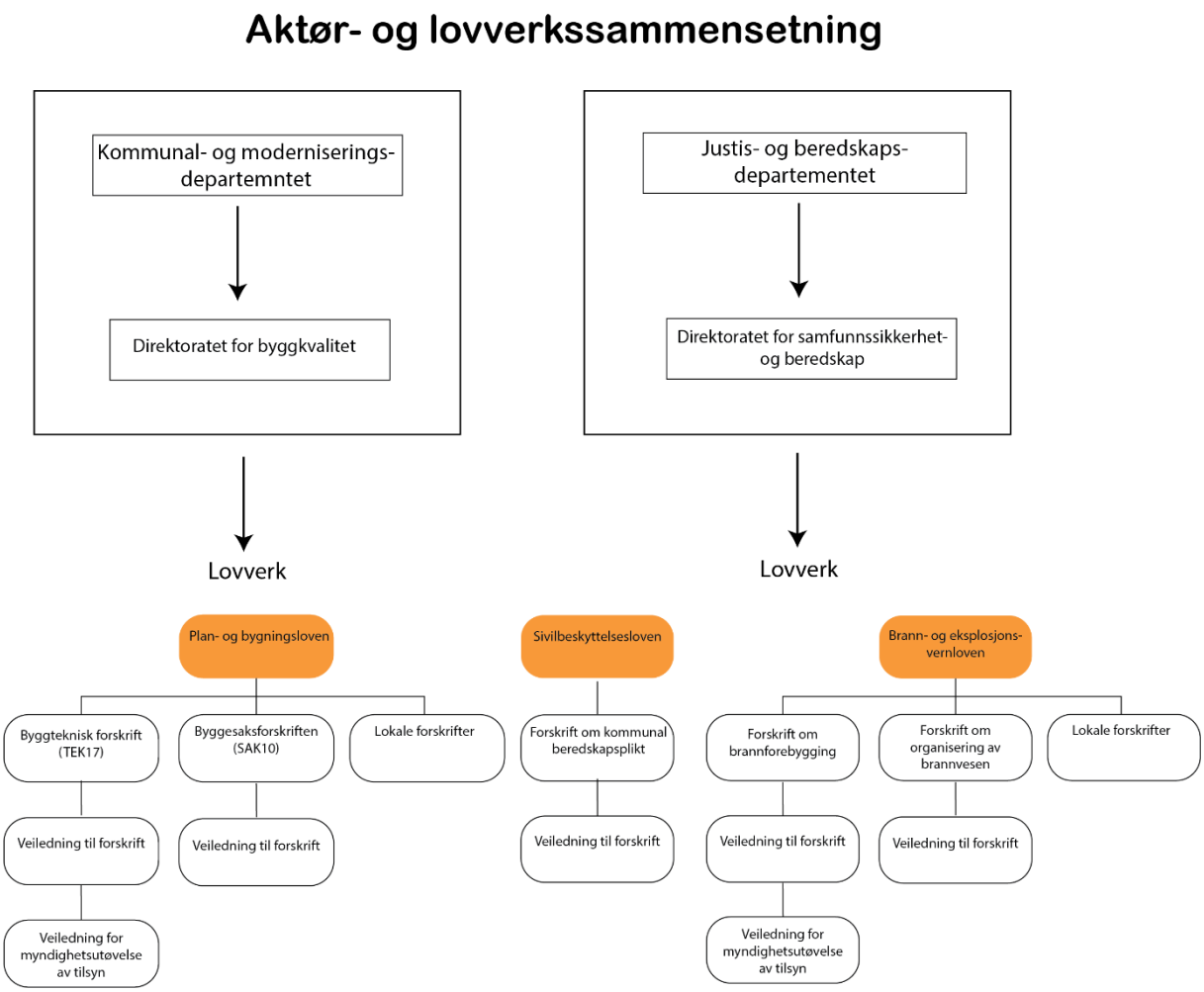
Innenfor dette kapitel vil kommunens plikter opp mot brann- og redningsvesenet beskrives. Brann- og redningsvesen og kommunen vil beskrives som to ulike parter. I dette ligger det at «brann- og redningsvesenet» brukes om fagetaten, enten som kommunal etat eller som et interkommunalt samarbeid. «Kommunen» viser til kommunen som planmyndighet. Overordnet er kommunen pliktsubjekt for begge, men skilles her av praktiske grunner.

5.2.1 Kommunen som lokal fagmyndighet

Kommunen som lokal fagmyndighet innenfor samfunnssikkerhet strekker seg over en rekke ulike sektorlovgivninger. Brannlovgivningen henger tett sammen med spesielt Plan- og bygningsloven (2008), og i praksis er dette noe både brann- og redningsvesenet og arealplanleggere må forholde seg til. I tillegg legger sivilbeskyttelsesloven (2010) et overordnet ansvar på kommunen både som planmyndighet, men også som offentlig tjenestetilbyder. Nedenfor vil de ulike lovverkene beskrives nærmere med tilhørende forskrifter.

Nedenfor illustreres oppgavens avgrensing i forhold til lovgivningen. Forskrifter, utredninger, proposisjoner og andre veiledere vil komme i tillegg. Figur 9 viser den aktuelle lovverk- og aktørsammensetningen som er utgangspunktet for oppgaven. Samtidig illustreres aktørfordelingen og tredelingen av regelverket i figur 10.

Figur 9: Kommunen som lokal fagmyndighet. Kilde: Egenprodusert



Figur 10: Aktør- og lovverkssammensetning. Kilde: Egenprodusert

5.2.1.1 Brann- og eksplosjonsvernloven

Gjennom loven beskrives en rekke ulike plikter retter mot kommunen, virksomheter, produkter og andre. Alle offentlige og private virksomheter er regulert av et sett ulike lover. Dette gjør lovverket til et av de viktigste reguleringsverktøyne innenfor sikkerhet (NOU, 2006:6, s. 60). Det øverste verktøyet Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap kan bruke for å understøtte sitt arbeid er det nasjonale lovverket. Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) er den overordnede brannlovgivningen.

Lovens formål er definert i §1 og lyder:

> *Verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker, samt uønskede tilsiktede hendelser (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §1).*

Forarbeidene til Brann- og eksplosjonsvernloven beskriver hvordan loven skal tilpasses og bygges på Kommunelovens prinsipper (Ot.prp. nr. 28, 2002, s. 3). Ansvar og myndighet tilfaller dermed kommunen, med kommunestyret som øverste organ. I forkant av lovendringen ble rolleavgrensingene mot ulike forvaltningsorganer kritisert for å være uoversiktlig, og at ansvarsfordelingen mellom nasjonale og lokale myndigheter fremstod som uhensiktsmessig (Ot.prp. nr. 28, 2002, s. 7). Lovutvalget kom med et forslag om økt bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser som et verktøy i beslutningsprosessen. Videre ville det bli enklere å kartlegge ansvar når det forelå en klarere beskrivelse av risikoene (Ot.prp. nr. 28, 2002, s. 15). Departementet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) viste til at en harmonisering mot Kommunelovens føringer ville skape et økt fokus på hvilket ansvar kommunens politiske og administrative ledelse har mot brann- og eksplosjonsvernarbeidet (Ot.prp. nr. 28, 2002, s. 50).

Brann- og redningsvesenets oppgaver er klart definert gjennom lovverket (§11). Kommunen kan likevel tillegge brann- og redningsvesenet andre oppgaver så lenge det ikke svekker gjennomføringsevnen for de lovpålagte pliktene (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §11 andre ledd).

Gjennom Brann- og eksplosjonsvernloven legges ansvaret til kommunen ved §9

> *Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9 første ledd)*

Det er en overordnet plikt for kommune å drifte et brann- og redningsvesen som kan ivareta plikter etter loven. Dette er i samsvar med forarbeidene og intensjonen bak lovgivningen. I tillegg skal kommunen gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for å dimensjonere brann- og redningsvesenet mest mulig effektivt (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9 andre ledd). Det legges dermed et klart krav på kommunene for å kartlegge risiko. Det foreligger ingen nærmere beskrivelse rundt

hvordan risiko og sårbarhet skal tolkes, og hva som eventuelt inkluderes. Sentralt for denne oppgaven vil være å se hvordan arealplanlegging skal tolkes av brann- og redningsvesenet i forhold til dimensjonering, risiko og sårbarhet. Risiko- og sårbarhetsanalyser samt annen dokumentasjon skal sendes til Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap etter §10. Likevel har direktoratet ingen instruksjonsmyndighet ovenfor kommunen (DSB, 2013, s. 25).

De krav og muligheter som tilfaller kommunen og dernest brann- og redningsvesenet gjennom loven får likevel ikke virkning før et bygg er ferdigstilt (Intervju, brann- og redningsvesenet, 2021). Her har det blitt uttrykt frustrasjon fra brann- og redningsvesenet sin side (Intervju, brann- og redningsvesenet, 2021). Brann- og eksplosjonsvernlovens adgang til pålegg eller forbud mot bruk (§37), tvangsmulkt (§39) eller tvangsgjennomføring (§40) er ikke aktuell før bygget står ferdig og det blir gitt ferdigattest fra kommunen. Det finnes tilsvarende bestemmelser i plan- og bygningsloven, men da er ansvaret flyttet fra kommunen som brannmyndighet til kommunen som planmyndighet. Eventuelt som et interkommunalt samarbeid. Dette vil drøftes nærmere i del 10.

5.2.1.2 Forskrift om brannforebygging

Forskrift om brannforebygging (2015) er hjemlet i Brann- og eksplosjonsvernloven, og er utarbeidet for å redusere sannsynligheten for brann, og redusere potensielle konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier (forskrift om brannforebygging, 2015, §1). Også her vil oppgaven konsentrere seg om de plikter som tilfaller kommunen, og kommunens forvaltningsansvar.

Ved revisjonen av forskrift om brannforebygging var et viktig moment at brann- og redningsvesenet skulle få en større frihet til å organisere sitt forebyggende arbeid basert på kartlagt risiko (Meld. st. 10, 2017, s. 42). Ressursfriheten fordrer med det at brann- og redningsvesenet i større grad enn tidligere har et systematisk arbeidet med kartlegging av risiko og sårbarhet. Gjennom Meld. St. 5 (2020–2021) viser regjeringen til at tilbakemeldingene etter revideringen har vært positive (Meld. St. 5, 2021, s. 110). Brann- og redningsvesenet opplever en styrkning av det forebyggende arbeidet, og at kommunene i større grad kan ivareta sikkerheten til kartlagte risikogrupper (Meld. St. 5, 2021, s. 110). Bakgrunnen for arbeidet ble beskrevet i NOU 2012:4 der utvalgte blant annet anbefalte at det på et sentralt nivå skulle tydeliggjøres hva kommunens plikter er, samtidig som kommunen måtte beholde en handlingsfrihet for lokale prioriteringer og tiltak (NOU, 2012:4, s. 13). Samtidig ville en slik prosess også kartlegge ansvarsforhold og arbeidsprosesser, noe som ville gi en mer helhetlig oversikt over brann- og redningsvesenet sitt arbeid (NOU, 2012:4, s. 133).

Som vist gjennom Brann- og eksplosjonsvernloven §9 skal kommune sørge for å etablere og drifte et brann- og redningsvesen som blant annet skal ivareta forebyggende plikter. Plikten forsterkes gjennom forskriften da det stilles krav til kartlegging, planlegging og gjennomføring i loven (forskrift om brannforebygging, 2015, §§14, 15 og 16). Kommunen kan også gjennomføre tilsyn på brannobjekter

på bakgrunn av kartlagt risiko. Det forebyggende arbeidet er avhengig av dimensjonering og bemanningen til brann- og redningsvesen. Forskrift om organisering av brannvesenet (2002) har klare krav til bemanning og kvalifisering av den forebyggende avdelingen. Dette vil beskrives nærmere i neste kapittel.

§19 i forskriften lister opp «andre tiltak mot brann» som kommunen skal gjennomføre. Det vises til holdningsskapende arbeid, men også kommunens ansvar som planmyndighet (forskrift om brannforebygging, 2015, §19 andre ledd).

> *Kommunen skal fremme brannsikkerhet gjennom kommunale og regionale planleggings- og beslutningsprosesser (forskrift om brannforebygging, 2015, §19 andre ledd).*

Til forskjell fra kravet om risiko og sårbarhets kartlegging etter §14 og Brann- og eksplosjonsvernloven §9 skal kommunen her uoppfordret inkludere brannsikkerhet gjennom sine planprosesser. Også her vises det til kommunens rolledeling, både som brannmyndighet, men også som planmyndighet. «Kommunen» brukes riktignok konsekvent gjennom hele forskriften som pliktsubjekt for å vise at kommunen er den som står ansvarlig. Likevel illustrerer tiltaket det todelte ansvaret.

Dette ansvaret kan også ses gjennom kommunens krav til vannforsyning etter §21. Her vises det til at kommunen «skal sørge for» tilstrekkelig vannforsyning. Bruken av beskrivelsen gir en åpning i forhold til hvordan dette skal gjennomføres i praksis (DSB, 2013, s. 27). Kommunen som planmyndighet og tjenestetilbyder er den ansvarlige aktøren for å dekke brann- og redningsvesenets sitt behov (forskrift om brannforebygging, 2015, §21 første ledd). Brannstudien (2013) beskrev den samme begrepsbruken i forskrift om organisering av brannvesenet (2002). Studien argumenterer for at begrepsbruken legger til rette for en fleksibilitet hos kommunene. Et svært dagsaktuelt eksempel som vil bli beskrevet nærmere i kapitel 7.1 er konflikter rundt finansieringen av vannforsyningstiltak etter §21.

5.2.1.3 Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen

Dimensjoneringen av brann- og redningsvest er nærmere beskrevet i forskrift om organisering av brannvesenet (2002). Forskriften legger grunnlaget for hvor brannstasjonene skal plasseres, hvordan de skal bemannes, og hvilket utstyr brann- og redningsvesenet skal ha tilgjengelig (illustrert ved HIB sin bruk av høydemateriell i figur 11).

Figur 11: Forskriftens krav til brann- og redningsvesenet sitt utstyr. Kilde: Stian Bye Høgsveen

Formålsparagrafen angir at:

> *Forskriften skal sikre at enhver kommune har et brannvesen som er organisert, utrustet og bemannet, slik at oppgaver pålagt i lov og forskrifter blir utført tilfredsstillende. Videre skal forskriften sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av den risiko og sårbarhet som foreligger (forskrift om organisering av brannvesenet, 2002, §1-1)*

Også gjennom denne forskriften er det i likhet med forskrift om brannforebygging vist til at kommunen er pliktsubjektet som plikter å oppfylle kravene i forskriften (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §1-3). Forskriftens plikter skal dokumenteres gjennom en risiko- og sårbarhetsanalyse som skal koordineres med kommunens analyser innenfor andre sektorer (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §2-4). Analysen gjøres for å skape et planverk og en oversikt kommunen kan forholde seg til. Analyseplikten går mye bredere enn det tidligere beskrevet i Forskrift om brannforebygging som mer spesifikt skal rette seg mot synligheten og konsekvensene fra en brann (forskrift om brannforebygging, 2015, §14). En annen likhet kan ses i §2-4 femte ledd der kommunen skal integrere brann- og redningsvesen sin virksomhet inn i egne planer for risikoforebygging og skadebegrensende innsats. Hva som ligger i skadebegrensende innsats og hvordan det skal inkluderes er ikke nærmere beskrevet i forskriften. Derimot viser Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap gjennom veiledningen til forskriften at risiko- og sårbarhetsanalyser i sammenheng med utbyggingsavtaler er særs viktig (DSB, 2003, s. 17). Bakgrunnen er at utbyggingsplaner kan påvirke brann- og redningsvesenet sin operative og forbyggende tjeneste ved kjøreavstander, krav til innsats, krav til utstyr eller krav til tilsyn.

I forhold til innsatstid og plassering av beredskapen plikter brann- og redningsvesenet å nå frem til tettbebyggelse med særlig fare for brannspredning på maksimalt 10 minutter (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §4-8). Dette inkluderer også områder med det forskriften definerer som omfattende eller konsentrert næringsdrift. Etter samtaler med brann- og redningsvesenet oppgis

dette som en utfordring, da det er vanskelig å avgjøre når et næringsfelt utvikler seg fra normal drift, til omfattende og konsentrert drift (Kartleggingssamtale, 2020). Ellers er innsatstidene henholdsvis 10 og 20 minutter i og utenfor tettsted (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §4-8). Virksomhetens utstrekning skal kartlegges både gjennom brann- og redningsvesenet sin risiko- og sårbarhetsanalyse etter forskrift om brannforebygging og forskrift om organisering av brannvesenet. I tillegg skal de kartlegges i kommunes overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse som vil bli beskrevet videre i kapitel 8. Kartleggingen vil dermed bero på en delt forståelse mellom brann- og redningsvesenet samt planavdelingen i kommunen. Veiledningen til forskriften poengterer Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap at ved planlegging av objekter som nevnt i §4-8 første legg må det tas hensyn til brann- og redningsvesenet sin innsatstid (DSB, 2003, s. 39).

Lokaliseringen av beredskapen tar utgangspunkt i at det skal legges til et tettsted der slikt finnes (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §5-1). Plasseringen avgjøres av funnene fra risiko- og sårbarhetsanalysen, tettstedsammensetningen, innbyggertall og innsatstider i kommunen (DSB, 2003, s. 55). Et tettsted er etter forskriften et tettbebygget område med er enn 200 beboere, hvor avstanden normalt sett ikke vil overstige 50 meter. Tettstedets avgrensing går uavhengig av administrative grenser. Dette er den samme definisjonen som Statistisk sentralbyrå bruker i sin tettstedskartlegging (forskrift om organisering brannvesen, 2002, §1-4 (tettsted)).

Videre beskriver forskriften en rekke minimumskrav i forhold til bemanning innenfor forebyggende- og beredskapsavdelingen (kapittel 3 og 5). Oppgaven vil ikke diskutere eller problematisere disse bestemmelsene videre. Det er i stor grad et detaljstyrt regelverk som oppgir hvordan brann- og redningsvesenet skal bemannes per x tusen innbygger. Dette anses å ligge utenfor oppgavens problemstilling og vil bare bli diskutert overordnet i forhold til ikrafttredelsen av den nye forskriften for organisering av brannvesenet (brann- og redningsvesenforskriften, 2021). Gjeldende forskrift pålegger også kommunen plikter i forhold til høyderedskap og vannforsyning (§§ 5-5 og 6-1). Disse vil diskuteres under gjennomgangen av de praktiske eksemplene i kapitel 7.1.

5.2.2 Plan- og bygningsloven

Som beskrevet i innledningen forutsetter oppgaven at leseren har en viss kjennskap til plansystemet og vil derfor ikke beskrive Plan- og bygningsloven i detalj. Spesielt vil det ses til plan- og bygningslovens:

Kapitel 4 – Generelle utredningskrav	Kapitel 12 – Reguleringsplan
Kapitel 5 – Medvirkning i planprosessen	Kapitel 25 – Tilsyn
Kapitel 9 – Interkommunalt plansamarbeid	Kapitel 27 – tilknytning til infrastruktur
Kapitel 11 – Kommuneplan	Kapitel 28 - Krav til byggetomta og ubebygd areal

I motsetning til brannlovgivningen er plan- og bygningsloven underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for byggkvalitet. Det betyr at det kan ligge andre føringer til grunn enn ved brannlovgivningen. Likevel skal plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov samordne forvaltningens oppgaver:

> *(...) bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser (pbl, 2008, §1-1 andre ledd)*

«Bruk (…) av ressurser» legger en vid føring for hva plan- og bygningsmyndighetene skal inkludere i sin samordning. I tillegg er det etter §1-4 plan- og myndighetenes ansvar å inkludere offentlige myndigheter i planprosessen:

> *Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde (pbl, 2008, §1-4 andre ledd).*

Og mer spesifikt skal kommunen også etter loven:

> *Fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv (pbl, 2008, §3-1 (h)).*

Fra lovsitatene er det klart at kommunen har en overordnet rolle etter plan- og bygningsloven til å både fremme samfunnssikkerhet og forebygge risiko ved å involvere berørte parter, som for eksempel brann- og redningsvesenet. Dette kan helt praktisk gjennomføres ved brann- og redningsvesenets inkludering i ROS etter §4-3 eller gjennom planverktøyene som beskrevet i kapitel 5.2.

Kommunens planverktøy og lovhjemmel deles etter loven inn i tre plannivåer: Kommuneplan- reguleringsplan- og byggesaksnivå. Oppgaven inkludere alle nivåene i sin analyse, og viser til ulike eksempler. Loven vil ikke ytterligere eksemplifiseres i dette kapitel, men den vil være en kontinuerlig del av analysen og drøftingen gjennom oppgaven. Det er derfor viktig å se utgangspunktet med kommunes overordnede plikt, og hvordan kommunen som planmyndighet kan bruke ulike verktøy over forskjellige plannivåer.

5.2.2.1 Byggteknisk forskrift (TEK17)

Byggteknisk forskrift blir utgitt av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) som er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Byggteknisk forskrift skal fastlegge et minimum av krav et byggverk må oppretthold for å oppføres lovlig i Norge (DiBK, 2017b). Forskriften består både av funksjonskrav og ytelseskrav, men spesielt innenfor brannsikkerhet foreligger det en rekke preaksepterte ytelser (DiBK, 2017a). En preakseptert ytelse er et forhåndsbestemt krav som DiBK har vurdert at oppfyller eller vil bidra til å oppfylle funksjonskrav i forskriften (DiBK, 2017b).

Kapitel 11 i forskriften omhandler sikkerhet ved brann for det enkelte byggverket. Hovedformålet er i likhet med brannlovgivningen underlagt Justis- og beredskapsdepartementet å redusere sannsynligheten for skader, tap av liv, samt å ivareta materielle verdier (Byggteknisk forskrift, 2017, §11-1). Bakgrunnen for at formålet med forskriften kan oppfylles beror på (Byggteknisk forskrift, 2017, kapitel 11):

- Byggverkets bruk
- Byggverkets dimensjonering
- Arealer og antall etasjer
- Særskilt risiko og potensiell brannenergi
- Plassering mot nabobebyggelse
- Tilgjengelighet og adkomst for brann- og redningsvesenets høyderedskap
- Lokale rammebetingelser

Sett oppimot arealplanleggingens påvirkning mot brannberedskap og risiko påpekes det i tredje ledd at byggverk ikke skal plasseres eller prosjekteres på en slik måte at det vil øke sannsynligheten for brannspredning. Overordnet skal byggverket være tilrettelagt for effektiv slokking og forberedt brann- og redningsvesenet sitt slokkemannskap (Byggteknisk forskrift, 2017, §11-17). Dette inkluderer tiltak som tilkomstveier, merking og oppholdsareal for kjøretøy. Hensikten er å effektivisere en potensiell slokkeinnsats ved å best mulig tilpasse byggverket brann- og redningsvesenet sine behov.

5.2.2.2 Byggesaksforskriften (SAK10)

Byggesaksforskriften er en utfylling av plan- og bygningslovens bestemmelser vedrørende byggesaksbehandling, kvalitetssikring og kontroll, om tilsyn, om godkjenning av foretak for ansvarsrett og om reaksjoner der reglene ikke er fulgt (DiBK, 2011). SAK10 vil i mindre grad beskrives i denne oppgaven, men det vil vises eksempler omhandlende tilsyn og kontroll, ansvarsrett og dokumentasjonskrav. Dette vil særlig eksemplifiseres i kapitel 5.9.1.1, 7.1.1.4 og 10.3.1.

5.2.3 Sivilbeskyttelsesloven

Etter §1-1 i Sivilbeskyttelsesloven er formål å beskytte liv, helse, miljø og infrastruktur i krig, men også ved uønskede hendelser i fredstid. Kommunen får i slike tilfeller en rolle som en lokal koordinerer som skal samkjøre sine lovpålagte plikter med relevante aktører (DSB, 2018, s. 12). Fremfor alt er §§14 og 15 sentrale for denne oppgaven. Kommunen plikt til å kartlegge risiko i kommunen i en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen (helhetlig-ROS). Videre

skal risiko- og sårbarhetsanalysen ligge til grunn for kommunen sitt arbeid etter plan- og bygningsloven (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §14 første og andre ledd). Kommunens arbeid med helhetlig-ROS samt lovens bestemmelser vedrørende revisjon av analysen vil bli en betydelig del av oppgaven.

Videre i §15 gis kommunen en oppfølgende plikt om å utarbeide en beredskapsplan med utgangspunkt i kommunens helhetlige-ROS. Kommunens arbeid med beredskapsplan inkluderes ikke i like stor grad i oppgaven som arbeidet med ROS. Likevel er det viktig å se de to i sammenheng, og spesielt i forhold til revidering. Beredskapsplanen skal revideres årlig, mens kommunens helhetlige-ROS skal revideres i takt med revisjon av kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven, og endret risikobildet (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §§14 og 15 tredje ledd).

Til slutt vil et viktig punkt for oppgaven være tilsyn av kommunens plikter etter sivilbeskyttelsesloven med påfølgende forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011). Lovens §29 legger opp til at statsforvalteren etter kommuneloven (2018) kapittel 30 kan føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av pliktene etter blant annet §§14 og 15 (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §29 tredje ledd).

5.2.3.1 Forskrift om kommunal beredskapsplikt

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap ga i 2018 ut en veileder for å tolke forskriften om kommunal beredskapsplikt. Oppgaven vil her bruke samme definisjon for samfunnssikkerhet som direktoratet. Direktoratet henviser i sin veiledning til definisjonen som ble bruk i Meld. St. 10 (2016–2017).

> *Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Meld. St. 10, 2017, s. 19).*

Definisjonen beskriver samfunnet som en helhet, og dets evne til å forsvare grunnleggende verdier og funksjoner. Kommunen blir her et verktøy for å forsvare en helhetlig sikkerhet som starter lokalt. Direktoratet forsterker denne beskrivelsen ved å påpeke at kommunens plikt etter forskriften er å se sikkerhet i et helhetlig perspektiv, der målet er å bygge robuste og trygge lokalsamfunn (DSB, 2018, s. 8). Beredskapsplikten er et krav til kommunene om å arbeide med samfunnssikkerhet, der direktoratet særlig viser til tre virkemidler kommunene aktivt skal bruke: (DSB, 2018, s. 12)

- Et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid.
- Et tverrsektorielt perspektiv.
- Samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører.

For å nå disse målene presenteres det en rekke ulike verktøy. Spesielt vises det til en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og en overordnet beredskapsplan. Det påpekes likevel at selv om kommunen påtar seg et ansvar som en samordner, så ligger fortsatt ansvaret hos de aktuelle aktørene (DSB, 2018, s. 12).

Hendelsesspennet deles av direktoratet inn i tre deler: Hverdagshendelser, hendelser som påvirker beredskapen, samt sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter (DSB, 2018, s. 12). Hverdagshendelser beskrives som en hendelse som faller utenfor beredskapsplikten (figur 12). Mindre hendelser skal ivaretas av nødetatene med tilhørende regelverk (DSB, 2018, s. 12). Gjennom brannlovgivningen er dette som vist fortsatt et kommunalt ansvar. Likevel vil et overordnet ønske om å redusere sannsynligheten for større trusler og hendelser også påvirke grunnlaget for hverdagshendelser (DSB, 2018, s. 12). Gitt oppgavens problemstilling blir det særlig viktig å se på brann- og redningsvesenets inkludering i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalysen.

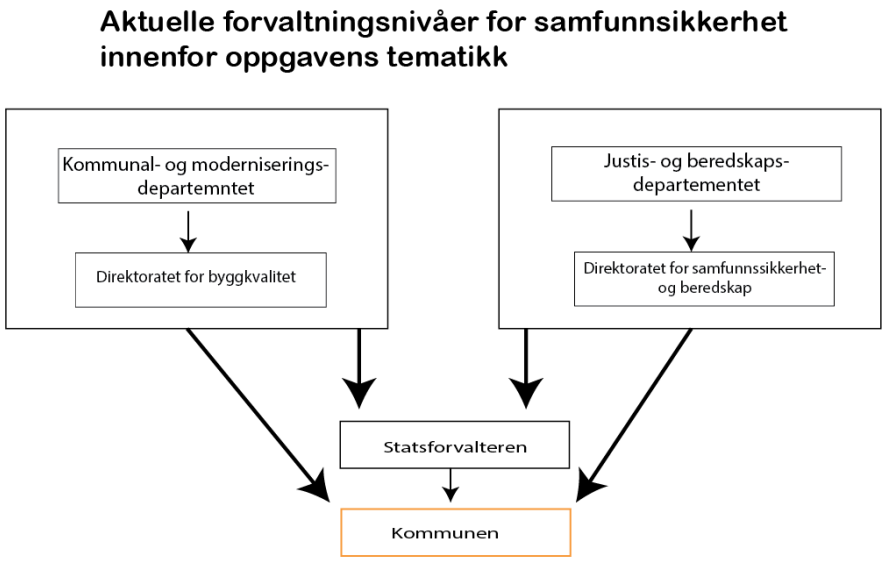
Figur 12: Beredskapsplikten innenfor hendelsespyramiden. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018).

Veilederen gir videre en omfattende innføring og beskrivelse av den kommunale beredskapsplikten og hvordan forskriften skal tolkes. Oppgaven vil ikke gjengi en beskrivelse av denne plikten videre. Samtidig har hovedfokuset gjennom lovbeskrivelsene konsentrert seg om det regelverket som kan påvirke brann- og redningsvesenet, og ikke det totale regelverket for den kommunale beredskapen.

5.3 Forvaltningsnivåer for samfunnssikkerhet

Nedenfor følger en beskrivelse og illustrasjon (figur 13) av forvaltningskjeden for brann- og redningsvesenet. Det vil bli referert til den samme forvaltningskjeden når plansystemet og det overordnede regelverket skal beskrives i kapittel 8. I dette kapittelet begrenses beskrivelsene til å gjelde de forvaltningsorganene som påvirker brann- og redningsvesenets organisering og dimensjonering. Siden brann- og redningsvesenet er ulikt organisert over hele Norge vil beskrivelsene se på det helhetlige regelverket. Kommunens plikter og regionale myndigheters tilsyn- og

veiledningsplikt beskrives fordi mange av landets kommuner har et selvstendig brannvesen som vil være en integrert del av kommunen.



Figur 13: Aktuelle forvaltningsnivåer for samfunnssikkerhet innenfor oppgavens tematikk. Kilde: Egenprodusert

Justis- og beredskapsdepartementet

Brann- og redningsvesenet er en kommunal ressurs, som i stor grad vil dekke en lokal beredskap. Likevel finnes det et overordnet regelverk og nasjonale styringslinjer. Justis- og beredskapsdepartementet har det sektorovergripende beredskapsansvaret i Norge samtidig som de er nasjonal tilsynsmyndighet (DSB, 2013, s. 25). Etter Buvikutvalget i 1992 ble det anbefalt at Justis- og politidepartementet burde være samordningsansvarlig for den generelle samfunnssikkerheten (NOU, 2006: 6, s. 52). Denne plikten er formalisert i Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (2017). Gjennom instruksen vises det til de tidligere forklarte hovedprinsippene for samfunnssikkerhet, og hvordan dette skal være grunnleggende prinsipper for alt beredskapsarbeid (Samfunnsikkerhetsinstruksen, 2017). Spesielt sentralt for denne oppgaven er kapittel V punkt 3, hvor det vises til at departementer med hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner skal avklare ansvarsforhold og identifisere gråsoner og overlappende ansvarsområder. Instruksen fastsetter Justis- og beredskapsdepartementet sin særegne rolle som samordningsaktør innenfor samfunnsikkerhetsarbeid på nasjonalt nivå (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kapittel VI). I dette ansvaret ligger det en forventning om at departementet skal sammenstille risiko fra flere sektorer med et tverrsektorielt perspektiv. Det er likevel viktig å påpeke at samordningsansvaret ikke endrer ansvarsprinsippet, som forklart i kapitel 5.1 (NOU, 2006: 6, s. 52). For denne oppgaven blir spesielt Justis- og beredskapsdepartementet sitt samordningsansvar ovenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementet samt Direktoratet for byggkvalitet viktig. Nærmere beskrivelser ses i departementets veileder (JD, 2019b).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap har etter instruksen blitt delegert myndighet til å føre tilsyn på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kapittel 7). Direktoratet skal understøtte departementet, og fungerer som nasjonal brannmyndighet. Direktoratets forvaltningsansvar strekker seg over en rekke ulike lover, men særlig brann- og eksplosjonsvernloven (2002) og sivilbeskyttelsesloven (2010) sammenfaller med oppgavens tematikk. Plan- og bygningsloven (2008) som en overordnet tverrsektoriell lov legger føringer for direktoratets arbeid (DSB, u.å (a)). Direktoratet har følgende roller: (DSB, u.å (a))

- Faglig rådgiver
- Iverksetting av vedtatt politikk
- Forvaltning av lovgivning
- Telekommunikasjonsoperatør
- Etatsledelse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)

KMD er et av de største departementene i Norge og har ansvarlig for en rekke ulike ansvarsområdet (KMD, 2020a). Relevant for denne oppgaven er departements ansvar for statsforvalteren, boligpolitikk, kommunal forvaltning og planlegging etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Dette kan for eksempel ses ved nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (KMD, 2019a). Her pekes det på at en god gjennomføring av arealplanleggingen beror på elementer som (KMD, 2019a, s. 9 og 19):

- Avgjørelser tas på riktig plannivå.
- Reguleringsplaner følger opp kommuneplanens arealdel.
- Bruk av ROS gir et grunnlag for planprosessen, valg av løsning og skal legges til grunn for plan- og byggesaksbehandlingen.

Hvordan disse elementene blir en del av kommunens planprosess vil beskrives nærmere i del 7.

Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet er sentral myndighet på en rekke områder innenfor bygningsdelen i Plan- og bygningsloven (KMD, 2021d, s. 3). Instruksen til DiBK er fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvor et av målene er å fremme byggkvalitet utover kravene i TEK17 (KMD, 2021d, s. 3). Overordnet er instruksen å:

> *bidra til at det på en effektiv måte bygges sikre, miljøvennlige og tilgjengelige boliger og bygg, og at kravene til byggverk følges (KMD, 2021d, s. 2)*

Videre skal direktoratet fungere som fagmyndighet ovenfor departementet, og gi råd for videre utvikling av regelverket.

Statsforvalteren

I tillegg til direktoratet skal statsforvalteren være en faglig pådriver for brann- og redningsvesenet og kommunen etter Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015) kapittel 5. Statsforvalteren er statens øverste representant på regionalt nivå (Meld. St. 5, 2021, s. 104). Det er statsforvalteren som etter kommuneloven kapittel 30 er tilsynsmyndighet for å vurdere effekten av kommunenes virksomhet (Kommuneloven, 2018, §30-2). I tillegg skal statsforvalteren føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av sivilbeskyttelseslovens (2010) plikter om kommunal beredskap etter kapittel 6. Dette kan inkludere brann- og redningsvesenets dimensjonering i forhold til det behovet som blir belyst gjennom en risiko- og sårbarhetsanalyse. Direktoratets tilsyn vil begrenses fordi de også er klageinstans for vedtak fattet av kommunestyret (DSB, 2013, s. 25). I forvaltningskjeden skal dermed både statsforvalteren og direktoratet føre tilsyn med kommunene. Eksempler på statsforvalterens overordnede risiko- og sårbarhetsarbeid vil presenteres i kapitel 6.1. Statsforvalteren sitt tilsynsansvar ovenfor kommunene vil bli nærmere beskrevet i kapittel 7.2.1.

Kommunen

Samfunnssikkerhet kan deles inn i to ulike ressurskategorier: Operative ressurser som gjør en direkte innsats der hendelsen inntreffer. Dette kan for eksempel være politi, ambulanse eller brann- og redningsvesenet (Meld. st. 10, 2017, s. 23). Brann- og redningsvesenet som en kommunal ressurs er forskjellig fra politi og ambulansetjenesten som er regionalt forvaltet (Politiloven, 1995, §15; Akuttmedisinforskriften, 2015, §10). Statens kontroll av et kommunalt brann- og redningsvesen skjer gjennom styring av kommunene ved lov og forskrift (Meld. St. 5, 2021, s. 113). Eksempler på dette plikter etter brann- og eksplosjonsvernloven og påfølgende forskrifter.

Den andre ressurskategorien er kommunene som en forvaltnings- og styringsressurs (Meld. st. 10, 2017, s. 23). Kommune skal opprette, drifte og dimensjonere brann- og redningsvesenet etter den risikoen som foreligger lokalt (Meld. st. 10, 2017, s. 23; brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9 første ledd). I tillegg skal de kartlegge den risikoen som kan få påvirkning for brann- og redningsvesenets arbeid og oppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9 andre ledd).

En stor del av det forebyggende sikkerhetsarbeidet beror på individet. Etter brann- og eksplosjonsvernloven har for eksempel enhver plikt til å forebygge og begrense skader ved brann,

eksplosjon eller annen ulykke (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §5). Likevel vil kommunen være den aktuelle forebyggingsressursen på lokalt nivå sett i sammenheng med nærhetsprinsippet.

5.4 Organisasjonsmodeller ved interkommunalt brannsamarbeid

Den lokale organiseringen av brann- og redningsvesenet er i stor grad et resultat av kommunens selvstyre og hva de ser som mest hensiktsmessig (DSB, 2015a, s. 51). Det er en stor variasjon rundt hvordan kommunene velger å organisere seg, noe som vitner om at det foreligger forskjeller mellom dem. Denne ulikheten kan også ses nasjonalt ved de føringene som legges til grunn av til enhver tids sittende regjering og opposisjon. Øistein Gjølberg Karlsen, direktør for KS Bedrift Brann og redning, kritiserte i 2019 Trygve Slagsvold Vedum med den tittel at frivillig brannsamarbeid ikke er sentralisering slik det ble frontet (Karlsen, 2019).

I dag er det som beskrevet 205 brann- og redningsvesen i Norge fordelt utover 356 kommuner (Regjeringen, 2020). Det betyr at det finnes flere lokale selvstendige brann- og redningsvesen som er underlagt kommunen. Bakgrunnen for dette, om det er geografiske stedegne forskjeller, organisatoriske forskjeller eller personavhengige forskjeller vil i dette kapitelet i mindre grad diskuteres. Hensikten vil være å kort beskrive hvilke organisasjonsformer som foreligger.

Etter kommuneloven §17-1 gis kommuner og fylkeskommuner muligheten til å inngå ulike typer samarbeid. I KMD sin veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (u.å) gis det at regler om interkommunalt samarbeid ikke burde tas inn i særlovgivningen, og at utgangspunktet bør være etablerte samarbeid etter kommuneloven (KMD, u.å, s. 41). Utgangspunktet vil derfor være å se på den vanlige samarbeidsformen for brann- og redningsvesenet i Norge etter kommuneloven. Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap opplyser at de i hovedsak kjenner til fire ulike modeller og at disse er forankret i henholdsvis kommuneloven og IKS-loven (DSB, 2015a, s. 52 – 53):

- Vertskommunemodellen
- §27-samarbeid
- Kommunalt foretak
- Interkommunalt selskap (IKS)

Samarbeidsmodellene er detaljert forklart av Leknes m.fl (2013) i regi av IRIS (International Research Insititute of Stavanger AS) og gjennom DSB sitt beslutningsgrunnlag for ny organisering av brann- og redningsvesenet (2015a). Oppgaven vil derfor videre bare gi en kort introduksjon av de ulike modellene for å senere kunne vise hvordan det kan påvirke oppgavens overordnede problemstilling. Dette finnes flere samarbeidsformer utenom de fire som blir nevnt, men de vil ikke diskuteres da de har liten relevans.

Vertskommunemodellen

Et vertskommunesamarbeid er definert i Kommuneloven §20-1. Modellen legger opp til at en kommune kan delegere sitt lovpålagte ansvar over til en vertskommune. Samarbeidet er ikke å regne som et eget rettssubjekt, men som en del av vertskommunens virksomhet (DSB, 2015a, s. 52). Likevel kan samarbeidskommunene omgjøre et vedtak fra vertskommunene etter forvaltningsloven §35 første ledd (Kommuneloven, 2018, §§20-2 og 20-3). Ansvar og pålegg ved offentlig tilsyn faller på vertskommunen. Vertkommunen er altså ansvarlig for utførelse samt at pålegg blir fulgt i henhold til tilsynet (Kommuneloven, 2018, §20-10). Det skal opprettes en samarbeidsavtale der blant annet oppgavefordeling og hvilken myndighet som delegeres skal beskrives (Kommuneloven, 2018, §20-4 (d). Dette gjør at kommunene selv, etter avklaring med vertskommunen, kan bestemme hvilken sektor de ønsker at en annen kommune skal drifte. Vertskommunesamarbeid kan deles inn i to deler: administrativt og med felles folkevalgt nemnd (Kommuneloven, 2018, §§20-2 og 20-3). Forskjellen er at det ved delegering av myndighet til å treffe vedtak av prinsipiell betydning må være en vertskommune med felles folkevalgt nemd (DSB, 2015a, s. 52). I et slikt tilfelle må alle kommunene, i motsetning til et administrativt samarbeid, delegerer samme myndighet (DSB, 2015a, s. 52).

§27 – samarbeid

I den tidligere kommuneloven av 1992 kunne kommunene opprette et eget styre for samarbeid etter §27. Styret fikk delegert beslutningsmyndighet innenfor det loven beskriver som «drift og organisering» (koml, 1992, §27 andre punktum). De ulike kommunestyrene har ikke myndighet til å instruere styret, utover påvirkning gjennom sine egne representanter (DSB, 2015a, s. 53). Modellen har blitt kritisert for å være rettslig uklar fordi den ikke gir klare ansvars- og myndighetsføringer (DSB, 2015a, s. 53). Bestemmelsen har ikke blitt videreført i sin helhet inn i ny kommunelov (2018). DSB anfører at den type virksomheter i stor grad nå organiseres som interkommunale selskaper eller aksjeselskaper (DSB, 2015a, s. 53).

§27-samarbeid vil bli nærmere konkretisert ved å se på HIB (Hedmarken interkommunale brannvesen) innenfor caseområdet i del 6. Samarbeidsformen vil også kobles opp mot kommunens selvstyre og brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessene i drøftingsdelen (del 10).

Kommunalt foretak

Dersom kommunen ønsker et oppsett der brann- og redningsvesen er mer selvstendig kontra etatsmodellen, kan det opprettes et kommunalt foretak etter Kommuneloven kapittel 9. I et slikt tilfelle vil kommunestyre velge et styre og fastsette vedtekter for foretaket (kommuneloven, 2018, §9-3). Det vil si at foretaket i stor grad vil være politisk styrt. Dette ses i mindre grad i vertskommunemodellen

der det ikke er vedtektsfestet hvilket arbeid som skal gjennomføres. Foretaket er fortsatt en del av kommunen, og styret kan bare treffe vedtak som gjelder foretaket eller dets virksomhet etter §9-8 i Kommuneloven. Til sammenligning kan en vertskommune treffe vedtak som også vil påvirke samarbeidskommunene. Likevel har kommunedirektøren etter §9-16 første ledd ikke instruksjons- eller omgjøringsrett ovenfor foretakets daglige leder. Foretaket er ikke et eget rettssubjekt, men en del av kommunen. Det vil si at kommunen vil få forpliktelser etter foretakets avgjørelser (DSB, 2015a, s. 53).

Interkommunalt selskap

Denne samarbeidsformen styres etter IKS-loven (1999), og er sammenlignet med de andre modellene mer distansert fra den tradisjonelle kommunale styringen (DSB, 2015a, s. 54). Selskapet vil fungere som et eget rettssubjekt, noe som gjør at det stilles krav til selskapets styringsorganer og myndighetsdelegeringen fra kommunestyret (DSB, 2015a, s. 54). Et IKS skal ha et representantskap hvor samtlige deltagere er representert (IKS-loven, 1999, §7). Representantskapet er øverste myndighet og skal ta seg av overordnet planlegging som budsjetter, regnskap, samt andre saker som har blitt delegert gjennom deltagernes selskapsavtale. Den daglige forvaltningen utføres av styret og daglig leder (IKE-loven, 1999, §13). Dette gjør at selskapet som en helhet står ansvarlig for vedtak og beslutninger fattet av styret. Selskapsavtalen mellom de aktuelle kommunene og deltagerne i representantskapet er det bindende rettslige grunnlaget for selskapet (DSB, 2015a, s. 54).

Sammenlignet med de andre samarbeidsformene som har blitt presentert har de involverte kommunene i ulik grad hatt innflytelse på driften og sammensetningen. Ved et IKS-samarbeid har de involverte kommunene kun instruksjonsmyndighet ovenfor sine medlemmer i representantskapet (DSB, 2015a, s. 54). I tillegg er selskapet som vist, et eget rettssubjekt, i motsetning til de andre samarbeidsformene. Via den politiske styringen blir selskapet ivaretatt gjennom representantskapet, eierskapsmeldinger, eierstrategier, eiermøter, valgkomiteer eller gjennom en overordnet selskapskontroll (DSB, 2015a, s. 54).

Et eksempel som vil bli diskutert i kapitel 7.1.2 går på hvilken påvirkning en av medlemskommunene kan ha på den fysiske dimensjoneringen av det interkommunale selskapet gjennom arealplanlegging og boligpolitikk. Eksempel vil illustreres ved å se på hvilke pålegg et kommunalt enkeltvedtak kan medføre for selskapet som en helhet.

5.5 Hva er status på brann- og redningsvesenet sitt arbeid i dag?

DSB har siden 1988 innhentet driftsopplysninger fra Brann- og redningsvesenet i Norge, kalt Melding om brannvernet (MOB) (DSB, u.å (c)). Oppgaven vil ta utgangspunkt i tallene fra 2019 fordi det ikke

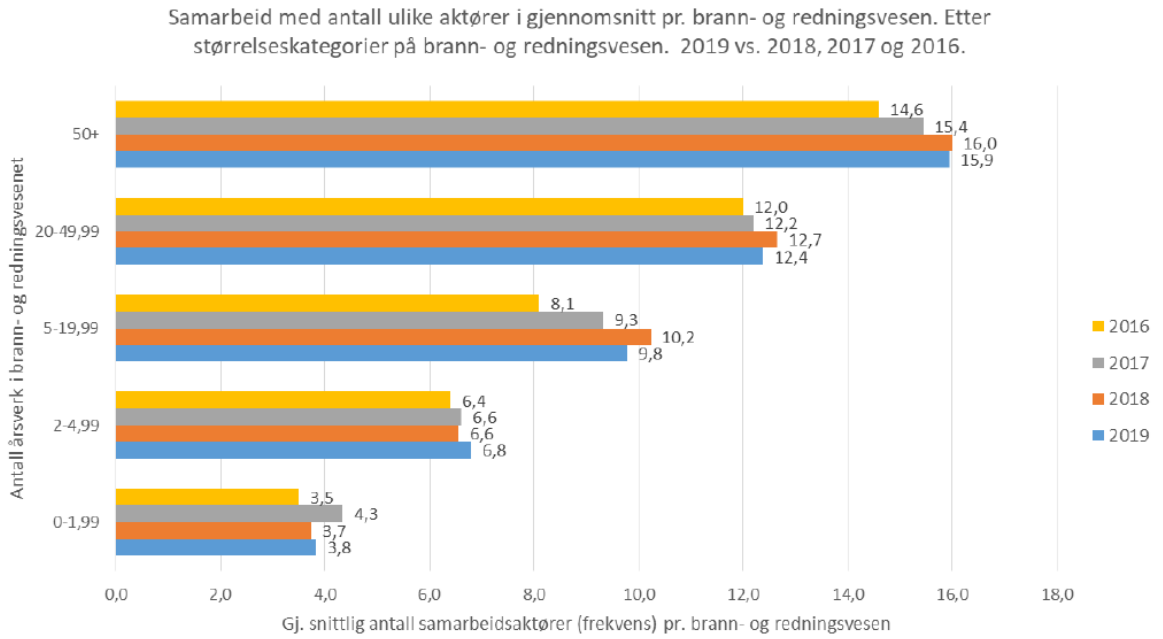
er nyere data tilgjengelig. MOB analyserer en rekke ulike aspekter ved brann- og redningsvesenet. Bare et utvalg av analyseområder vil bli inkludert og vist nedenfor.

Risiko- og sårbarhetsanalyser skal oppdateres jevnlig og når risikobildet forandrer seg. Melding om brannvernet (2019) finner at mindre selvstendige brann- og redningsvesen i noe større grad har en risiko- og sårbarhetsanalyse som er mer enn 6 år gammel (DSB, 2019d, s. 19). DSB viser videre at det er en signifikant forskjell mellom store og små brann- og redningsvesen i forhold til revisjon (DSB, 2019d, s. 19). På samme måte ser man en svak sammenheng mellom organiseringsstørrelse og samsvar mellom kommunens og brann- og redningsvesenet sin risiko- og sårbarhetsanalyse. Etter §2-4 andre ledd i forskrift om organisering av brannvesen (2002) skal risiko- og sårbarhetsanalysen være samkjørt med kommunens analyser, som vist i kapitel 5.2.1.3.

Et annet spørsmål som blir stilt under analysen er om organisasjonsstørrelsen til brann- og redningsvesenet påvirker hvordan ressursene innenfor forebyggende avdeling blir brukt. Dette punktet kan påvirke Haugland (2021) sin tidligere nevnte beskrivelse av hvordan tilsyn opptar store deler av brann– og redningsvesenet sine forebyggende ressurser (Kapitel 5.9.1). DSB sin analyse viser at det ikke er en signifikant forskjell mellom hvordan store og små brann- og redningsvesen fordeler sine forebyggende ressurser (DSB, 2019d, s. 40). Problemområdet som beskrevet av Haugland (2021) kan derfor antas å være like aktuelt både for små og store brann- og redningsvesen.

Påvirkningen av brann- og redningsvesenets organisasjonsstørrelse vurderes videre ved å se på hvordan brann- og redningsvesenet oppfyller kravene i forskrift om organisering av brannvesenet (2002). 12 prosent oppgir at de har en eller flere mangler mot kravene etter forskriften (DSB, 2019d, s. 42). Her er mindre brann- og redningsvesen overrepresentert. De største manglene er knyttet til beredskapspersonellet og rekrutering av nok mannskap. Bemanningsgrunnlaget må ses opp mot tettstedetsnærheten og innsatstiden deltidsmannskapet har tilgjengelig. Likevel finner DSB ingen signifikant sammenheng mellom organisasjonsstørrelsen og om kravene etter forskriften er oppfylt (DSB, 2019d, s. 42).

I forhold til samarbeid ser man at større brann- og redningsvesen samarbeider med flere aktører (DSB, 2019d, s. 34) (figur 14). To tredjedeler oppgir at de samarbeider med plan- og bygningssektoren og med teknisk avdeling i kommunen (DSB, 2019d, s. 34). En noe mindre andel (60% og 57%) samarbeider med henholdsvis andre brann- og redningsvesen samt eiendomsforvaltningen i kommunen (DSB, 2019d, s. 34).



Figur 14: Samarbeidspartnere i forhold til størrelse. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019d).

5.6 Økt behov for brannsamarbeid

Brann- og eksplosjonsvernloven viser til at kommunen skal samarbeide om lokale og regionale løsninger tilknyttet beredskap (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §15 første ledd). I tillegg kan DSB gi pålegg om samarbeid mellom kommuner for å oppfylle kravene i loven. Ved å se tilbake til §9 i loven (etablering og drift av brannvesenet) gis dermed departement muligheten til å selv sette opp en organisering som på best mulig måte vil fremme et ressurssterkt brann- og redningsvesen.

Brannvesenets variasjon både geografisk og organisatorisk blir pekt på som en potensiell utfordring gjennom flere stortingsmeldinger (St.Meld nr 15, 1991 – 1992, s. 22; St.Meld nr 35, 2008- 2009, s. 57; Meld. st 10, 2016 – 2017 s. 42). I 2019 var det 3975 heltidsansatte brannmenn i Norge og 7754 deltidsansatte (DSB, 2019a) fordelt utover 205 ulike brann- og redningsvesen (Meld. St. 5, 2021, s. 110). Den store majoriteten er altså deltidsansatte ofte tilknyttet mindre brannvesen. Det samme ansettelsesgrunnlaget gjelder også for brannsjefene der det i 2019 var 203 brannsjefer i Norge, med 94 på heltid og 109 på deltid (DSB, 2019a). DSB (2015) viser blant annet til at ekspertutvalget for kommunereformen hadde anbefalt en kommunestruktur bestående av minst 15 000 – 20 000 innbyggere for å ivareta en bredde i fagmiljøene (DSB, 2015a, s. 29). Det stilles derfor spørsmål ved om brann- og redningsvesenets i praksis gis en mulighet til å sikre tilstrekkelig oppgavekvalitet gitt dagens organisering (DSB, 2015a, s. 29).

DSB oppsummerte sin kommuneundersøkelse i 2019 ved å uttale:

> *Analyser av resultatene viser en klar sammenheng mellom kvaliteten på elementene i samfunnssikkerhetsarbeidet og de kommuner som samarbeider bredt med andre. DSBs sterke anbefalinger er derfor å ytterligere øke samarbeidstakten der dette er mulig (DSB, 2019b, s. 5).*

Behovet for økt samarbeid har også blitt vist gjennom rapporter og studier, blant annet ved Sesseng m.fl (2011), Brannstudien (2013) og Leknes m.fl (2013). Ønsket om en større samling av fagressursene kommer også frem i media (Andersen, 2021; Karlsen 2019).

Oppgaven vil videre gi en oversikt over bakgrunnen for ønsket om økt brannsamarbeid, og hvordan det har kommet til syne gjennom statlige føringer og lovgivning. DSB gjennomførte en omfattende undersøkelse av lovverket gjennom utarbeidelsen av Beslutningsgrunnlaget for en ny organisering av brann- og redningsvesenet (2015a). Oppgaven vil derfor ikke gjenfortelle alle funn fra undersøkelsen, men vise til noen hovedpunkter fra denne og andre kilder for å illustrere og fremheve oppgavens relevans og aktualitet.

5.6.1 Brannsamarbeid – Historisk utvikling

Allerede i Lov om brannvesen fra 1954 forelå det forventinger og bestemmelser om regionalt brannsamarbeid (DSB, 2015a, s. 21). DSB opplyser at loven oppga at det med departementenes samtykke kunne treffes vedtak om ansvarsoverføring av slokkeinnsats fra en kommune til en annen (DSB, 2015a, s. 21). Videre opplyser de at forarbeidet (Ot.prp.nr 21 (1954)) viste til regionalt samarbeid som en effektivisering og bedre ressursutnyttelse av den kapitalen hver kommune legger i sin beredskap (DSB, 2015a, s. 21). Store deler ble videreført i Lov om brannvern (1970) der oppgaver etter loven kunne overtas av et annet brann- og redningsvesen så lenge det forelå godkjennelse fra Statens branninspeksjon (Brannvernloven, 1970, §12). Statens branninspeksjon var forgjengeren til DSB og ble etter forskrift nedlagt i 1984 (Forskrift om etablering av branndirektorat mv, 1984). Mer spesifisert sa også loven at departementet kunne pålegge et lokalt brann- og redningsvesen å rykke ut til nærliggende kommuner ved brann (Brannvernloven, 1970, §13). Totalt sett var det en åpning for samarbeid, men loven som en helhet kan argumenteres for å ha beskjedne insentiver for samarbeid. Samarbeidsmulighetene ble utvidet i Lov om brannvern (1987) til å gjelde mer enn nødvendig slokkehjelp etter §12. Departementet kunne etter loven gi pålegg om samarbeid samtidig som kommunen kunne overta eller gi fra seg lovpålagte plikter. I tillegg åpnet loven for at flere kommunen kunne ha felles brannsjef.

5.6.2 Sentrale funn fra Brannstudien (2013)

Flere av de nevnte stortingsmeldingene og rapportene kritiserer dimensjonering i Norge for å opprettholde for små fagmiljøer rundt brann- og redningsvesenet. Basert på den store spredning i hvordan brannvesenet i Norge driftes og er dimensjonert ga Justis- og beredskapsdepartementet i 2012 DSB i oppdrag å gjennomføre og lede et prosjekt som skulle beskrive brannvesenets organisering og ressursbruk. Dette kom på bakgrunn av stortingsmeldingen Meld. St. 29 (2011-2012) året før. Arbeidsgruppens målsetting var å oppfylle de nasjonale målbildene i St.meld. nr. 35 (2008–2009) *Brannsikkerhet*:

- Færre omkomne i brann.
- Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier.
- Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner.
- Styrket beredskap og håndteringsevne.
- Mindre tap av materielle verdier (DSB, 2013, s. 9).

En viktig forutsetning for Brannstudien var at et endringsforslag på bakgrunn av de gjennomførte analysene måtte være innenfor datidens samlede ressursbruk. Således var det også en viktig forutsetning at brann- og redningsvesenet skulle forbli et kommunalt ansvar (DSB, 2013, s. 10). Dette ses også i senere stortingsmeldinger som Meld. St. 29 (2016–2017) der det understrekes at fremtidige budsjetter i større grad vil møte strengere økonomiske rammer (Meld. St. 5, 2021, s. 33). Kost-nytte vurderinger får en større rolle, noe som vil si at tiltak også innenfor samfunnssikkerhet kan påvirkes (Meld. St. 5, 2021, s. 33). Et resultat er at fremtidige tiltak i større grad må veies opp mot en antatt nytte og at eksisterende motargumenter som personlig frihet, rettssikkerhet og personvern kan styrkes ved å også vise til finansielle utfordringer (Meld. St. 5, 2021, s. 33). Med dette som utgangspunkt kom arbeidsgruppen frem til at det var flere utfordringer knyttet til organiseringen og bemanningen av brann- og redningsvesenet. Arbeidsgruppen fremhever hvordan det kan være utfordrende for mindre brann- og redningsvesen å opprettholde nødvendig spesialkompetanse knyttet til beredskap. Majoriteten av brannkonstabler og brannsjefer er deltidsansatte. Det er derfor naturlig å anta at det er mer utfordrende å opprettholde et nødvendig kompetansegrunnlag når stillingsprosenten kan strekke seg fra så lite som 0.87 % (Skifjeld, 2021).

Den fragmenterte sammensetningen brann- og redningsvesenet har i dag fordi fagmiljøene blir så små at man ikke klarer å opprettholde lovpålagte oppgaver like godt som større brann- og redningsvesen (DSB, 2013, s. 13). Studien presentere tre gjennomgående problemområdet for dagens organisering som denne oppgaven vil bruke som utgangspunkt for sitt videre arbeid (DSB, 2013, s. 14 – 15):

1. Brann- og redningsvesenet har for små fagmiljøer, spesielt i forhold til forebyggende arbeid.

2. Beredskapsorganiseringen er sårbar for større hendelser. Fagmiljøet er ikke stort nok for å inneha kompetanse til å håndtere den typen hendelser.
3. Majoriteten av brannsjefene er deltidsansatte, noe som kan hindre overordnet ledelse ved store hendelser og fremtidig planlegging.

Alle de tre hovedpunktene er begrunnet i en for liten grad av samarbeid, der resultatet blir for små fagmiljøer. Allerede under stortingsmelding 15 – *Tiltak mot brann* (1991 -1992) løftet regjeringen i stor grad den samme problematikken som vist under Brannstudien. Kommunene har ikke greid å løse lovpålagte oppgaver på en tilfredsstillende måte (Meld. St.nr 15, 1992, s. 22). Noe av begrunnelsen legges på stram kommuneøkonomi, men viser også til motstand mot besparende og effektiviserende samarbeidsformer (Meld. St.nr 15, 1992, s. 22).

5.6.3 Hva sier brann- og eksplosjonsvernloven om interkommunalt brannsamarbeid?

Dagens lovverk (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002) har som vist også bestemmelser om samarbeid i §15. Likevel argumenteres det for at samarbeidsmuligheten fortsatt er betinget av «best mulig utnyttelse av samlede ressurser» (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §15). DSB bemerker at selv om et ønske om regionalt eller interkommunalt samarbeid har vært ytret gjennom lovgivingen, offentlige utredninger, innstillinger og forarbeider siden 1954 har man frem til i dag ikke oppnådd en ønsket grad av samarbeid (DSB, 2015a, s. 23). Hovedprinsippene innenfor Brann- og eksplosjonsvernloven ligger fast og eventuelle samarbeidspålegg fra departementet etter §15 vil ikke overstyre prinsippene (DSB, 2015a, s. 24 – 25):

- Brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar. Potensielle nye brannregioner skal uavhengig av sammensetning følge dette prinsippet
- Et samarbeidspålegg fra departementet skal være tilpasset kommunes prinsipper om juridisk rammestyring og kommunalt selvstyre
- Tilsyn skal organiseres med et sentralt og lokalt nivå – DSB med hovedmyndighet og det lokale brann- og redningsvesenet som lokal myndighet

Hjemlet i Brann- og eksplosjonsvernloven ligger det også føringer i forskrift om økt samarbeid (forskrift om organisering brannvesenet, 2002, §§2-1, 3-1 og 4-1 samt forskrift om brannforebygging, 2015, §§15 og 19). Etter forskrift om organisering av brannvesenet vises det til at kommunen skal «søke» og «sørge for» samarbeid. Denne begrepsbruken (som vist i kapitel 5.2.1.2) gir et handlingsrom og en fleksibilitet (DSB, 2013, s. 27). Formuleringen åpner for at kommunen aktivt kan søke etter samarbeidsforhold uten en forpliktelse til å inngå et samarbeid. En ytterligere beskrivelse av interkommunalt brannsamarbeid kan ses ved Holte (2012) og Winge (2018).

5.6.3.1 Hvilket ansvar har departementene?

Økt grad av samarbeid innenfor brannberedskap vil kreve koordinering mellom flere departementer. Som beskrevet tidligere har Justis- og beredskapsdepartementet et overordnet ansvar mot samordning og koordinering av samfunnssikkerhet på departementsnivå (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kapittel 6). Justis- og beredskapsdepartementet skal etter instruksen innta en pådriverrolle innenfor brannlovgivningen, og bruke DSB som brannfaglig ressurs til å styrke informasjonsgrunnlaget for økt samarbeid. Regelverkets tredeling (brann- og eksplosjonsvernloven, plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven) og departementenes ulike ansvarsområder krever at Kommunal- og moderniseringsdepartementet også arbeider mot kommunene gjennom sin myndighet og veiledningsplikt som eierdepartement (DSB, 2015a, s. 18 – 19).

5.6.4 Brannsamarbeid med hensyn til det lokale selvstyret

Selv om det ligger klare forventninger i lovverket om samarbeid har det gjennom forarbeidene til brannlovgivningen helt tilbake til 1954 blitt vist til at brannberedskapen skal være et kommunalt ansvar (Ot.prp.nr.21, 1954; Ot.prp.nr.59, 1968-1969; Ot.prp.nr.20 1969-1970; Ot.prp.nr.43 1986-1987; Ot.prp.nr.28 2001-2002) (DSB, 2015a, s. 16). Videre viser DSB til at NOU 1982:32 omhandlende brannvesenets arbeidsoppgaver argumenterte for at en kommunal organisering vil være mest hensiktsmessig fordi en lokal driftsform vil være tilpasset de lokale behovene (DSB, 2015a, s. 16). En potensiell ulempe er at det oppstår lokale forskjeller mellom ulike brann- og redningsvesen slik at man mister et helhetlig organiseringssystem.

DSB fikk i 2015 et oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet å undersøke om en økt grad av statlig styring kunne hjelpe kommune å sikre måloppnåelsen i lovverket (DSB, 2015a, s. 18). Rapporten viser til fire hensyn i vurderingen av behovet for økt samarbeid (DSB, 2015a, s. 18):

- Hensyn til det kommunale selvstyret
- Hensynet til samfunnssikkerhet og særskilt brannsikkerhet
- Den enkeltes rettsikkerhet
- Formålseffektiv offentlig ressursbruk

I KMD sin veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (u.å) har det blitt lagt til grunn åtte prinsipper (se kapitel 7.2.1.1). Et spesielt prinsipp er hensynet til det lokale selvstyret. Fra kommuneloven er kommunene egne rettssubjekter etter §2-1, og kan ta avgjørelser utfra egne vurderinger, men også med eget ansvar. I andre ledd fortsetter lovverket ved å kreve at eventuelle begrensinger i det kommunale eller fylkeskommunale selvstyre må være hjemlet i loven (Kommuneloven, 2018, §2-1). Dette oppgis i veiledning til KMD som et grunnprinsipp ved styringen av kommuner og fylkeskommuner (KMD, u.å, s. 10). Fundamenteringen i lovverket kommer fra

legalitetsprinsippet som er et grunnlovsfestet prinsipp som tilsier at inngrep må ha grunnlag i lov (Bragdø-Ellenes & Abusland, 2017, s. 26). Derimot må kommunen operere innenfor nasjonale målsettinger og strategier. Alle kommunene skal etter generalistprinsippet utføre de samme oppgaven med samme utgangspunkt (Meld. St. 12, 2012, s. 6). Derfor er det nødvendig med en styringsramme som gir forutsigbarhet og som fremmer offentlig forvaltning for fellesskapets beste (DSB, 2015a, s. 19).

Et annet sentralt prinsipp er forholdsmessighetsprinsippet etter kommuneloven §2-2. Det oppgis fra loven at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrense mer enn nødvendig for å nå nasjonale mål. På en side legger dette en sterk føring for hvordan og til hvilken grad statlige myndigheter kan styre kommunen. Samtidig åpner det opp for en skjønnsbasert vurdering av hva som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Tor Dølvik og Geir Sand utarbeid i 2005 en rapport omhandlende hensiktsmessigheten av generalistprinsippet, og om det burde innføres en oppgavedifferensiering. Det er en stor variasjon i forhold til landets kommuner når det kommer til geografi, størrelse, befolkning og sentralitet (Dølvik & Vinsand, 2005, s. 7). Ujevn kvalitet på offentlig tjenester, lav kostnadseffektivitet, lite fleksibilitet og liten evne til å takle dynamiske utviklingstrekk trekkes frem som utfordringer ved prinsippet (Dølvik & Vinsand, 2005, s. 8 - 9). Et resultat av denne og annen kritikk har blitt at regjeringen satte ned et utvalg i 2020 for å vurdere dagens generalistsystem (KMD, 2020a). Utvalget vil levere sin rapport i desember 2022 (KMD, 2020a).

Etter Meld. St. 12 (2011 -2012) er utgangspunktet for det lokale selvstyret en negativ kompetanseavgrensning (Meld. St. 12, 2012, s. 40).

> *I Noreg er det ein lang tradisjon for at det kommunale sjølvstyret er negativt avgrensa, det vil seie at kommunens kompetanse til å råde over eigne økonomiske ressursar og setje i gang, vidareføre, endre eller leggje ned ulike former for verksemd berre er underlagd innskrenkingar som følgjer av særlege reglar (Meld. St. 12, 2012, s. 40).*

Det betyr at kommunen i prinsippet bare kan ta oppgaver som ikke er lagt til andre forvaltningsorgan eller til private aktører (Meld. St. 12, 2012, s. 12). Særregler som nevnt i sitatet finnes flere steder i brannlovgivningen som for eksempel kommunens plikt om drift av brannvesenet etter Brann- og eksplosjonsvernloven §9 eller bemanningsforholdet opp imot innbyggertallet etter forskrift om organisering brannvesenet §5-3. Det kommunale selvstyret gis også en effektivitetsverdi. Stortingsmelding 12 (2011 – 2012) begrunner dette med responsivitet og kommunens mulighet til å tilpasse seg innbyggernes behov (Meld. St. 12, 2012, s. 13). Brannstudien (2013) ser en viktig gevinst ved den kommunale organiseringen ved at man enklere kan bruke den organisatoriske nærheten til andre kommunale tjenestetilbydere (DSB, 2013, s. 52). Det andre argumentet som stortingsmeldingen (2011 – 2012) viser til er kostnadseffektivitet (Meld. St. 12, 2012, s. 13). Dette punktet kan være mer

diskutabelt innenfor brannberedskap og forebygging fordi mindre enheter ofte vil ha høyere kostnader (Brannstudien, 2013, s. 48). Denne tematikken vil bli nærmere beskrevet i kapitel 5.6.5.

DSB har etter brannlovgivningen myndighet til å pålegge kommunene ulike tiltak, samt føre tilsyn med deres aktivitet (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §31 a). Staten kan også tilrettelegge for kontroll av kommunene gjennom statsforvalterens kontroll og eventuell overprøving av kommunale vedtak (Meld. St. 12, 2012, s. 40). Statsforvalteren vil i et slikt tilfelle prøve det kommunale skjønnet, men som vist fra Kommuneloven må dette være forankret i lovverket (Kommuneloven, 2018, §6). Når en klagesak tas frem kan klageinstansen prøve alle sider ved saken, jf Forvaltningsloven (1967) §34 andre ledd. Klageinstansen kan i et slikt tilfelle også prøve kommunenes forvaltningsskjønn, selv om det skal tas spesielt hensyn til det kommunale selvstyret (fvl, 1967, §34 andre ledd tredje punktum).

Ved en vurdering av departementets syn på rekkevidden av den kommunale selvstyre i norsk rett uttaler stortingsmeldingen at:

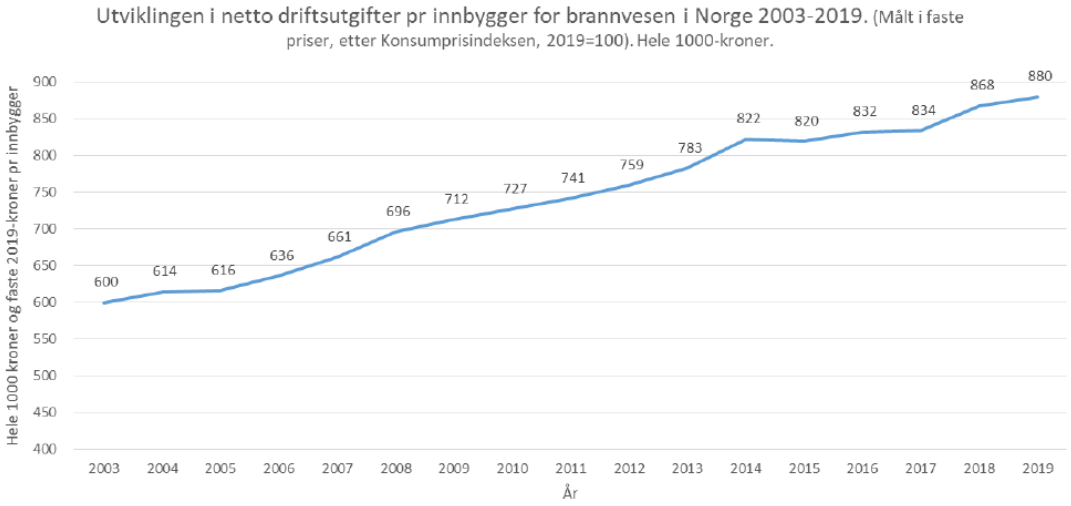
> *Trass i at det kommunale sjølvstyre i Noreg har eit svakt rettsleg vern, er kommunane likevel viktige organ i styringssystemet vårt. Denne posisjonen har dei i kraft av at vi har tradisjon for eit visst kommunalt sjølvstyre, og fordi dei faktisk fungerer som lokale forvaltningsorgan med ansvar for å setje i verk heilt sentrale politikkområde (Meld. St. 12, 2012, s. 44).*

Til forskjell fra ønsket i Brannstudien (2013), Beslutningsgrunnlaget (2015a) og andre rapporter som fremhever interkommunalt samarbeid, ble det gjennom Prop. 96 S (2016 – 2017) løftet frem som ikke ønskelig fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Prop. 96 S, 2017, s. 127). Departementet mener samarbeidsformen vil skape økt fragmentering av både kommunesektoren og lokaldemokratiet (Prop. 96 S, 2017, s. 127). Utfordringene vil variere med størrelsen på kommunen, men det ses på som mindre ønskelig for større kommuner.

5.6.5 Finansiering av brann- og redningsvesenet

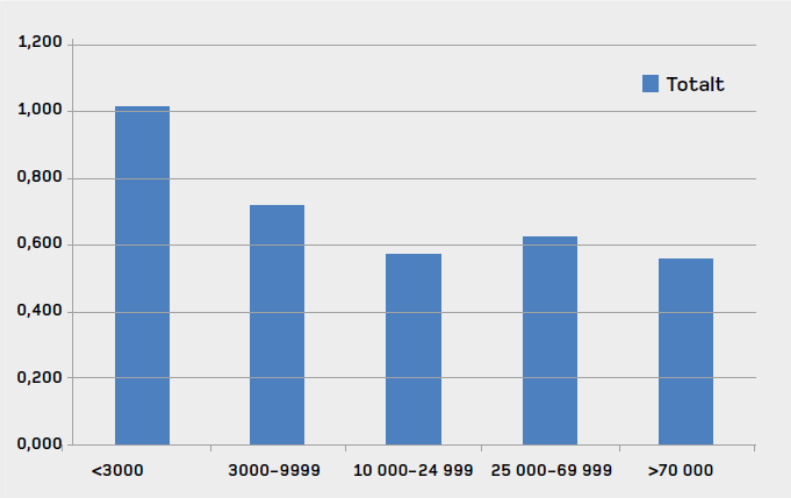
Innspill fra ekspertutvalget i forkant av kommunereformen (2014) fremhevet KMD kostnadseffektivitet som et hovedpunkt for den nye kommuneorganiseringen (KMD, 2014, s. 140). Kommunene skal produsere og yte sine tjenester til en lavest mulig kostnad. Dette forutsetter etter ekspertvalgtes syn at stordriftsfordeler utnyttes (KMD, 2014, s. 140). Organiseringen av brann- og redningsvesenet har en direkte kostnad for kommunen og innbyggerne. I 2019 lå gjennomsnittskostanden per innbygger på 880kr (DSB, 2019a) (figur 15). Kostnaden har vært jevnt stigende de siste årene siden 2003, og er sammenlignet med andre kommunale tjenester som helse og omsorg relativt billig (DSB, 2019d, s. 48). Fordelingen mellom fylkene viser at de nordligste og vestligste fylkene har den dyreste beredskapen med henholdsvis Finnmark, Sogn og Fjordane, Nordland, Telemark og Møre og Romsdal på topp 5 (DSB, 2019d, s. 48). Oslo er den kommunen med

lavest kostnad. Det gis ingen nærmere forklaring eller hypotese for hvorfor det er så stor forskjell mellom fylkene i DSB sin analyse.

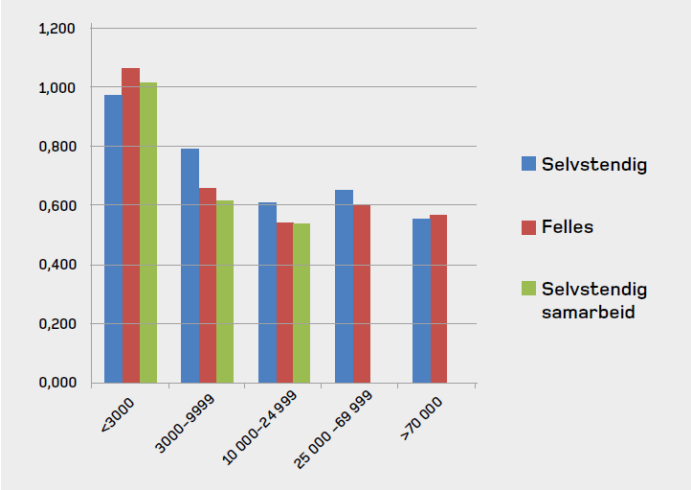


Figur 15: Brann- og redningsvesenet sin kostnadsutvikling. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019d).

Det er store forskjeller mellom ulike kommuner i forhold til utgifter mot brann- og redningsvesenet (DSB, 2013, s. 47). Dette henger naturlig sammen med den kommunale organiseringen som tidligere beskrevet, og de ulike kommunale behovene. Risikoen vil variere geografisk, men det kan fortsatt ses høyere netto-driftsutgifter hos mindre kommuner (DSB, 2013, s. 47). Fra figur 16 og 17 illustreres sammenhengen mellom brann- og redningsvesenets størrelse og kostnad. I figur 16 ses nettodriftsutgifter (i 1000 kroner) opp mot innbyggerantallet (DSB, 2013, s. 47). De minste kommunene har etter undersøkelsen en høyere kostnad enn de større, men forskjellene minsker med størrelsen. I tillegg kan det ikke fra 10 000 innbyggere vises til en klar sammenheng. Figur 17 ser videre på om det kan ses en forskjell ved brann- og redningsvesenets organisasjonsform. Den samme tendensen kan ses i forhold til kommunens størrelse, men det er ikke en klar sammenheng i forhold til brann- og redningsvesenets organiseringsform (DSB, 2013, s. 48). Det er dermed ikke en klar sammenheng mellom kommunestørrelsen, driftsutgiftene og brann- og redningsvesenet sin organiseringsform uansett størrelse (DSB, 2013, s. 48). Den samme slutningen trekkes også av Leknes m.fl (2013) der kompetansestyrking løftes som en gevinst, mens det økonomiske besparelsen ofte tas ut i økt tjenestekvalitet og et utvidet tilbud (Leknes m.fl, 2013, s. 8). Jacobsen (2010) viser kostnader til kontroll og overvåkning også kan være en dempende faktor på eventuell besparelse (Jacobsen, 2010, s. 16). DSB opplyser at illustrasjonen må tolkes med noe forsiktighet grunnet svakheter ved den kommunale informasjonsrapporteringen (DSB, 2013, s. 47).



Figur 16: Nettoutgifter i forhold til innbyggertall. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

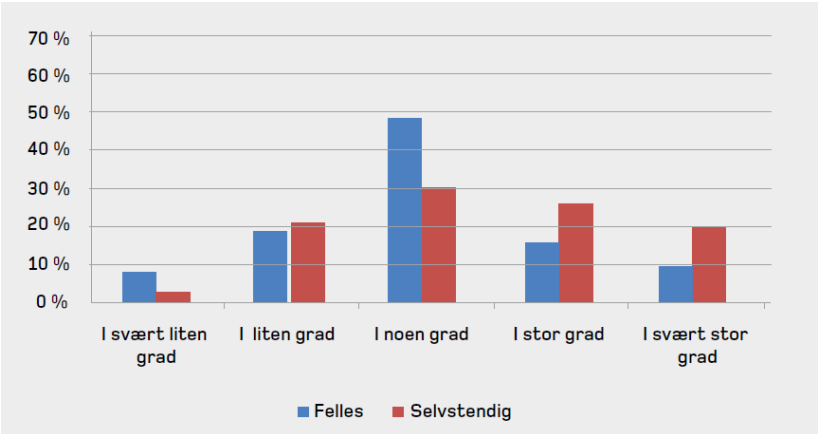


Figur 17: Nettoutgifter i forhold til brann- og redningsvesenet sin størrelse. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

Ved videre henvisning til illustrasjoner fra Brannstudien (2013) er «Felles» brann- og redningsvesen definert både som IKS og andre typer samarbeid, mens «selvstendig» inkluderer egne kommunale aktører samt kommunale brann- og redningsvesen som bare samarbeider om deler av de lovpålagte oppgavene (DSB, 2013, s. 46). Dette vil være gjennomgående for alle illustrasjonene utenom figur 17. Her har også «selvstendig samarbeid» blitt inkludert. Det vil si at «selvstendig» vil være egenstående og at «selvstendig samarbeid» inkluderer brann- og redningsvesen som for eksempel har felles brannsjef eller forebyggende avdeling.

I forhold til brann- og redningsvesenets organiseringsform foretok Brannstudien (2013) en undersøkelse rundt hvordan den administrative ledelsen i kommunen oppfattet sammenhengen mellom kommuneøkonomien og driften av brann- og redningsvesenet:

- *Hvilken grad påvirker kommuneøkonomien beredskapen i kommunen? (DSB, 2013, s. 49).*



Figur 18: Hvordan påvirker kommuneøkonomien beredskapen. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

Fra undersøkelsen ses det at kommuneøkonomien har en påvirkning på beredskapen, men at forskjellen ikke er så stor mellom felles og selvstendige brann- og redningsvesen (figur 18). Likevel illustreres det at innenfor de to kategoriene der beredskapen blir mest påvirket er selvstendige brann- og redningsvesen overrepresentert (DSB, 2013, s. 49). Majoriteten oppgir også at felles brann- og redningsvesen i noen grad blir påvirker av kommuneøkonomien. Hos felles brann- og redningsvesen virker økonomien å være mer skjermet, og det kan begrunnes i samarbeidets distansering fra kommunen og påvirkning på tvers av flere kommuner (DSB, 2013, s. 49).

5.7 Revideringen av forskrift for organisering av brannvesen (2002)

Den nye dimensjoneringsforskriften vil tre i kraft 01.03.2022 og med det pålegge alle brann- og redningsvesen i Norge de pliktene som blir beskrevet. Hensikten med revideringen var å styrke brann- og redningsvesenet ved å fokusere på ledelse, samarbeid og kompetanse (DSB, 2020a). Forskriften i sin helhet vil ikke bli presentert og gjenfortalt i oppgaven. Det vil bli gjort uttak som er relevante for oppgavens tematikk. Under høringsrunden kom det flere innspill fra ulike berørte aktører, og videre i dette kapittelet vil spesielt deler av Fagforbundet og Norsk brannmannsforum sine høringssvar presenteres.

En av de største forandringene den nye forskriften presenterer er et økende krav til analyse. Dette kravet må ses i sammenheng med revisjonen av forskrift om brannforebygging (2015) som beskrevet i kapitel 5.2.1.2. En større del av beredskapen skal bli risikobasert, noe som stiller krav til analysegrunnlaget og kompetansen til brann- og redningsvesenet (DSB, 2020a). §6 første ledd opplyser at brann- og redningsvesenet skal organiseres, bemannes og utrustes på bakgrunn av tre ulike analyser (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §6 første ledd):

1. Risiko- og sårbarhetsanalyse
2. Forebyggendeanalyse
3. Beredskapsanalyse

Analysene skal oppdateres ved endringer i risikobildet, og minimum hvert fjerde år (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §6 tredje ledd). Begge de to nevnte høringspartene er enige i forskriftens nye føringer, men påpeker begge at dette fordrer strenge krav til analyse og dokumentasjon (Fagforbundet, 2021, s. 10; Norsk brannmannsforum, 2021, s. 11). Brann- og redningsvesenet oppgis også som ansvarlig for å invitere relevante aktører i planprosessen. Dette kravet er styrket i ny forskrift, da etter §2-4 i gjeldende forskrift er et arbeid og en informasjonsutveksling hovedsakelig mellom kommune og brann- og redningsvesenet.

En sentral forskjell gjennomgående for hele forskriften er at benevnelsen for ansvarlig part har skiftet. I formålsparagrafen stilles det krav til kommunen om organisering, bemanning, kompetanse og utrustning av brann- og redningsvesenet (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §1). Videre

gjennom forskriften skifter ordlyden til å større grad henvende seg til brann- og redningsvesenet selv. En sentral forskjell fra dagens forskrift samt forskrift om brannforebygging (2015) er at brann- og redningsvesenet nå selv er ansvarlig for å søke samarbeid med andre aktører etter ordlyden i forskriften (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §1; forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §§2-1; 3-1 og 4-1; forskrift om brannforebygging, 2015, §§ 15 og 19).

DSB beskriver endringen på følgende måte:

> *Begrepet "kommunen" benyttes i utkastet der det er hensiktsmessig og naturlig. Ved krav som vil gjelde brann- og redningsvesenene og nødmeldesentralene, finner DSB det naturlig å rette kravene direkte til disse som underliggende kommunale eller interkommunale organer/tjenester.*
>
> *Det er ikke aktuelt å endre pliktsubjektet, som i brann- og eksplosjonsvernloven helt klart er kommunen (DSB, 2020a)*

Det samme ansvarsskiftet videreføres i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalyser etter §7. Etter dagens forskrift er kommunen den ansvarlige for å dokumentere at kravene i forskriften følges. Dokumentasjonen skal inneholde en risiko- og sårbarhetsanalyse som skal koordineres med kommunes øvrige analyser (forskrift om organisering brannvesen, 2002, §2-4 andre ledd). Etter kommende forskrift skal brann- og redningsvesenet selv sette mål og rammer for analysen, og samordne sin analyse med kommunens helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyse etter sivilbeskyttelsesloven (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §7). Sammenkoblingen mellom kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse og brann- og redningsvesenets egen analyse kan skape et mer oversiktlig og systematisk system. Endringen av pliktsubjektets ordlyd kan argumenteres som en implisitt føring i lovverket om at brann- og redningsvesen selv er ansvarlig aktør. Derimot fastsetter DSB gjennom høringsnotatet til den nye forskriften at kommunen fortsatt er pliktsubjektet (DSB, 2020a). Dette begrunnes med at kommunen er det klare pliktsubjektet etter brann- og eksplosjonsvernloven (2002) og at dette derfor skal videreføres.

Innenfor risiko- og sårbarhetsanalysen skal brann- og redningsvesen også kartlegge elementer utenfor sitt eget ansvarsområdet som kan få betydning for beredskapen (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §7). Eksempler på hva dette kan være er ikke videre definert i forskriften, ei heller problematisert av verken Fagforbundet eller Norsk brannmannsforum (Fagforbundet, 2021, s. 11; Norsk brannmannsforum, 2021, s. 12 – 13). Kravet ligger allerede i brann- og eksplosjonsvernlovens §9 andre ledd, der kommunen skal kartlegge risiko og sårbarhet slik at brann- og redningsvesenet er tilpasset aktuelle oppgaver. Hvis kartlegging utenfor eget ansvarsområde skal omfatte elementer som fremtidig byutvikling og regulering kan det stilles spørsmål rundt brann- og redningsvesenet sin kompetanse til å forutse hvilke effekter dette kan føre med seg. I tillegg hvilken aktør som er best rustet for å se denne utviklingen da et brannsamarbeid kan strekke seg over flere kommuner. Denne

endringen har blitt undersøkt gjennom intervjuprosessen som en del av masteroppgaven og vil presenteres i del 9.

En videreføring av endringene i §7, og det påfølgende spørsmålet om kompetanse forsterkes da den nye forskriften ikke stiller krav om heltidsledelse av brann- og redningsvesenet (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §11 tredje ledd). Dette blir kritisert både av Fagforbundet (2021, s. 18), Norsk brannmannsforum (2021, s. 19) samt Samfunnsbedriftene (Andersen, 2021). I tillegg var det anbefalt og ønsket gjennom blant annet Brannstudien (2013) og Meld. St. 10 (2017, s. 42). Uten et krav om heltidsledelse kan de økte kravene og bredden til analysen bli utfordrende. Ved å se på krav til ledelsen av brann- og redningsvesenet etter §11 andre ledd er det tydelig at det vitner om en betydelig arbeidsmengde og kompetanseområde. DSB uttaler i sitt høringsutkast at kravene i andre ledd skal tilrettelegge for kommunal styring av brann- og redningsvesenet (DSB, 2020a). Fagforbundet oppgir at de er skuffet over vurderingene i høringsnotatet:

> *Når det brannfaglig godt begrunnede forslaget om heltidsledelse trekkes tilbake for å gi kommunene mer spillerom til å vurdere i hvordan de organiserer beredskapen registrerer vi til vår skuffelse at politiske hensyn trumfer ekspertisen (Fagforbundet, 2021, s. 19).*

5.8 Forvaltningens styring og kontroll av brann- og redningsvesenet som et interkommunalt samarbeid

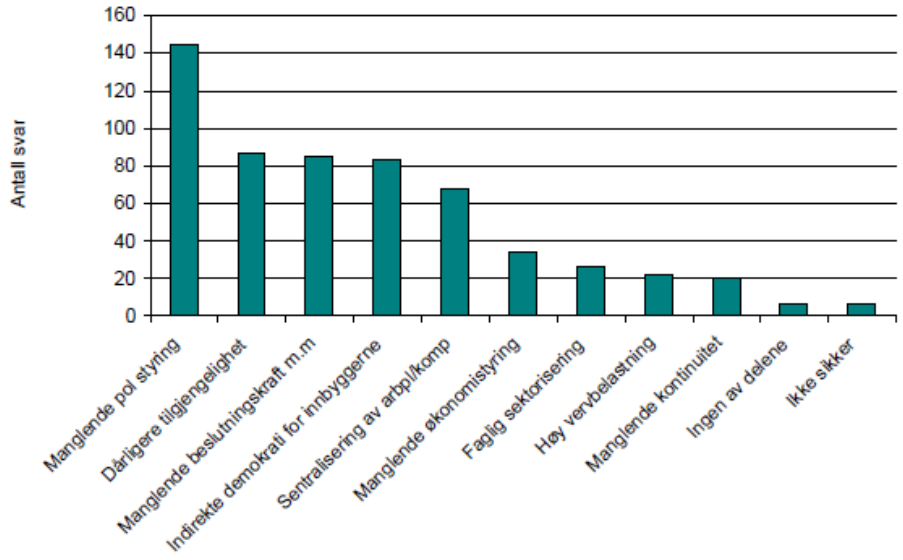
Det kommende delkapittelet må ses i sammenheng med kapittelet om kommunens plikter i kapitel 7.2.3 samt organisering og selvstyre etter delkapittel 5.6.4. Det vil her gis en kort introduksjon til kommunens organisasjonsform i forhold til drift og styring av brann- og redningsvesenet. Styringsmulighetene må ses opp mot kommunens plansystem, kommunen som planmyndighet, og hvilket samarbeid de har med regionale aktører.

Et grunnleggende utgangspunkt ved vurdering av kontrollen med brann- og redningsvesenet er deres organisasjonsform, og at det i bunn er en kommunal tjeneste. Regjeringens siste stortingsmelding (Meld. St. 5, 2021) påpeker at brann- og redningsvesenet er kommunens viktigste tekniske redningsaktør (Meld. St. 5, 2021, s. 110). I regi av revideringen til forskrift om organisering av brannvesenet (2002) uttales det spesifikt at:

> *De fleste av dagens krav til bemanning, tidskrav og vaktordninger for beredskap foreslås videreført. Dette anses som en forutsetning for å opprettholde dagens desentraliserte beredskap (Meld. St. 5, 2021, s. 111 – 112).*

Fra sitatet er det tydelig at en lokalt forankret og desentralisert beredskap er et mål i seg selv. I forhold til beredskapsstyring er det naturlig å anta at forholdet mellom arealplanleggeren og brann – og redningsvesenet vil være tettere når begge er organisert under kommunen. Påstanden underbygges av Brannstudien (2013) som viser til nærhetsprinsippet som en av grunnene til brann- og redningsvesenet sin desentraliserte oppbygning i dag (DSB, 2013, s. 14). Gjennom studien argumenterer arbeidsgruppen for at nærorganiseringen styrker politisk og administrativ kontroll av brann- og redningsvesenet.

På motsatt side argumenter Arild Gjertsen (2006*)* at et av hovedargumentene for å organisere et fristilt selskap er beslutningsfriheten og organiseringsavstanden til kommunen (Gjertsen, 2006, s. 13). Gjertsen har som utgangspunkt for å se på styring og eierroller brukt en hypotese om at et økt omfang av selskapsorganisering i kommunen bidrar til at styringsformen endres fra direkte forvaltningsstyring til mer kontraktdialog mellom eier og selskap (Gjertsen, 2006, s. 76). Studien fortsetter med å vise til at et hovedinntrykk er at kommunene har godtatt en grad av mindre forvaltningskontroll, men at de overordnet ikke har sett hvilken ny rolle de har etter omorganiseringen (Gjertsen, 2006, s. 76). Resultatet blir ifølge Gjertsen at kommunen tar et mer passivt eierskap til selskapet enn det som er ønskelig. Denne påstanden støttes delvis av Vinsand & Nilsen (2008) som påpeker at styringsproblemer er blant de største utfordringene med interkommunalt samarbeid (Vinsand & Nilsen, 2008, s. 26). Dette begrunner de med at politikerne stiller svakere enn administrasjonen og fagpersonellet ved slik organisering. Politikerne opplever i større grad konflikter rundt roller og mandater i et fragmentert system (Vinsand & Nilsen, 2008, s. 26). Fra illustrasjonen nedfor oppgir de spurte respondentene fra ECON (2006) sin undersøkelse om interkommunalt samarbeid den samme problematikken - manglende politisk styring er det største problemet (ECON, 2003, s. 55).



Figur 19: Utfordringer ved interkommunalt samarbeid. Kilde: ECON. (2006)

NOU 2006:7 løfter den samme problematikken, men ved å diskutere det i lys av et overordnet demokratisk problem (NOU, 2006:7. s. 143). Den demokratiske styringen må vurderes oppimot et behov for effektivitet og fristilling i en vedtaksprosess. Ringkjøb, Vabo og Aars (2006) diskuterer videre denne problematikken ved å vise til kommunens begrensede oppmerksomhet rettet mot fristilte selskap som en av de største utfordringene (NOU, 2006:7 s. 229). I likhet med Ringkjøb m.fl (2006) viser Jacobsen (2010) at den generelle styring av interkommunale selskaper er svak, og at kunnskapsgrunnlaget og oversikten over hvilke selskaper kommuner samarbeider med er liten (Jacobsen, 2010, s. 76). Den manglende kunnskap ser Jacobsen på som et styringsproblem i seg selv. Dette spissformuleres ved å vise til at: interkommunale samarbeid ‘‘går under radaren’’ til de sentrale styringsorganene i kommunene (Jacobsen, 2010, s. 76).

Leknes m.fl gjennomførte i 2013 en studie omhandlende interkommunalt samarbeid. Studien viser til at et interkommunalt selskap i større grad skaper en formell avstand mellom kommunestyret og den tekniske oppgaveløsingen (Leknes m.fl, 2013, s. 89). Videre at kommunestyret indirekte vil få et større fokusområde rettet mot strategiutvikling og overordnet planlegging, i motsetning til detaljert styring av beredskapsarbeidet (Leknes m.fl, 2013, s. 89).

> *På samme måte kan det settes spørsmålstegn ved legitimiteten til et system som integrerer et mangfold av aktører. Hvem står egentlig til ansvar for beslutninger fattet i et nettverk av kommuner? Dette kan gi opphav til betydelige kontrollutfordringer (Leknes m.fl, 2013, s. 89).*

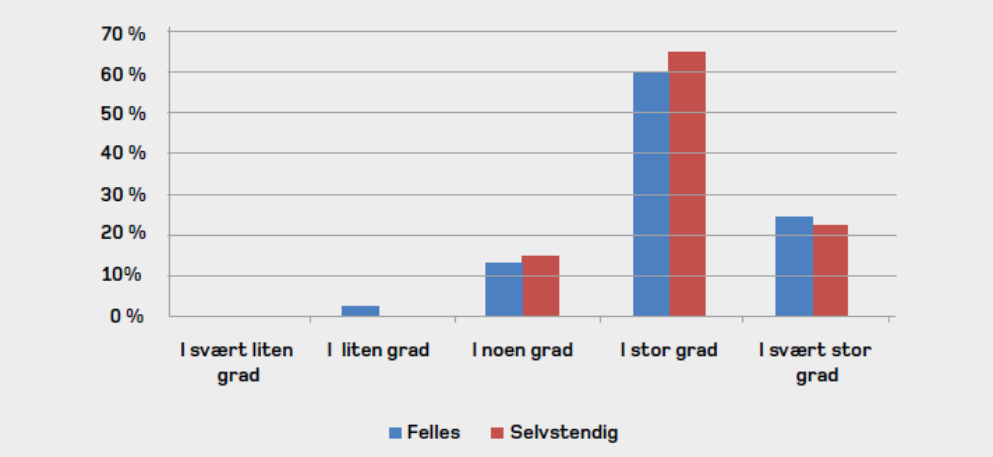
Når man skal se på hvordan brann- og redningsvesenet er organisert i forhold til kommunen må det defineres et skille mellom kontroll og styring. Styring kan ses gjennom ulike former for samarbeid, med ulike typer mål (Leknes m.fl, 2013, s. 89). Dette kan illustreres ved at kommunen i en etatsmodell har en klar styring over brann- og redningsvesenet, da de vil operere som en del av kommunen. Kommunen vil i et slikt tilfelle ikke bare kunne påvirke den overordene strategiutviklingen, men også dimensjoneringen og økonomistyringen. Som beskrevet i avsnittet om «interkommunalt selskap» kan kommunen ved slik organisering kun styre og kontrolleres gjennom sine representanter i representantskapet, og gjennom føringene lagt i selskapsavtalen (IKS-loven, 1999, §§6 og 4). De to ulike modellene representerer dermed ulike styring- og påvirkningsmuligheter for kommunen. Noe av grunnlaget for rapporten var Gjertsen (2006) sine tidligere undersøkelser der han poengterer hvordan selskapsorganiseringen totalforandrer tjenesteproduksjonen, men ikke det politiske systemet (Gjertsen, 2006, s. 76).

IRIS løfter også ujevnheter i det politiske styrkeforholdet som en potensiell utfordring ved et interkommunalt samarbeid (Leknes m.fl, 2013, s. 89 – 90). Aktuelt for denne oppgaven er spesielt to utfordringer som diskuteres gjennom rapporten:

- Fragmenteringsutfordringen
- Forvitringsutfordringen

De to nevnte utfordringene baserer seg på en fragmentering av ansvarsplassering og forvitring av myndighet (IRIS, 2013, s. 90). For å avgjøre om denne problematikken er en reell utfordring for kommunene spurte Brannstudien (2013):

- *Hvor tydelig opplever du (politisk ledelse) at ansvarsfordelingen er mellom brann- og redningsvesenet og kommunen? (DSB, 2013, s. 54).*



Figur 20: Ansvarsfordelingen mellom brann- og redningsvesenet og kommunen. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

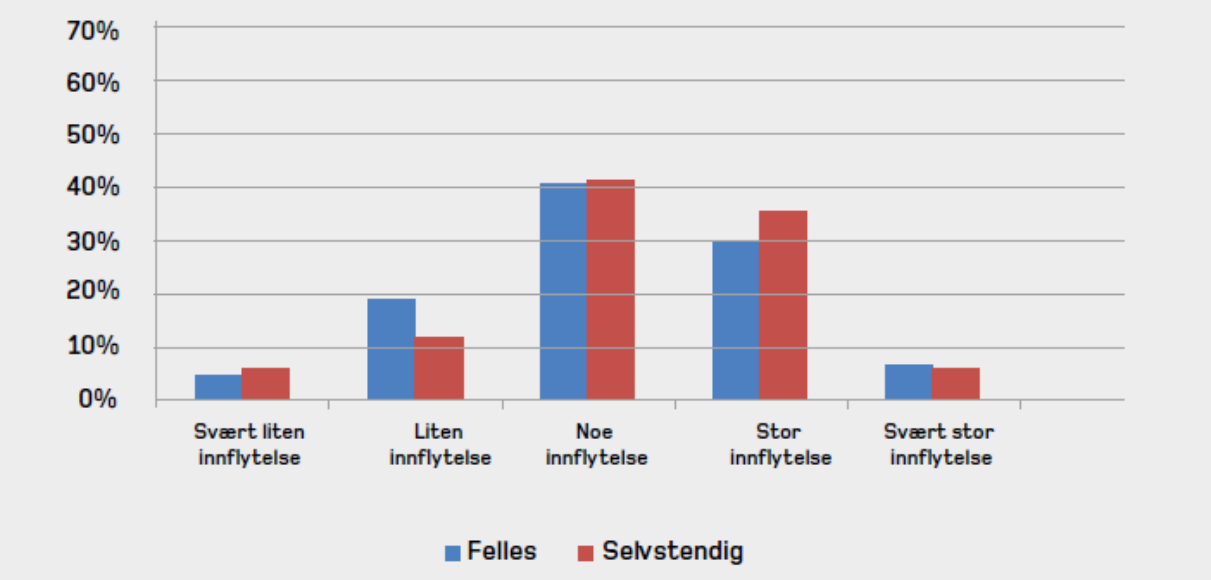
Fra illustrasjonen er det klart at den store andelen føler at det i stor grad eller i svært stor grad er et avklart forhold rundt ansvarsfordelingen. Det må bemerkes at dette gjelder for den politiske ledelsen i kommunen. I studien defineres den politiske ledelsen som ordføreren (DSB, 2013, s. 23). Tilsvarende statistikk er ikke vist for brann- og redningsvesenet. Et annet viktig moment fra illustrasjonen er at det ifølge den politiske ledelsen er liten forskjell i forhold til brann- og redningsvesenet sin organisering. En bekymring trukket fram av Gjertsen (2006) begrunnes i kommunens uklare eierstrategi som vil kunne gi grobunn for at de interkommunale selskapene selv måtte definere hvilke interesser eier ønsket å ivareta med selskapet (Gjertsen, 2006, s. 78). Overordnet peker Gjertsen på rollefordelingen mellom den politiske styringen i kommunen på en side, og selskapsstyringen på en annen side som et problem. Hvis rolleforståelsen, forventningene og de påfølgende handlingene ikke samsvarer med hverandre kan man stå ovenfor et grunnleggende styringsproblem (Gjertsen, 2006, s. 78).

En slik situasjon er i mindre grad aktuell for organisering omhandlende brann- og redningsvesenet fordi det som vist er regulert gjennom et omfattende lovverk. Spesielt er det i det gjennomgående kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser lagt klare forventinger om både hvilke vurderinger brann- og redningsvesenet skal foreta, men også hvordan de skal dimensjoneres i forhold til de risikoene som foreligger (forskrift om organisering brannvesenet, 2002, §§1-1, 2-4 fjerde ledd; brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9). Utenom den overliggende dimensjoneringen kan dette i et brann- og arealplaneleggingsperspektiv ses ved at kommunen, uavhengig av brann- og redningsvesenets organisasjonsform, kan kreve en uavhengig kontroll etter §14-2 (d) i byggesaksforskriften (2010).

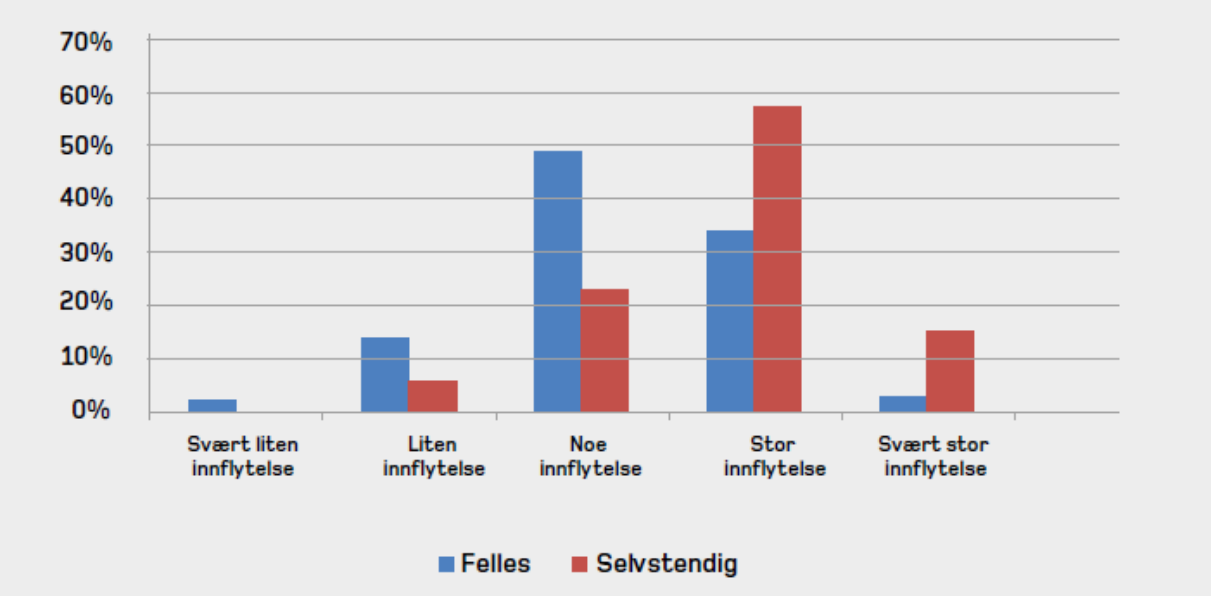
Kontrollen vil være begrenset til prosjekteringen av brannsikkerhetskonseptet, og går i så måte ikke direkte på arealplanleggingen og brann- og redningsvesenet. Likevel vil den branntekniske løsningen være basert på beredskapsdimensjoneringen i kommunen, og arealdisponeringen vil være tilpasset det valgte brannsikkerhetskonseptet. På den måten blir kontrollen en sikkerhetsventil for å se om beredskapen står i stil med de utbyggingsprosjektene som oppføres. Oppgaven vil senere komme tilbake til bruken av uavhengig kontroll som et verktøy for fremtidig utvikling og rollefordeling.

Brannstudien (2013) skiller i mindre grad mellom ulike typer brannsamarbeid. Samarbeidet kategoriseres i «felles» og «selvstendig». Illustrasjonene nedfor svarer på følgende spørsmål (DSB, 2013, s. 56):

- *Hvor stor innflytelse mener du (politikere) lokalpolitikere har på viktige beslutninger som tas av brann- og redningsvesenet?*
- *Hvor stor innflytelse mener du (politikere) kommunens administrasjon har på viktige beslutninger som tas av brann- og redningsvesenet?*



Figur 21: Lokalpolitikernes innflytelse. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).



Figur 22: Kommuneadministrasjonens innflytelse. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

Et klart funn er at forskjellene mellom de ulike organiseringsformene til brann- og redningsvesenet ikke er særlig utslagsgivende når man betrakter lokalpolitikernes innflytelse (figur 21). På den andre siden fremkommer det et større utslag i forhold til hvilken innflytelse kommuneadministrasjonen har på brann- og redningsvesenet (DSB, 2013, s. 57) (figur 22). Dette støtter det som Leknes m.fl (2013) og Gjertsen (2006) tidligere har beskrevet. Brannstudien (2013) påpeker gjennom sine undersøkelser at kommunal styring og kontroll oppleves som mer utfordrende i kommuner der brann- og redningsvesenet er organisert i fellesskap med andre kommuner (DSB, 2013, s. 57). Videre fremheves det at det her kreves mer organisering og systematisering for å sikre tilfredsstillende innflytelse.

Samtidig påpeker Christian Sesseng, Karolina Storesund og Bodil Aamnes Mostue gjennom en rapport for SINTEF (2011) at brann- og redningsvesenet sine egne styrer, samt den politiske ledelsen i kommunen, ser ut til å ha varierende interesse for rapporter og planer omhandlende forebyggende arbeid (Sesseng m.fl, 2011, s. 2). Mangelen på oppfølging gjør at mange brann- og redningsvesen oppfatter utarbeidelsen av planer og rapporter som meningsløs (Sesseng m.fl, 2011, s. 2).

5.9 Brann- og redningsvesenets kontroll og tilsyn av byggverk

I dette kapitelet vil kontroll og tilsyn av byggverk beskrives både etter brannlovgivningen og plan- og bygningslovgivningen. Plan- og bygningslovgivningen inkluderes her fordi det vil gi en mer helhet i forståelsen av hvilken kontroll og tilsynsmyndighet kommunen innehar som både planmyndighet og brannmyndighet.

5.9.1 Hvilket ansvar har kommunen for vurdering av risiko?

Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet ble nylig problematisert av førsteamanuensis ved Nord universitet Eivind Junker, og dosent i juridiske fag ved NMBU Steinar Taubøll (2021). Kritikken er rettet mot kommunens lovpålagte ansvar etter plan- og bygningsloven. Spesielt er kritikken rettet mot kommunens kontroll av private reguleringsplaner og tiltakshavers påfølgende ansvars for undersøkelser med tanke på naturfare (Junker & Taubøll, 2021). Junker og Taubøll viser hvordan statlige organer som NVE (Norges Vassdrags- og energidirektorat) har forandret sin påvirkning fra kontroll til veiledning. Dette er i henhold til pbl og legger hovedansvaret på kommunen (Junker & Taubøll, 2021). Selv om statlige myndigheter kan fremme innsigelse er det fortsatt kommunens ansvar å kreve nok informasjon, samt å være kompetente nok til å vurdere informasjonen. Junker og Taubøll sier ikke videre noe om hvilke organisasjonsformer som er best egnet for å bedre ansvarsbyrden på kommunen.

> *Vi mener kontrollen av naturfare er rammet av en systemkrise: Vi har et felles nasjonalt sikkerhetsnivå, og systemkrisen kan derfor bare løses nasjonalt (Junker & Taubøll, 2021).*

Junker og Taubøll (2015) har tidligere også tolket Nissegård-dommen (Rt-2015-257). I denne saken var spørsmålet om kommunen hadde handlet uaktsomt ved å godkjenne byggesøknader for et område som etter bygging viste seg å være mer snøskredutsatt enn det lovverket tilsier (Junker & Taubøll, 2015, s. 1). Det vil ikke gis en videre gjenfortelling av dommen, men Junker og Taubøll oppsummerer dommen ved å vise til tre utviklingstrender: veksten av tilgjengelig informasjon, økt farepotensiale på grunn av klimaendringer og forventinger om at den offentlige forvaltningen garanterer for sikkerheten (Junker & Taubøll, 2015, s. 7). Kommunens bruk og inkludering av spesialkompetanse i sin risikovurdering angis som et viktig element. Problematikken ble videre løftet av DiBK under Byggesaksdagene (09 – 11.11.21). Et av hovedtemaene under konferansen var kommunens rolle som tiltaksmyndighet, og hvilken aktør som har ansvaret ved vurdering av risiko (Røhr-Staff, 2021b). Elementer som kommunenes ulike forståelser av regelverket, utstrekningen av kommunens kontrolloppgave og bruk av mangelbrev ble diskutert for å oppklare ansvarsfordelingen og påpeke hvordan lovverket i utgangspunktet skal tolkes likt over hele landet (Røhr-Staff, 2021b).

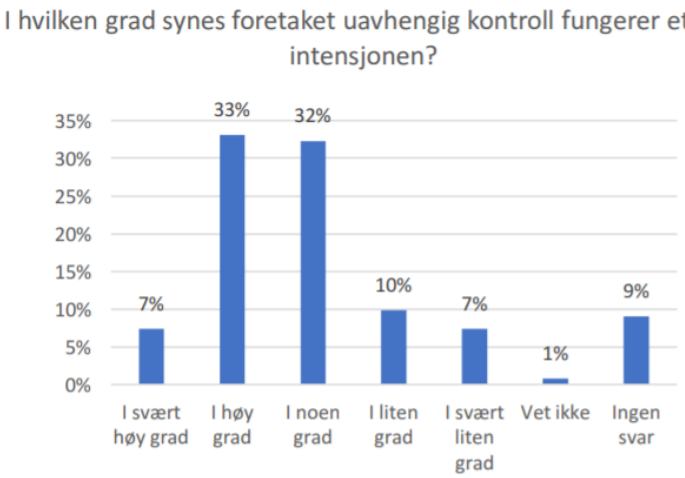
5.9.1.1 Hvordan skal kommunen føre kontroll og tilsyn etter plan- og bygningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven?

Kommunen skal etter brannlovgivningen føre tilsyn med særskilte brannobjekter (brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §13; forskrift om brannforebygging §18). Likeledes skal kommunene etter bygningslovgivningen føre tilsyn og kontroll med at tiltak gjennomføres i samsvar med gitte tillatelser og bestemmelser (pbl, 2008, kapittel 24 og 25; SAK10 kapittel 14). Kommunen har både en rett og en plikt til å føre tilsyn etter kapitel 25 i plan- og bygningsloven. I dette tilfelle skal kommunen

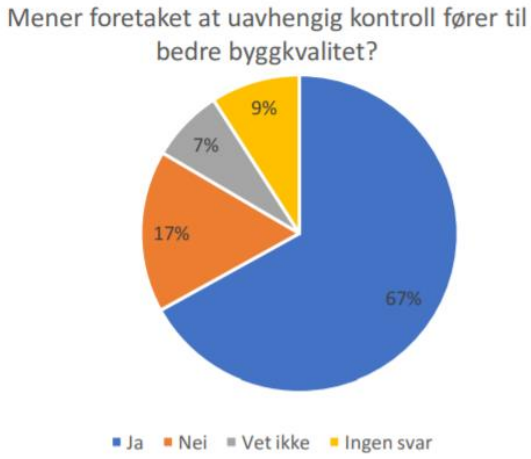
føre tilsyn i byggesak også for å se om ansvarlig foretak er kvalifisert (pbl, 2008, 25-1 første ledd). Det foreligger dermed til dels en tidsforskjell mellom de to lovverkene. Tilsyn etter plan- og bygningsloven er i hovedsak gjennom byggesak, og dermed i forkant og under et prosjekt. Etter brann- og eksplosjonsvernloven er det både begrenset til å gjelde i etterkant av prosjektet og for særskilte objekter.

Utenom tilsynsplikten i §25-1 første ledd gis kommunen også en relativt vid mulighet til å føre tilsyn slik de oppfatter det best, og inntil 5 år etter at ferdigattest er gitt (pbl, 2008, 25-2). En annen tilsynsmulighet kommunen har er å kreve uavhengig kontroll av ansvarlig kontrollforetak etter §24-1 (b). Ansvarlig prosjekterende har et eget særansvar for å sikre dokumentasjon som kreves etter plan- og bygningsloven, som kommunen kan sjekke. Det har blitt ønsket en tolkningsuttalelse fra DiBK vedrørende når kommunen skal be om uavhengig kontroll, og hva som skjer i tilfeller der brannspredningen antas å være liten. DiBK uttaler at det kun er krav om uavhengig kontroll av prosjekteringen av brannkonseptet og ikke selve den brannteknisk e detaljprosjekteringen i tiltaksklasse 2 og 3 (DiBK, 2020a, s. 2). Det vil si kompleksiteten til et tiltak, og i hvor stor grad det vil kreve spesiell fagkompetanse (Byggesaksforskriften, 2010, §9-3). Det er delt inn i 3 ulike klasser og DiBK nevner eneboliger som et relativt enkelt tiltak som vil plasseres innenfor tiltaksklasse 1 (DiBK, 2020a, s. 2). Kommunen kan allikevel etter §14-3 i SAK10 kreve uavhengig kontroll etter kommunens egen vurdering. Kontrollen må i et slik tilfelle ha grunnlag i planbestemmelser, forhåndskonferanse, søknadsbehandlingen eller tilsyn.

Harlund (2018) undersøkte om bruken av uavhengig kontroll bidro til byggeprosjekter med riktig kvalitet og med mindre byggefeil. Gjennom undersøkelses påpekes det at uavhengig kontroll har bidratt til kvalitetssikring av dokumentasjon og rutiner, men at den bakenforliggende årsaken i mindre grad vurderes (Harlund, 2018, s. 82). Det er heller ikke en kontroll av utførelsen, og påvirker i dermed ifølge Harlund i feil ende av byggeprosjektet (Harlund, 2018, s. 82). En implementering av kontroll av utførelsen er likevel avhengig av at den uavhengige kontrollen av brannkonseptet vedvarer (Harlund, 2018, s. 77). Harlund viser også at det er forskjeller i hvordan kontrollforetaket opplever utførelsen av uavhengig kontroll (Harlund, 2018, s. 35). Blant respondentene som oppga at kontrollformen i liten eller svært liten grad fungerte etter intensjonen ble særlig faktorer som manglende innflytelse, feil fokus og manglende kontroll av utførelse nevnt (Harlund, 2018, s. 35). Likevel opplever majoriteten av kontrollforetakene at kravet om uavhengig kontroll bidrar til bedre byggkvalitet (figur 24).



Figur 23: Fungerer uavhengig kontroll etter intensjonen. Kilde: Harlund, L. (2018).



Figur 24: Fører uavhengig kontroll til bedre byggkvalitet? Kilde: Harlund, L. (2018).

En viktig presisering av tilsyns- og kontrollarbeidet til kommunen kom etter en lovendring i 1997. Kontrollmuligheten ble styrket, og det skulle bli mulig å kontrollere både prosjekteringen og utførelsen (KAD, 1997). En sentral endring var at store deler av kontrollen ble flyttet fra kommunen som planmyndighet, og overført i form av egenkontroll hos ansvarlig prosjekterende og uavhengig kontroll (KAD, 1997). Kommunen skulle etter lovendring ikke føre byggeplasskontroller, men i større grad stikkprøvekontroller. En viktig presisering er at kommunen ikke skal vurdere valg av teknisk løsning, men vurdere om tiltaket oppfyller kravene etter loven. Dette understøttes av DiBK gjennom veiledning og skriv. Det påpekes at ved åpne avvik i en kontroll der ansvarlig prosjekterende og kontrollforetak er uenige om valg av teknisk løsning, skal kommunen overlate beslutningen til aktørene (DiBK, 2012). Kommunen må i større grad være bevist på sitt ansvar ved å skape dialog med ansvarlig prosjekterende tidlig i planfasen (KAD, 1997).

Kontrollorganets kompetansekrav både ved kommunen som planmyndighet og som brannmyndighet blir dermed sentral. Kontrollmulighetene i de to lovverkene legger ulike føringer og kontrollerer dels ulike aspekter. Ytterligere elementer i byggesaksforskiften (SAK10) vil ikke diskuteres videre i oppgaven.

5.9.2 Bruk av private ressurser

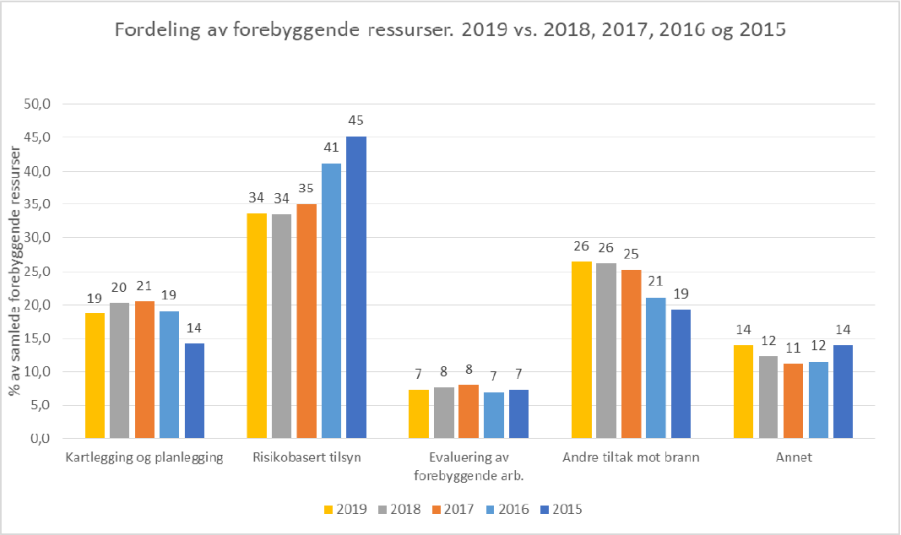
En mye brukt brannressurs i prosjekteringsfasen av et byggverk er private brannrådgivere. Firesafe er et eksempel på et privat rådgivningsfirma som reklamerer seg som en totalleverandør av brannsikring (Firesafe, u.å). De definerer arbeidet til en brannrådgiver som brannteknisk prosjektering, rådgivning og utarbeidelse av sikkerhetsstrategier (Firesafe, u.å). Andre aktører i bransjen har stilt spørsmål ved brannrådgivernes beskjedne inkludering i etterlevelsen av brannkonseptet (Berland, 2019). Berland kritiserer nettopp DiBK sin ordning med uavhengig kontroll for å ikke være tilstrekkelig. Påstanden støttes av Brannfaglig fellesorganisasjon (BFO) (Haug, 2019). Grunntanken i Berland sin kritikk er at

brannrådgiverne i større grad må inkluderes i både detaljprosjekteringen og byggefasen (Berland, 2019). Problemene oppstår når det utarbeidede brannkonseptet skal realiseres og brannrådgiveren ikke lenger er en del av prosjektet. Brannkonseptet skal inneholde løsninger og design som gjør at intensjonen og kravene fra det tidligere beskrevne kapitel 11 i Byggteknisk forskrift (TEK17) opprettholdes.

En sentral bemerkning i kritikken er å skille mellom uavhengig kontroll av brannkonseptet slik det foreligger før byggefasen, og uavhengig kontroll av hele prosjektet i etterkant av byggefasen. Berland og BFO sin kritikk går på at det utarbeidede og kontrollerte brannkonseptet ender opp med å ikke bli fulgt videre ut i byggefasen (Berland 2019 og Haug 2019). Berland fortsetter med å vise til at det må opprettes nye roller i prosjekteringsfasen, der brannrådgiverne kan ta en mer aktiv rolle. Dette vil øke ansvarliggjøringen samt den branntekniske ledelsen og kontrollen i et prosjekt (Berland, 2019).

Et løsningsforslag som beskrives av BFO er å innføre en løsning tilsvarende praksis i Danmark (Haug, 2019). I sin beskrivelse viser BFO til at den danske byggesaksbehandling i stor grad har blitt privatisert ved at brannrådgivere og bygningsingeniører har overtatt ansvaret for kontroll fra kommunen (Haram, 2020b). Hensikten er at aktører får et større ansvar hele prosessen, og med det utvikler et større eierskap og fokus rettet mot brannsikkerhet (Haram, 2020b). Oppgaven vil ikke videre beskrive denne ordningen i dybden. I forhold til oppgavens problemstilling er tematikken relevant fordi det sier noe om hvilken styring og kontroll kommunen skal ha i forhold til ansvarlig prosjekterende. Likevel er detaljgrunnlaget i ordningen utenfor oppgavens tematikk, og ordning vil derfor bare brukes for å eksemplifisere potensielle løsninger og hvordan det kan påvirke kommunens ansvar og styring. Utdypende beskrivelse av praksisen i Danmark finnes Bygningsreglementet 2018 (BR18) - Vejledning om certificering af statikere og brandrådgivere.

En annet alternativ er muligheten for en periodisk bygningskontroll for å frigjøre ressurser fra brann- og redningsvesenet. Alternativet blir presentert av Iselin Tinjar Haugland (2021) gjennom hennes masteroppgave i brannsikkerhet. Som beskrevet tidligere skal kommunen gjennom brann- og redningsvesenet foreta tilsyn ved risikoobjekter (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §13; forskrift om brannforebygging §18). Dette er dermed et annet type tilsyn enn det som ble beskrevet og problematisert av Berland (2019). Det foreslåtte alternativet vil innebære at ansvarlig foretak selv gjennomfører tilsynet som deretter skal ettergodkjennes av brann- og redningsvesenet (Haugland, 2021, s. II; DSB, 2019d, s. 39). Nødvendigheten av tilsynsforandringen begrunnes i at brann- og redningsvesen i dag bruker opp mot 35 prosent av sine forebyggende ressurser på tilsyn av særskilte brannobjekter (Haugland, 2021, s. 1). Dette underbygges i DSB sin melding om brannvern 2019 der man kan se at 45 prosent av de forebyggende ressursene går til risikobasert tilsyn (se figur 25) (DSB, 2019d, s. 39).



Figur 25: Bruken av forebyggende ressurser. Kilde: Brannstatistikk. (u.å (b)).

Haugland konkluderer med at en periodisk bygningskontroll kan lette på brann- og redningsvesenet sin arbeidsmengde, men at ordlyden i lovverket må justeres (Haugland, 2021, s. 68). For at tilsynet også skal kunne gjelde andre objekter enn særskilte byggverk må kommunestyret innføre en lokal forskrift som viser til tilsyn utenfor den definerte risikoklassen (DSB, 2006).

Regjeringen viste i Meld. St. 10 (2016 – 2017) at de på et helhetlig plan ønsker å bruke offentlig-privat samarbeid for å bedre samfunnssikkerheten (Meld. St. 10, 2017, s. 24). Samarbeidet ble beskrevet ut i fra et generelt sikkerhetsperspektiv, men illustrer likevel en vilje og en annerkjennelse av private aktører. En økt ansvarsfordeling mot private aktører må ses i sammenheng med de overnevnte prinsippene for samfunnssikkerheten, og spesielt nærhetsprinsippet. Hvordan Haugland (2021) og Berland (2019) sine ulike tilsynsalternativer vil påvirke kommunen selvstyre samt brann- og redningsvesenet sin organisering vil diskuteres i kapitel 10.

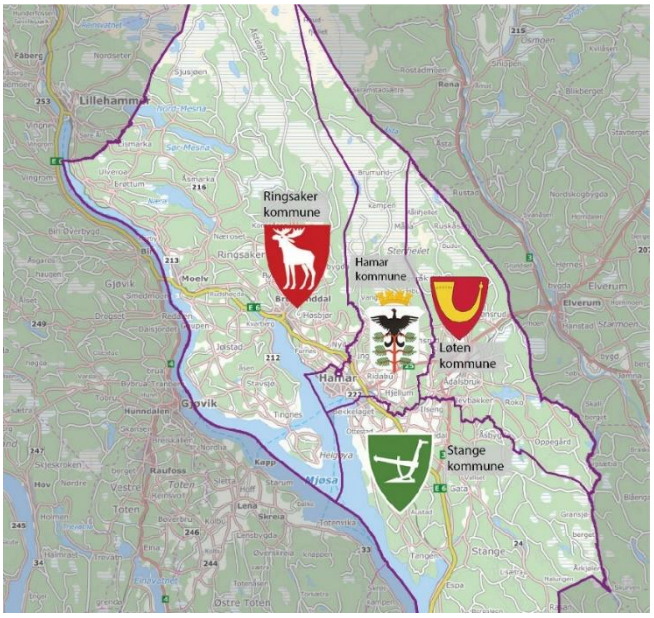
Del 6
Beskrivelse av caseområdet

- Regionale aktører

- De lokale brann- og redningsvesenene

6.0 Beskrivelse av caseområdet

Caseområdet består av nabokommunene: Hamar, Ringsaker, Løten og Stange kommune sammen med de lokale brann- og redningsvesenene – Ringsaker brannvesen og Hedmarken interkommunale brannvesen. Kommunene dekker et areal på cirka 2.464 kvadratkilometer (Mælum, 2021a; 2021b; 2021c; 2021d) og har et innbyggertall på 95 482 innbygger (SSB, 2021a; 2021b; 2021c; 2021d). De siste årene har det blitt investert store summer i området ved utbyggingen av firefelts E6 inn mot Oslo (Nye veier, 2021) og den fremtidige dobbeltsporutbyggingen sørover fra Hamar (Bane NOR, u.å). Caseområdet huser E6 som er en stor gjennomfartsåre som strekker seg gjennom både Stange, Hamar og Ringsaker kommune. I tillegg er jernbanenettet gjennom de samme kommunene en del av Dovrebanen, og dermed en sentral strekning for transporten mellom for eksempel Oslo og Trondheim (Innlandet fylkeskommune, 2021a).



Figur 26: Caseområdet. Kilde: Stange kommune. (2016).

Innenfor byutvikling er det planlagt flere store utbyggingsprosjekter som Hamar Science park (Bane-NOR Eiendom, u.å), Åkersvika Hageby (Stange kommune, 2016) og Mjøstangen plusslandsby (Stange kommune, 2021). Befolkningsveksten i Innlandet fylke er størst i byene langs Mjøsa med både Ringsaker, Stange og Hamar kommune blant topp fem (Innlandet fylkeskommune, 2021e). Innlandet som en helhet er Norges største hyttefylke, med Ringsaker som Norges største hyttekommune (Innlandet fylkeskommune, 2021a). Dette legger et press på caseområdet fordi det fordrer mye gjennomfartstrafikk og sesongbasert aktivitet. Sammen med Ringsakerfjellet er Mjøsa en av de store attraksjonene for den sesongbaserte trafikken. Mjøsa strekker seg etter Ringsaker kommune i nord, langs Hamar kommune og følger videre sørover langs Stange kommune. Alle de tidligere nevnte store utbyggingsprosjektene ligger i umiddelbar nærhet til Mjøsa. Det tilrettelegges for mye aktivitet langs vannet, og nærhet til Mjøsa ses som et stort salgsargument. Bygging og opphold i nærheten av Mjøsa vil bære en risiko med seg. Området er flomutsatt, og spesielt flommen i 1995 fikk stor påvirkning på den etterfølgende arealplanleggingen (NOU 1996: 16, s. 230). Etter flommen kom NOU 1996:16 – *Tiltak mot flom* som fremmer arealplanlegging og byggesaksbehandling som sentrale verktøy for å tilpasse arealbruken. Kommunene skal bruke risikoanalyser for å skreddersy arealbruken og redusere risiko (NOU 16, 1996, s. 230). Overordnet kan det samme fokuset på analysearbeid ses for alle kommunene. Spesielt etter introduksjonen av Sivilbeskyttelsesloven i 2010 med påfølgende forskrift om kommunal beredskapsplikt i 2011.

Spesielt sentral for denne oppgaven er aktiviteter og planer som berører ansvarsfeltet til brann- og redningsvesenet. Dette kan inkludere drukninger, bilulykker, branner, naturkatastrofer, arbeidsulykker og andre alvorlige hendelser. For å se hvordan brann- og redningsvesenet blir inkludert er det naturlig å se på det overordnede planverket i caseområdet først. Hvordan fylket og fylkeskommunen anser risikoen innenfor caseområdet, og hvordan de vektlegger funn i sine overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser. Kommunens arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser, samt en sammenligning mellom de ulike analysene vil vises i del 7.

6.1 Regionale aktører

6.1.1 Hva sier risiko- og sårbarhetsanalysen til statsforvalteren i Innlandet?

Utarbeidelse, krav til oppsett og gjennomføringen av analysen vil beskrives i kapitel 7.2 for å vise regelverkets samhandling på tvers av myndighetsnivåer. Videre vil konkrete funn fra analysen beskrives sammen med sin aktualitet for oppgavens problemstilling.

Beredskapsplanleggingen i fylket må ta utgangspunkt i kjente og stedsspesifikke risikofaktorer for å avgjøre hva som kan påvirke samfunnssikkerheten. Innenfor den gjeldende risiko- og sårbarhetsanalysen (2018 – 2021) definerer statsforvalteren ‘‘samfunnskritisk’’ etter definisjonen brukt i NOU 2006:6 – *Når sikkerhet er viktigst.* Utredningen legger vekt på både en subjektiv og en objektiv tolkning av hva som er samfunnskritisk. Det betyr at det kan gjelde en individuell trygghetsfølelse og hvilke kriterier som må ligge til grunn for dette. På andre siden kan det fra et objektivt ståsted bety hvilke grunnleggende behov samfunnet som en helhet har (NOU 6, 2006, s. 32). På et individuelt nivå kan et lokalt brann- og redningsvesen ha en stor innvirkning på trygghetsfølelsen. De er en synlig ressurs som kommer i direkte kontakt med berørte ved en uønsket hendelse. På et overordnet nivå er brann- og redningsvesenet et klart visuelt verktøy, samtidig som de er begrenset i forhold til ansvarsområde. Det kan tenkes at brann- og redningsvesenet i disse situasjonene i hovedsak fungerer som et dempende tiltak etter at en skade har skjedd. Nedenfor vil jeg gå igjennom utvalgte punkter fra den gjeldende risiko- og sårbarhetsanalysen for tidligere Hedmark fylke (nå en del av Innlandet fylke) for å vise innenfor hvilke områder brann- og redningsvesenet involveres og hvordan de arbeider med tematikken.

Skogbrann

På motsatt side foreligger det også en forventning om at vi kan oppleve mer tørke, med flere og lengre tørkeperioder (Meld. St. 5, 2020, s. 25). For brann- og redningsvesenet sitt anliggende vil dette spesielt påvirke sannsynligheten for skogbrann. Tidligere Hedmark fylke var Norges største skogbruksfylke med 12 818 000 dekar produktivt skogareal (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 53). Basert på den menneskeskapte risikoen og naturlige årsaker som lynnedslag forventes det derfor i risiko- og sårbarhetsanalysen en stor sannsynlighet for at en større skogbrann vil inntreffe fylket innen en 10års

periode (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 55). Fra DSB opplyses det at Innlandet fylket som en helhet opplevde 327 branner i skog eller utmark, noe som er nest høyest i landet (Brannstatistikk, u.å (a)). Skogbrannen i Stange kommune i 2006 er et eksempel som trekkes frem for å beskrive den potensielle alvorlighetsgraden av en skogbrann. 3500 dekar med skog brant ned og slokkeinnsatsen varte i 8 døgn der store materielle og personelle ressurser ble stilt til rådighet (HIB, 2019, s. 23).

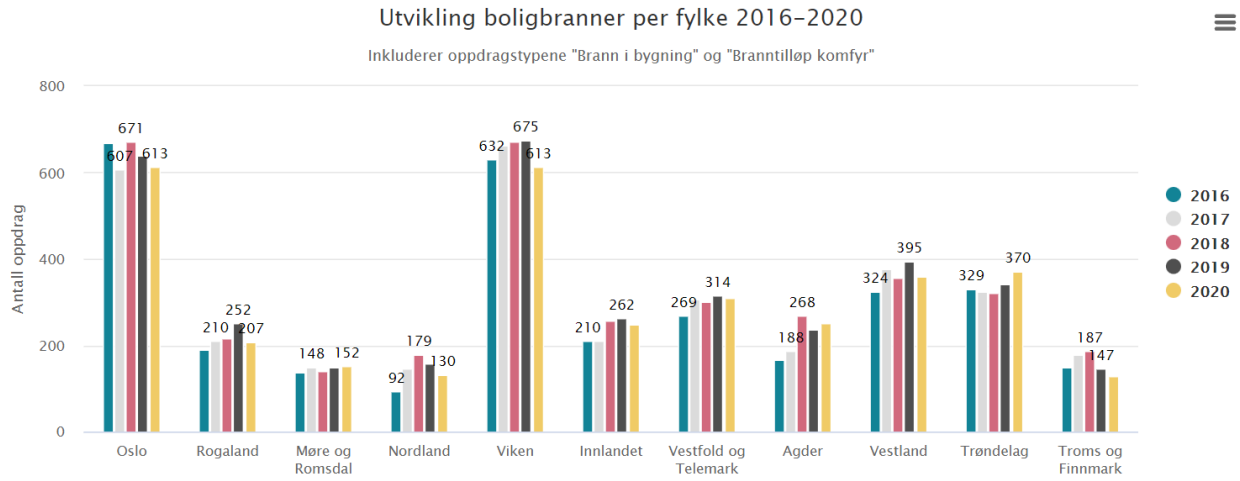
Konsekvensene for miljøet og den samfunnsøkonomiske kostnaden løftes frem som de største ulempene ved en skogbrann (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 48). Hedmarken interkommunale brannvesen rapporterte i sin årsberetning fra 2018 at de det året hadde en utgift på 400 000kr til skogbrannslokking, grunnet 12 lokale skogbranner (HIB, 2019, s. 23). I likhet med den generelle driften av brannvesenet, er håndtering av skogbranner i utgangspunktet et kommunalt ansvar (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 49). De potensielle kostnadene en skogbrann kan føre med seg er derfor et risikomoment for kommunene. Kommunes dimensjonering og utrustning av brann- og redningsvesenet har derfor en direkte tilknytning til en skogbranns potensielle utfall. Det er risiko- og sårbarhetsanalysene som skal legge grunnlaget for dimensjoneringen, i tillegg til kravene som stilles i lovverket (Jf §1-1 i forskrift om organisering brannvesen, 2002). Likevel krever større skogbranner et godt samarbeid med ulike aktører samtidig som det stiller krav til en omfattende kartlegging av risikoen innenfor kommunen.

Et eksempel på godt tverrfaglig samarbeid på dette området er statsforvalteren sitt arbeid med Flyklubbenes skogbrannvaktsamarbeidsutvalg (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 49). Her brukes lokale flyklubber for å kartlegge og søke etter påbegynte skogbranner. Ved større skogbranner settes det ofte inn mannskaper fra Sivilforsvaret og skogbrannhelikoptre i nasjonal beredskap. Denne utgiften dekkes direkte av staten, men som vist ved utgiftene til HIB i 2018 vil det også påløpe en stor kostnad for den direkte mannskapsbruken hos det lokale brann- og redningsvesenet under hendelsen (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 49). I tillegg vil det fra lovverket kreves at brann- og redningsvesenet er tilstrekkelig dimensjonert på et generelt nivå for å takle potensielle hendelser innfor sitt ansvarsområde. Her plasseres kostnaden i større grad hos kommunene. Således vil brannvesenets organisasjonsmodell, enten som vertskommune-samarbeid, IKS eller selvstendig organisering påvirke de økonomiske rammene både brann- og redningsvesenet og kommunen må forholde seg til. Denne påvirkning vil diskuteres senere i oppgaven under drøftelsen.

Bygningsbranner

I 2019 omkom det 41 personer som følge av brann i Norge (DSB, 2019a). Den store majoriteten omkommer i boligbranner (cirka 80 prosent). Visse befolkningsgrupper er mer risikoutsatt enn andre, dette gjelder spesielt eldre, pleietrengende og rusavhengige (DSB, 2019a). Dette skaper et behov for

en tilpasset forebyggingskampanje både fra brann- og redningsvesenet, men også fra bygningsmyndighetene for å redusere brannrisikoen. Forskrift om brannforebygging stiller i §14 krav om at kommunen skal kartlegge sannsynligheten for brann og de mulige konsekvensene. Således er det naturlig å anta at disse risikogruppene inkluderes i denne kartleggingen, og at det følger klare tiltak. HIB konkretiserer dette ved å vise til at de i 2018 startet å utarbeide en helhetlig forebyggendesanalyse for å kartlegge at flere risikomomenter ble systematisk kategorisert (HIB, 2019, s. 24). Som et resultat av dette har HIB startet et samarbeid med de kommunale pleie- og omsorgstjenestene (HIB, 2019, s. 24). Disse analysene vil som beskrevet i kapitel 5.7 påvirke dimensjoneringen etter at ny forskrift trer i kraft fra 2022 (brann- og redningsvesenforskriften). Utviklingen i antall boligbranner har en svak stigning for Innlandet fylket totalt fra 2016 (Brannstatistikk, u.å (c)) (figur 27).



Figur 27: Antall boligbranner per fylke. Kilde: Brannstatistikk. (u.å (b)).

En sentral forutsetning for å kunne takle utviklede boligbranner er en stabil vanntilførsel. I Norge er nærmere 90 prosent av befolkning tilknyttet et offentlig vann- og avløpsnett (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 128). Klimaendringene vi står ovenfor vil legge et økt press på sikkerheten og kapasiteten på ledningsnettet. Norsk vann viser i sin rapport (2016) til at også regelverket for levering av vann til brannslokking er uklart og problematisk (Norsk vann, 2016, s. 4). De fortsetter med å beskrive konflikter, dårlige samfunnsøkonomiske investeringer og beredskapsmessige ulemper som mulige konsekvenser. Slokkevann skal inkluderes som en del av planarbeidet over flere plannivåer og helt fra byggesaksbehandlingen og opp på kommuneplannivå (Norsk vann, 2016, s. 20). Denne problematikken og behovet for overordnet arealplanlegging vil bli ytterligere beskrevet i detalj gjennom et praktisk eksempel i kapitel 7.1.1 og i drøftelsen (del 10).

6.1.2 Hva sier Fylkeskommunen?

Fylkeskommunens arbeid vil i mindre grad beskrives gjennom denne oppgaven fordi de ikke er en ansvarlig aktør ovenfor brann- og redningsvesenet, ei heller en overordnet part ovenfor kommunene. Fylkeskommunen vil kort beskrives ved sine regionale planer for samfunnssikkerhet. Deres rolle som samordningsaktør gjennom tiltak som regionalt planforum vil bli beskrevet sammen med kommunens og statsforvalterens ansvar i del 7.

Fylkestinget i Innlandet vedtok i 2020 en ny strategi for Innlandet der samfunnssikkerhet var et viktig moment. Dette resulterte i en regional plan for samfunnssikkerhet for hele fylket (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 2). Regional plan for samfunnssikkerhet (2021) bygger på en overordnet strategi for hele fylke – Innlandsstrategien 2020 – 2024 (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 5). Som vist er det et regionalt utviklingsmål over en periode på 12 år. Stortingsmelding Meld. St. 5 (2019 – 2020) viser til regionreformen som gir fylkeskommunen et økt ansvar som en regional samfunnsutvikler (Meld. St. 5, 2019, s. 11). Regjeringen uttaler her et ønske om at flere oppgaver skal flyttes fra statsforvalteren og over til fylkeskommunen. Oppgaven vil ikke i stor grad beskrive denne utvikling, ei heller problematisere den.

I likhet med risiko- og sårbarhetsanalysen fra statsforvalteren (2018) peker fylkeskommunen på store deler av den samme problematikken. Derimot har fylkeskommunen lagt et ekstra fokus på kunnskapsgrunnlaget for samfunnssikkerheten (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 27). Spesielt peker de tilbake på statsforvalteren sin analyse (Heretter kalt FylkesROS). FylkesROS vil være et førende dokument for kommunenes analysearbeid og vil fungere som et oppslagsverk (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 27).

Fylkeskommunen bemerker et framtidig utredningsbehov ved å liste opp en rekke ulike saksområder. Særlig to mål ses som svært relevante for denne oppgavens problemstilling: (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 30).

1. Fylkeskommunen vil gjennomføre en overordnet kartlegging av kommunale ROS-analyser og beredskapsplaner
2. Kartlegge ulike interkommunale samarbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskap

Som vist i kapitel 5.5 av blant annet Jacobsen (2010) er en del av kommunens styringsproblematikk ovenfor interkommunale selskaper at de ikke har oversikt. Dette anerkjennes som et utredningspunkt av fylkeskommunen som en regional aktør. Kartlegging og samkjøring av ulike kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser ble kort problematisert gjennom de nye kravene til brann- og redningsvesenforskriften (2021) i kapitel 5.7. Det ble stilt spørsmål om hvilken aktør som er best egnet til å se risiko på tvers av kommunegrensene, særlig da kravene til brann- og redningsvesenet vil øke. Fylkeskommunens annerkjennelse av kartleggingsbehovet vitner om at problemstillingen er aktuell.

For å oppnå ønskede resultater etter planen ses medvirkning og kommunikasjon som gode verktøy (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 31). Dette gjelder medvirkning fra kommunene, men også andre aktører. Fylkeskommunen oppgir at hovedprinsippene for samfunnssikkerhet (forklart i kapitel 5.1) viser hvilket individuelt ansvar de ulike aktørene har, samtidig som det muliggjør en interessekartlegging for medvirkning (Innlandet fylkeskommune, 2021b, s. 31).

6.2 De lokale brann- og redningsvesenene

Som beskrevet strekker kommunene i caseområdet seg over et stort område, noe som gir en påfølgende spredt beredskap (se figur (28). Etter forskrift om organisering brannvesen (2002) §5-1 andre ledd skal beredskapen legges til et tettsted der slik finnes. Innenfor caseområdet finnes det en rekke ulike tettsteder og totalt syv ulike brannstasjoner, med dels ulike bemanningsoppsett. Overordnet er Hamar brannstasjon og Brumunddal brannstasjon de eneste stasjonene innenfor caseområdet som er bemannet utover en kontinuerlig deltidsbemanning (Intervju, brann- og redningsvesenet, 2021). Caseområdet består av to ulike brann- og redningsvesen

- Hedmarken interkommunale brannvesen (HIB) som er et samarbeid mellom Løten kommune, Stange kommune og Hamar kommune
- Ringsaker brannvesen

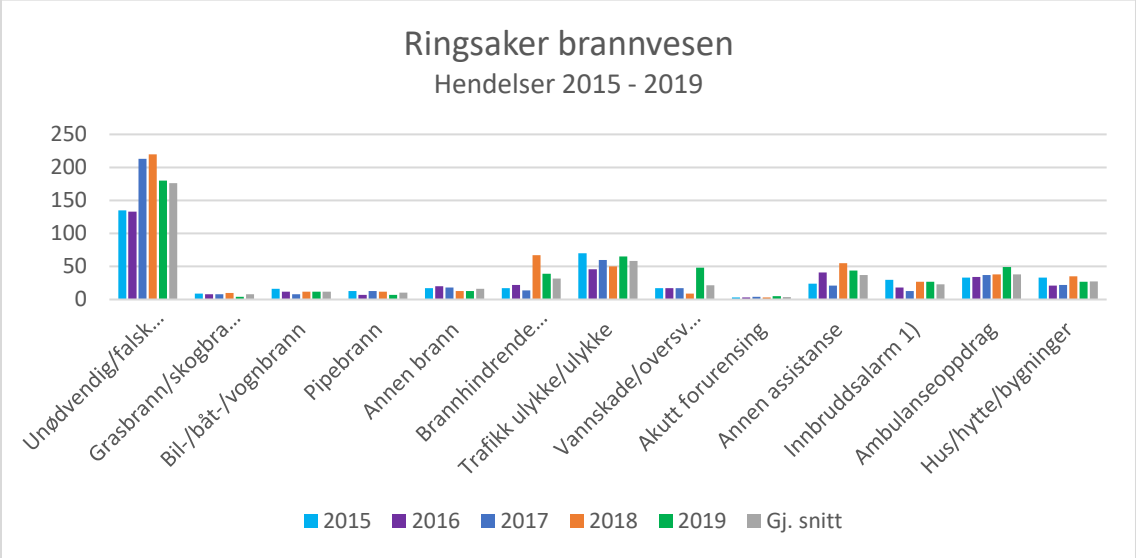
Figur 28: Kartlegging av brannstasjoner innenfor caseområdet. Kilde: Egenprodusert

6.2.1 Hva rykker brann- og redningsvesenet ut på?

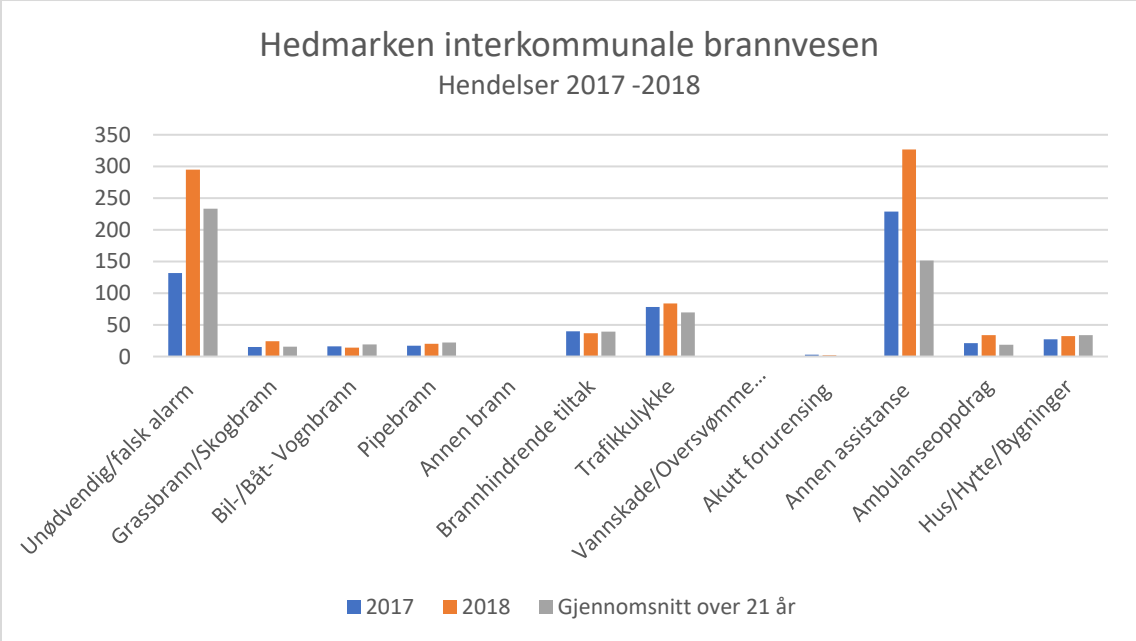
Hendelsesfordelingen mellom de to brann- og redningsvesenet er i stor grad lik. En utfordring ved sammenligningen er det statistiske grunnlaget som varier mellom dem. Som illustrert kartlegger ikke HIB hva som ligger innenfor «annen brann». Det foreligger helle ikke statistikk i årsberetningen vedrørende «vannskade og oversvømmelser». HIB har en fylkesberedskap for hele tidligere Hedmark fylke ved restverdiredning. Det er naturlig at hendelser rundt vannskade og oversvømmelser kategoriseres her. Det inkluderes ikke i illustrasjonen fordi det er en fylkesberedskap og vil omfatte hendelser utenfor caseområdet. HIB inkluderer heller ikke «ulykke» slik Ringsaker gjør gjennom «trafikk ulykke/ulykke». En antagelse blir da at dette er hendelser som hos HIB faller inn under «annen assistanse». Det samme kan også gjelde for vannskade og oversvømmelse som nevnt ovenfor. Dette kan forklare hvorfor HIB har rapportert så mye som seks ganger så mange hendelser under

denne kategorien. HIB tilbyr videre ikke en innbruddsalarmtjeneste slik som Ringsaker, og dette er derfor ikke inkludert.

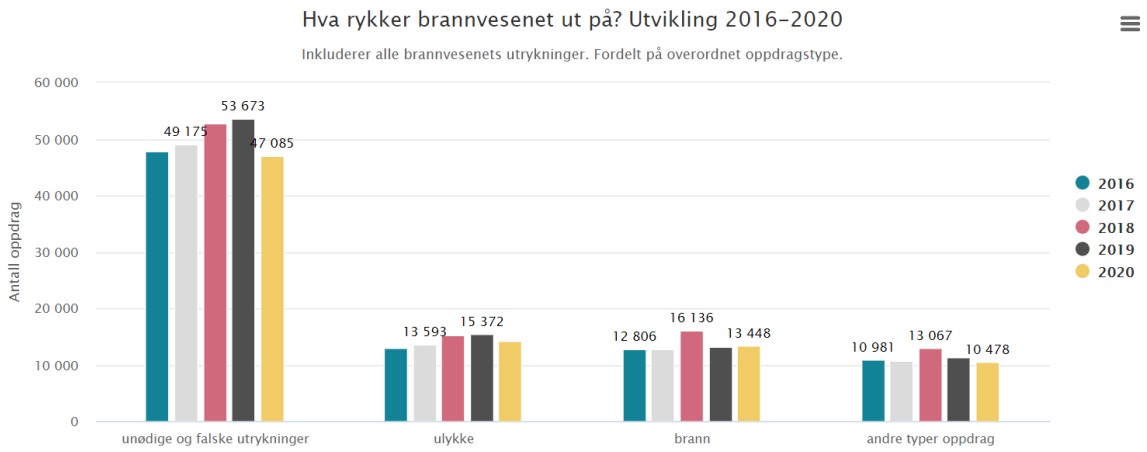
Gjennomsnittsberegningen for HIB strekker seg fra samarbeidsopprettelsen i 1998 og frem til 2018. Tidslengden gjør at gjennomsnittet fremstår troverdig, sett i lys av ekstremtilfeller som skogbrannene i 2018 som presentert i kapitel 6.1. Ringsaker brannvesen sin gjennomsnittsberegning strekker seg fra 2015 til 2019. Oppgaven inkluderer tall fra 2015 for å gi et bilde av de årlige variasjonene selv om tilgjengelige tall fra HIB bare strekker seg fra 2017. I tillegg kan dette sammenlignes med nasjonale tall (Brannstatistikk, u.å (b)).



Figur 29: Hendelsesfordeling. Kilde: Ringsaker brannvesen. (2019). Egenprodusert



Figur 30: Hendelsesoversikt. Kilde: Hedmarken interkommunale brannvesen. (2019). Egenprodusert



Figur 31: Hva rykker brann- og redningsvesenet ut på? Kilde: Brannstatistikk. (u.å (b)).

6.2.2 Hvorfor ble et interkommunalt samarbeid som HIB opprettet?

Hedmarken interkommunale brannvesen er et samarbeid mellom Hamar, Stange og Løten kommune, etablert i 1998 (HIB, 2021). Fra tidslinjen ble det allerede i 1980 gjennomført en utredning om et potensielt samarbeid. Dette førte ikke frem. Etter kommunesammenslåingen mellom Hamar kommune og Vang kommune i 1991 ble de to tidligere brann- og redningsvesenene slått sammen og det ble på nytt sett på en potensiell sammenslåing året etter (Brannmannen, 1998). Etter en dødsbrann i 1994 ble behovet ytterligere aktualisert fordi den oppdelte strukturen ble sett på som en avgjørende faktor (Intervju, HIB, 2021).

Samme år inviterer DBE (Direktoratet for brann- og elsikkerhet) kommunen til samarbeid gjennom et prøveprosjekt. Direktoratets involvering vitner om et overordnet ønske om å bidra til mer interkommunalt samarbeid der staten har en aktiv rolle. Daværende brannsjef Tor Haugen uttalte til tidsskriftet Brannmannen at det forebyggende særlig ville utvides da tiltak kunne gjennomføres på tvers av kommunegrensene (Brannmannen, 1998). Sammenslåingen muliggjorde også en mer helhetlig risikoanalysene der områdene ble sett i sammenheng (Brannmannen, 1998). Brann- og redningsvesenets arbeid og revidering av risiko- og sårbarhetsanalyser (kapitel 5.5) sett opp mot kommunens arbeid med en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser poengterer de potensielle mulighetene ved interkommunale samarbeid (nærmere beskrevet i kapitel 7.2.3.5 og 7.2.3.6). Den samme debatten blir ytterligere aktualisert gjennom ikrafttredelsen av brann- og redningsvesenforskriften (kapitel 5.7).

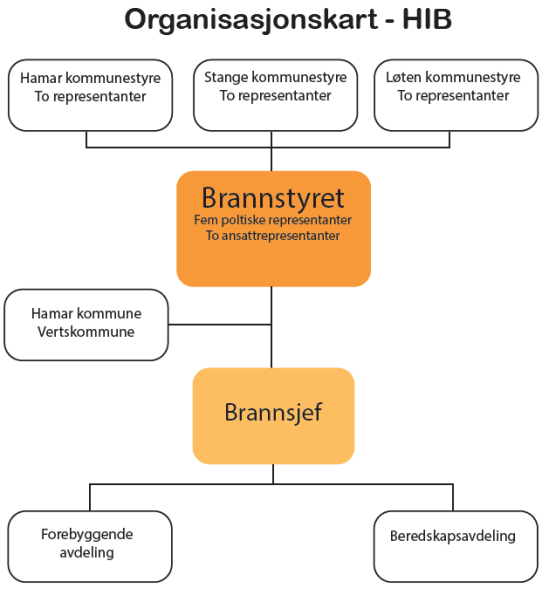
6.2.3 Interkommunalt samarbeid etter tidligere kommunelov (1992) §27

De to ulike brann- og redningsvesenene i caseområdet er ulikt organisert. Ringsaker brannvesen er et selvstendig kommunalt brannvesen, mens HIB er organisert etter et §27-samarbeid (HIB, u.å (a)). Det vil si en organisering som knytter seg til den tidligere kommuneloven av 1992. Loven ga en generell åpen adgang til ulike typer samarbeid med lokale variasjoner (Jacobsen, 2010, s. 27). Etter loven kan flere kommuner eller fylkeskommuner gå sammen for å opprette et eget styre (koml, 1992, §27 første ledd). Jacobsen (2010) påpeker at loven ikke sier noe om størrelsen på styret, hvem som skal delta eller møtehyppighet (Jacobsen, 2010, s. 28). Loven lister opp et sett med minimumskrav for vedtektene, men sier ingenting om de ulike samarbeidsformene er å regne som egne rettssubjekter (koml, 1992, §27 tredje ledd). Jacobsen viser til at også Kommunal- og regionaldepartementet påpeker at §27 i stor grad overlater det til kommunene selv å regulere store deler av samarbeidet (Jacobsen, 2010, s. 28). Ved mangler på eventuelle avtaler eller vedtekter kan store deler av samarbeidsforholdet forbli uregulert (Jacobsen, 2010, s. 28). I paragrafens tredje punktum oppgis det at de involverte kommunestyrene kan gi myndighet til styret til å «treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering» (koml, 1992, §27). Dette åpner opp for en bred tolkning og skjønnsvurdering av styret for hva som inngår i drift og organisering (Jacobsen, 2010, s. 28). På en annen side gir mangelen på detaljstyring muligheten for å ha særegne variasjoner tilpasset lokale forhold. Som vist i del 5 er nettopp brann- og redningsvesenets lokale tilpasning påpekt som noe positivt. Allikevel argumenter Jacobsen (2010) for klare ulemper knyttet til manglende oversikt, og stiller spørsmål med hva som egentlig er hensikten med en så åpen samarbeidsform når det foreligger andre alternativer (Jacobsen, 2010, s. 28).

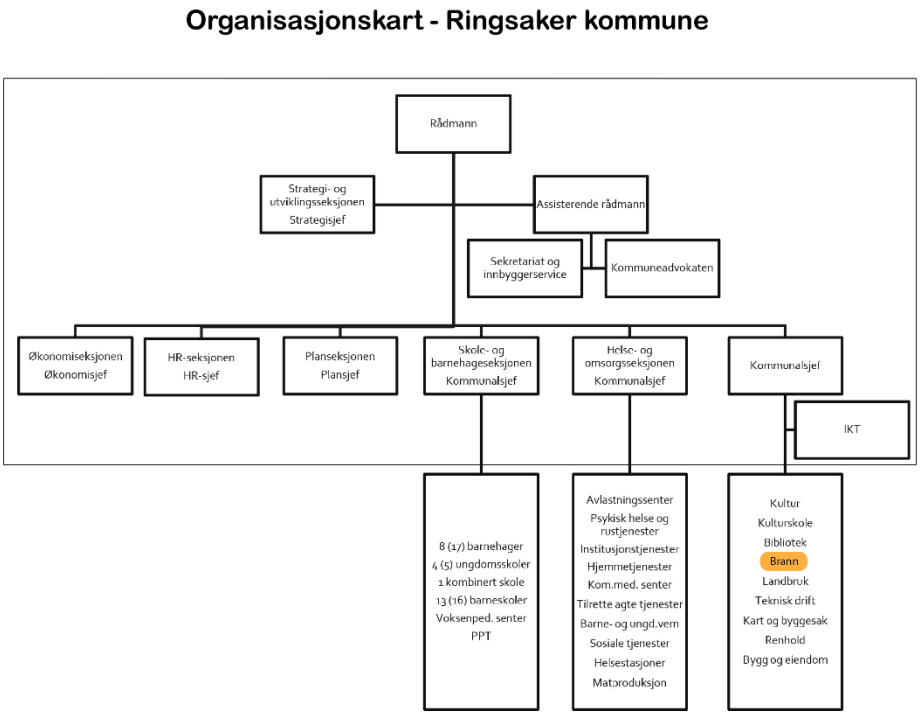
Både ECON (2006) og Jacobsen (2010) oppgir at kommunene selv i liten grad har oversikt over de interkommunale samarbeidene de deltar i (ECON, 2006, s. 50; Jacobsen, 2010, s. 29). Jacobsen viser videre til at kartlegging fra NIVI analyse finner den sammen tendensen gjennom tre ulike analyser (Jacobsen, 2010, s. 29). Dette åpner opp for en dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler og effektivisering som diskutert i kapitel 5.8.

6.2.4 Valg av ny organisasjonsform i HIB

HIB er i dag ledet av et politisk valgt styre med to representanter fra hver av deltagerkommunene (HIB, u.å(a)). Hamar kommune er vertskommune for samarbeidet som vist i figur 32. Det er en politisk overvekt i styret noe som kan gi en overordnet politisk styring. Til sammenligning kan det ses til organisasjonskartet i Ringsaker kommune der brann er markert som et underpunkt under kommunalsjefen.



Figur 32: Organisasjonsstruktur. Kilde: Hedmarken interkommunale brannvesen. (u.å.).



Figur 33: Kommunens organisasjonsstruktur. Kilde: Ringsaker kommune. (2021).

Ved revisjonen av kommuneloven i 2018 ble interkommunalt samarbeid etter §27 fjernet. I forarbeidene til loven (Prop. 46 L (2017 – 2018)) blir det vist til en rekke uttalelser fra ulike høringsinstanser som ønsket å beholde samarbeidsformen (Prop. 46 L, 2018, s. 172). Spesielt fleksibiliteten trekkes frem som et hovedpunkt. Spydeberg kommune uttalte blant annet:

> *Kommunen ønsker å påpeke at forslaget om kommunalt oppgavefellesskap medfører en innskrenkning i forhold til dagens regler om § 27 samarbeid med hensyn til organisering. Å pålegge et representantskap med deltakelse fra alle kommunene vurderes som unødvendig, ufleksibelt og formalistisk (Prop. 46 L, 2018, s. 173).*

Utvalget og departementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) anbefaler derfor å fjerne bestemmelsene i §27 og videreføre det ved et kommunalt oppgavefelleskap (Prop. 46 L, 2018, s. 175). Departementet understreker at oppgavefelleskapet i stor grad er en videreføring av §27 hvor reguleringen er delvis utvidet (Prop. 46 L, 2018, s. 172).

På bakgrunn av lovforandringene er HIB derfor i gang med en revisjon av organisasjonsformen. Dagens organisering utgår etter overgangsperioden i 2023 (KMD, 2019b, s. 5). Overgangsreglene er beskrevet i gjeldene lov (2018) §31-2. Her oppgis det at samarbeidet må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter §18-1 eller et kommunalt oppgavefellesskap etter §19-1. Eventuelt beskriver §17-1 ulike interkommunale samarbeid som for eksempel vertkommunesamarbeid og

interkommunalt selskap. Samfunnsbedriftene (2020) diskuterer hvordan de utgående samarbeidsformene burde omorganiseres (Gimnes S., 2020). Det påpekes spesielt at kommunalt oppgavefelleskap er beregnet for mindre omfattende samarbeid. Dette støttes videre i forarbeidene til loven (Prop. 46 L, 2018, s. 175). Derfor viser Samfunnsbedriftene til at det burde velges en løsning der brann- og redningsvesenet blir et eget rettssubjekt og en godt rettslig regulert modell (Gimnes S., 2020). Egne utredninger fra HIB støtter denne argumentasjonen (HIB, u.å (a)). Man er avhengig av å fatte enkeltvedtak, og et kommunalt oppgavefelleskap er derfor ikke aktuelt (HIB, u.å (a), s. 6; kommuneloven, 2018, §19-1 andre ledd). Lovutredningen ser på lovforandringens effekt overordnet og ikke direkte tilknyttet brann- og redningsvesenet. Det vil si at det ikke er gjort konkrete vurderinger opp mot brannsamarbeid. Utvalget opplyser at:

> *Dersom § 27 blir opp hevet, vil det kunne resultere i at en del mindre kommuner vil velge å samarbeide uformelt framfor å benytte en av de formelle samarbeidsformene (Prop. 46 L, 2018, s. 169).*

Dette kan bli aktuelt for brann- og redningsvesenet fordi de må velge andre samarbeidsformer som øker reguleringsgraden. Dette vil eksemplifiserer nedenfor gjennom HIB sin arbeidsgruppes vurdering av ulike organisasjonsformer.

Endring i organisasjonsform påvirker en rekke aspekter som ansettelsesforhold, styringsdeltagelse, næringsdrift osv. Oppgaven har ikke kapasitet til å beskrive alle elementer ved omorganiseringen, men velger å inkludere deler av debatten for å belyse hvordan det kan påvirke kommunes selvstyre over brann- og redningsvesenets, samt dets påvirkning på arealplanleggingen. Endringene i kommuneloven (2018) vil gjelde for alle landets tidligere samarbeid etter §27, og har således en nasjonal relevans. Dette vil diskuteres oppimot brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen (som vist i kapitel 7.2.3.4 og 7.2.3.5) i del 10.

Mye av den overordnede diskusjonen har blitt presentert tidligere i oppgaven. Kapitel 5.4 ga en kort innføring i de ulike organisasjonsformene brann- og redningsvesenet bruker, og kapitel 5.8 beskrev noen av ulempene ved interkommunalt brannsamarbeid. HIB viser i sin egen utredning til åtte overordnede faktorer som vil påvirke valg av en fremtidig organisasjonsform (HIB, u.å (a), s. 4 - 5):

1. Brann- og redningsvesenet er kommunal kjernetjeneste for alle deltagerkommunen
2. Tjenesten er driftspreget og definert fra nasjonale krav og faglige normer – det ses derfor ikke et behov for stor politisk styring
3. Kommunedirektørens ansvar for tjenesteområdet
4. Krav til klare styrings- og ansvarslinjer og effektive beslutningsstrukturer
    - Dette inkluderer derfor klare rammer og beslutningsmyndighet. HIB er i dag en del av andre interkommunale samarbeid som for eksempel Nasjonalt kommunesamarbeid for

110-sentralene IKS. En ny modell må derfor bidra til å forenkle dagens struktur og samhandlingen mellom flere aktører.

5. Krav til økonomisk effektivitet
6. Ivaretagelse av ansattes rettigheter
7. Samhandling med kommunens andre beredskapstjenester samt andre tjenesteområder
   - Her uttaler arbeidsgruppen:

     Brannvesenet er en viktig del av deltakernes akuttberedskap, men er i dag liten grad en del av deltakerkommunenes formelle beredskapsorganisasjon. Med unntak av 110-sentralen hvor Hamar kommune er vertskommune og arbeidsgiver, har brannvesenet forholdvis liten samhandling med deltakerkommunens øvrige tjenester (HIB, u.å (a), s. 5).
8. Frihet til å forplikte samarbeidet juridisk utad

Ved å vurdere faktorene er det tydelig at spesielt inkludering i kommunes generelle tjenestetilbud og overordnede samhandlingssystem er sentrale elementer. Gjennom utredningen peker arbeidsgruppen på at en fristilling fra kommunens øvrige tjenester kan skape en avstand mellom fagetatene som vil fordre sterke oppfølging og samhandlingsarbeid (HIB, u.å (a), s. 14). Det vil dermed gå på tvers av det man har satt opp som klare kriterier. En annet aspekt, sammenlignet med dagens organisering, er den politiske styringen. Som vist i kapitel 5.8 oppfatter politikere at de særlig har «noe» til «stor innflytelse» på beslutninger som tas av brann- og redningsvesenet. Denne nærheten kan på godt og vondt svekkes ved en ny organisering (HIB, u.å (a), s. 12).

I sin årsberetning (2018) beskriver HIB hvordan fortetting og krav om grøntarealer ofte kommer i konflikt med brann- og redningsvesenet sine behov (HIB, 2019, s. 28). Et resultat er at de i økende grad presses til å gjennomføre løsninger som ligger i gråsonen av regelverket. (HIB, 2019, s. 28). Dette kan for eksempel være i forhold til slokkevann eller bruk av lift (Intervju, HIB, 2021). Dette kobles ikke videre opp mot organisasjonsformen, men det er naturlig å anta at brann- og redningsvesenets manglende involvering i planprosessen kan være medvirkende i slike saker.

I utredningen vurderer arbeidsgruppen tre ulike organisasjonsformer

1. Vertskommunesamarbeid
   a) Administrativt – kommuneloven §20-2
   b) Med folkevalgt nemnd – kommuneloven §20-3
2. Interkommunalt selskap – IKS-loven (1999)

HIB har ikke avgjort hvilken organisasjonsform brann- og redningsvesenet skal organiseres etter innen oppgavens leveranse (Intervju, HIB, 2021).

Del 7
Hvordan kan brann- og redningsvesenet ses i planprosessen, og hvilket ansvar har de ulike forvaltningsnivåene?

- Hvordan kan dagens regelverk føre til konflikt?

- Hvilket ansvar har de ulike offentlige aktørene?

- Hva sier risiko- og sårbarhetsanalysene til kommunene i caseområdet?

- Hvordan har kommunen og statsforvalteren fulgt opp sine plikter etter lovverket?

7.0 Hvordan kan brann- og redningsvesenet ses i planprosessen, og hvilket ansvar har de ulike forvaltningsnivåene?

Som beskrevet i del 5 foreligger det klare forventninger rundt både interkommunalt brannsamarbeid, men også kommunalt samarbeid generelt for å bedre kompetansemiljøet og øke robustheten til brann- og redningsvesenet. Del 5 viste også hvilken lovgivning kommunen samt brann- og redningsvesenet må forholde seg til. I denne delen vil det bygges videre på informasjonen som har blitt presentert i de foregående delene ved å se på hvordan brann- og redningsvesenet kan bli inkludert i planprosessen, hvordan det kan føre til konflikt og hvilket ansvar de ulike forvaltningsnivåene har. Ansvarsnivåene vil i denne delen rangeres fra statsforvalteren og ned til kommunen som planmyndighet. Dette inkluderer kommunens rolle som lokal fagmyndighet innenfor områder som plan og offentlig beredskap, samt bruken av ulike plan- og finansieringsverktøy. Samspillet mellom brannlovgivningen og planlovgivningen vil eksemplifiseres gjennom to eksempler for å vise kommunens handlefrihet, og hvordan de ulike regelverkene samhandler.

Kommunes plikt etter Sivilbeskyttelsesloven (2010) og Forskrift om Kommunal beredskapsplikt (2011) vil ses i sammenheng med statsforvalteren sitt risiko- og sårbarhetsarbeid. DSB utgir årlig en kommuneundersøkelse der de blant annet kartlegger kommunens risiko- og sårbarhetsarbeid. Oppgaven vil gjennomgå undersøkelses for å se om kommunen oppfyller sine plikter etter lovverket, og hvordan de ulike aktørene kan fremme samfunnssikkerhet gjennom arealplanleggingen.

7.1 Hvordan kan dagens regelverk føre til konflikt?

Eksemplene er ment å illustrere hvilke konflikter dagens regelverk kan føre til og hvorfor. Samtidig viser eksemplene forskjellen i hvordan kommunen bruker sitt handlingsrom. I det første eksempelet går kommunen mot ansvarlig prosjekterende for å fremme krav i samarbeid med brann- og redningsvesenet. I det andre eksempelet har den aktuelle kommunen istedenfor snudd seg mot brann- og redningsvesenet ved å argumentere for at de er parten som må tilpasse seg. Begge eksempelen viser kommunenes handlingsrom, og hvordan kommunen tolker regelverket som ligger til grunn. Eksemplene må likevel tolkes med noe forsiktighet. Begge omhandler utbyggingssaker der brann- og redningsvesenet, kommunen og ansvarlig prosjekterende er sentrale aktører. Likevel baser de seg på ulike deler av regelverket og kan derfor ikke sammenlignes med en full overføringsverdi.

7.1.1 Brannkum-saken i Asker kommune

Siden 2006 har Asker kommune, sammen med det lokale brannvesenet, valgt å legge særegne føringer for avstand til nærmeste brannkum ved boligbygging (Kunøe, 2020). Dette har påvirket en rekke ulike

utbyggingsprosjekter i kommunen, og har skapt grobunn for konflikter. Fra kommunes hjemmeside kan man lese at det ikke godtas en lengde på mer enn 100 meter til nærmeste brannkum, og at områder som ikke er tettbebygd, ikke planlagt til fortetting eller hvor tiltaket ikke fører til fortetting kan tankvogn hos brannvesenet vurderes (Asker kommune, 2020). Dette må likevel avklares med brannvesenet først. Det sentrale spørsmålet blir da hvilken myndighet brannvesenet sitter med i forhold til prosjekterte bygg, og hvilken myndighet Asker kommune har til å gjøre unntak fra nasjonale preaksepterte løsninger i TEK17?

7.1.1.1 Lovverket

Utgangspunktet for vurderingene ligger i TEK17 som i §11-17 (2-E) stiller en preakseptert løsning til krav om 25 – 50 meter til nærmeste brannkum eller hydrant. Kravet fra Asker kommune er dermed videre enn det som er en akseptert ytelse etter teknisk byggforskrift. Hvorfor dette har ført til konflikter vil beskrives i det kommende eksempelet. Beskrivelsene som følger tar utgangspunkt i prosjektene: Thomas Jensens vei 17, Løvhaugen 11, Krillåsveien 13 og Gamle Røykenvei 55 med påfølgende uttalelser fra departementene og direktoratene. Før eksempelet beskrives videre vil det aktuelle lovverket listes opp for å vise hvordan problemstillingen går på tvers av de ulike lovverkene.

Plan- og bygningsloven (2008) §27-1 første ledd krever at det ikke føres opp eller tas i bruk i bruk bygninger som ikke har tilstrekkelig slokkingsvann. Bestemmelsen sier dermed ikke noe om forutsetninger for slokkevann som for eksempel avstand, trykk eller i hvilken form utenom at det skal være tilstrekkelig. Loven stiller også tekniske krav til byggverket, der elementer som sikkert, vern av liv og helse samt materielle verdier vektlegges (pbl, 2008, §29-5 første ledd). I tillegg legger Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) et klart ansvar på kommunen gjennom §9 der det vises til at kommune skal etablere og drifte et brann- og redningsvesen som ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en sikker og effektiv måte. Sikring av tilstrekkelig vannforsyning, enten gjennom offentlig nettverk eller ved bruk at tankbil, vil være et sentralt element for brann- og redningsvesenet sin slokkeinnsats.

Videre krever forskrift om brannforebygging (2015) §21 at kommunen skal sikre kommunale vannforsyning frem til tomtegrensen i tettbebygd strøk for å dekke brannvesenet sitt behov. Tilstrekkelig forsyning skal også dokumenteres etter §22. Veiledningen til forskriften angir at slokkevannkapasiteten bør inngå i kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse, som også kreves etter Brann- og eksplosjonsvernlovens §9. Det er dermed klart at det er en intensjon fra lovgiver om at kommunen skal bære et ansvar både i forhold til faktisk vannføring, men også i forhold til kartlegging.

I gjeldende forskrift om organisering av brannvesen (2002) er det etter §6-1 andre ledd vist til at brannvesenet skal medbringe vann til slokking der tilstrekkelig vann ellers ikke kan skaffes til veie. Om manglende etablering av brannkum eller hydrant kvalifiserer bruk av tankbil er mindre naturlig.

Sakens kjerne omhandler derfor kostnadsfordelingen ved denne etableringen. Kommunen sitter med myndighetsansvaret for brann- og redningsvesenet og kan dermed selv utnytte ressursene slik de ønsker innenfor handlingsrommet i lovverket (JD, 2020, s. 3; DSB, 2019c, s. 2). Som vist kan ikke kommunen godkjenne en plan om oppføring av bygg eller eiendom med en bolighensikt dersom slokkvannsforsyningen ikke er ivaretatt etter Plan- og bygningsloven. I sakene fra Asker kommune har kommunen brukt denne argumentasjonen for å kreve at grunneier eller utbygger selv koster opprettelsen av ny brannkum eller hydrant (Asker kommune, u.å).

7.1.1.2 Begrepsbruk

Asker- og Bærum brann- og redningsvesen disponerer en døgnbemannet tankbil slik at det i utgangspunktet ikke vil være nødvendig å se til de preaksepterte løsningene, gitt at byggverket eller boligtettheten krever det (forskrift om brannforebygging, 2015, §21). Som vist er det et krav fra Asker kommune at et tiltak ikke skal føre til fortetting (Asker kommune, 2020). Enhver påbygging, videreutvikling eller nybygging innenfor en tomt vil nødvendigvis medføre en fortetting. Kriteriet er derfor vanskelig å avklare. I tillegg sies det at de følgende føringene gjelder for småhusbebyggelse (Asker kommune, 2020). I kommuneplanen følger følgende beskrivelse:

> *Fellesbetegnelse på frittliggende og sammenbygde bolighus med inntil tre målbare plan over ferdig planert terreng, som gir måleverdig areal jf. NS 3940:2012, der bygningens høyde faller innenfor høydene som er angitt i pbl. § 29-4 (bygningshøyde fastsettes i reguleringsplanen eller kommuneplanen) (Asker kommune, 2017, s. 47).*

Store deler av sakens kjerne omhandler derfor ordlyden og betydningen av tettbebygd strøk og fortettingsområder. Neste spørsmål i saken blir dermed hva som regnes som tettbebygde området, og etter hvilke prinsipper dette fastsettes. Forskriften om brannforebygging bruker i §21 første og andre ledd to ulike beskrivelser av boligområder:

1. *Kommunen skal sørge for at den kommunale vannforsyningen fram til tomtegrenser i tettbygde strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann*
2. *I boligstrøk og lignende der spredningsfaren er liten, er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankbil* (Forfatters egen utheving)

På den ene siden nevnes tettbebygde strøk, som etter forskriftens ordlyd antas å være så konsentrerte at kommunen skal dekke brann- og redningsvesenet sitt behov for slokkevann gjennom kommunal vannforsyning. Denne tolkning er omdiskutert da blant annet Brannstudien (2013) viste til at betegnelsen «å sørge for» gir en fleksibilitet, samtidig som den ikke sier noe om finansiering (DSB, 2013, s. 27). Den beskrivelsen ses også i veiledningen til forskriften der det i tillegg foreslås at krav om at slokkevannforsyning burde tas inn i planbestemmelsene (DSB, 2016b, §21). «Tettbebygd strøk»

defineres både i veiledningen og i forskrift om organisering av brannvesen (2002) etter Statistisk Sentralbyrå sin definisjon:

Minst 200 bosatte der avstanden mellom husene normalt ikke overstiger 50 meter (forskrift om brannforebygging, 2016b, §21; forskrift om organisering brannvesen, 2002, §1-4).

Asker kommune følger også denne definisjonen, og har lagt den til grunn da de krever at ansvarlig prosjekterende skal opparbeide ny brannkum (Kunøe, 2020). På den andre siden vises det til boligstrøk og lignende, men med et forbehold om at spredningsfaren er liten. Gitt forbeholdet kan det prosjekteres med tankbil. Hva som defineres med «boligstrøk og lignende» er ikke nærmere definert.

I de aktuelle sakene har ansvarlig prosjekterende derimot vist til TEK17 og hvordan brannfare defineres gjennom forskriften. §11-16 i TEK17 viser at brannforebygging skal hindres ved å blant annet ha en avstand på minst 8 meter mellom høye bygg (>8 meter). Justis- og beredskapsdepartementet bruker dette kravet i sitt innspill i konfliktsakene ved å vise til at det ved mer enn 8 meters avstand, eventuelt ved bruk av brannskiller som hindrer brann gjennom hele brannforløpet, er liten sannsynlighet for brannspredning (JD, 2020, s. 2). Den argumentasjonen brukes også av DSB i sine tolkningsuttalelser (DSB, 2019c, s. 2). DSB viser i sin tolkningsuttalelse spesifikt at lave byggverk (< 8 meter) har lav spredningsfare og kan prosjekteres for vannforsyning med tankbil (DSB, 2019c, s. 2).

Regelverkets todeling rundt avstand og tettbebyggelse har ført til spørsmål om hvordan kommunen skal agere i tilfeller der avstandene varierer med både mer og mindre enn 8 meters avstand innenfor samme tettsted/tettbebygde strøk (DiBK, 2020a, s. 2). DiBK, i samarbeid med DSB, svarer på spørsmålet ved å vise til at det overordnet er kommunens ansvar å sørge for tilstrekkelig slokkevann. Likevel er det ansvarlig prosjekterende sitt ansvar å avklare med brann- og redningsvesenet i de tilfeller der spredningsfaren er lav (DiBK, 2020a, s. 2). Utfra uttalelsen er det naturlig å tolke det dithen at avstandskravet er den gjeldende føringen (8 meter), og ikke nødvendigvis tettsted/tettbebygd strøk-definisjonen.

7.1.1.3 Bestemmelsesmyndighet

Samtidig som DSB uttaler at tankbil er tilstrekkelig ved lav spredningsfare så oppgis det videre at kommunen/brann- og redningsvesenet selv kan utnytte handlingsrommet som ligger i regelverket for å øke slokkevannforsyningen (DSB, 2019c, s. 2). Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastslår at kravene i TEK17 er funksjonsbaserte og at det derfor vil ligge et naturlig handlingsrom i regelverket (JD, 2020, s. 2). Dette begrunnes med lokale variasjoner og at kommunen selv til en viss grad skal få tilpasse regelverket mot sine lokale forhold (JD, 2020, s.2).

DiBK fastlegger slokkevann som et teknisk krav, og et krav kommunen ikke skal vurdere i byggesak (DiBK, 2020b, s. 1). Dette er i likhet med andre tekniske krav som i utgangspunktet er ansvarlig prosjekterende sitt ansvar (DiBK, 2020b, s. 1). Denne vurderingen støttes også i en annen tolkningsuttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD, 2019a, s. 3). Kommunen kan føre tilsyn som beskrevet i kapitel 5.9. Videre i en samlet uttalelse med DSB svarer DiBK at det etter §21 i forskrift om brannforebygging (2015) bare gis en mulighet til å bruke tankbil, og at dette ikke er noe som kan kreves (DiBK, 2020a, s. 1). Direktoratet fortsetter med å beskrive hvordan ansvarlig prosjekterende er ansvarlig for valg av løsning, men hvis det prosjekteres med tankbil så må det avklares med brann- og redningsvesenet først (DiBK, 2020a, s. 1). På bakgrunn av ansvarsfordelingen har det kommet spørsmål om brann- og redningsvesenet selv kan vurderer om de vil bruke tankbil uavhengig av hvor objektet befinner seg (DiBK, 2020a, s. 3). I dette tilfellet opplyser DiBK at det er politikerne i kommunen som har det overordnede ansvaret for kommunen som brannmyndighet. Denne myndigheten vil påvirke hvorvidt brann- og redningsvesenet er utrustet til å rykke ut med tankbil eller om vannledningsnettet er tilstrekkelig dimensjonert (DiBK, 2020a, s. 3). Forklaringen gir ikke et direkte svar på spørsmålet, og det er derfor naturlig å følge de tidligere nevnte uttalelsene for økt konkretisering.

7.1.1.4 Gis brann- og redningsvesenet ansvarsmyndighet?

Det lokale brann- og redningsvesenet ilegges et særskilt ansvar ved å stå som avgjørende myndighet for når tankbil vil være aktuelt alternativ eller ikke (Haram, 2020a; Asker kommune, 2020). Brannfaglig fellesorganisasjon (BFO) har i denne saken blant annet uttalt at de ser denne ansvarsmyndigheten som problematisk (Røhr-Staff, 2021a; BFO, 2020, s. 2). BFO poengterer også forskjellene i tolkningsuttalelsen til JD og DiBK. DiBK kritiseres for å gi brann- og redningsvesenet økt myndighet ved at ansvarsrettsordningen uthules. Dette eksemplifiseres ved å stille spørsmål om hvem som har ansvaret når det må innhentes samtykke for å benytte en preakseptert løsning (BFO, 2020, s. 2). Hvem står for eksempel som ansvarlig for slokkevannløsningen i et tilfelle der brann- og redningsvesenet stiller jeg negativt til bruk av tankbil? Det er ansvarlig prosjekterende som i utgangspunktet sitter med ansvaret, men når brann- og redningsvesenet er avgjørende instans blir dette forholdet ytterligere komplisert. Spesielt i situasjoner der kommunen har lagt opp til at slike tvister kommer på byggesaksnivå.

BFO peker på at det ved slik forståelse av regelverket, der kommunen gis mulighet til å sette egne føringer som går utenom TEK17 og VTEK som problematisk. Prinsippene i SAK10 om ansvarsrett vil ikke følges fordi slokkevann i praksis vil prosjekteres av kommunen (Røhr-Staff, 2021a). Plan- og bygningsloven §23-1 setter krav til tiltakshavers ansvarlighet i byggesak. Videre er ansvarlig prosjekterende ansvarlig for at tiltaket prosjekteres i henhold til Plan- og bygningsloven (pbl, 2008,

§23-5). Prosjekteringen av brannkonsept må være helhetlig og ansvarsbelagt hos et foretak. SAK10 legger derfor opp til at ansvarsretten skal følges kontinuerlig for å forbygge uthuling og fragmentering av konseptet (Byggesaksforskriften, 2010, §12-6). Det kan derfor argumenteres for at når det kommunale brann- og redningsvesenet overstyrer ansvarlig prosjekterende blir det på tvers av føringene og intensjonene gitt etter SAK10.

I Ot.prp. nr 45 (2007 – 2008) utdypes det hvordan tilgang til slokkevann er et krav ansvarlig prosjekterende må avklare i forkant av søknad. Begrunnelses beror på at det skal være en nødvendig sikkerhet for at preaksepterte løsninger er gjennomførbart før et tiltak eventuelt tillates (Ot.prp. nr. 45, 2007, s. 34). I veiledningen til forskrift om organisering av brannvesen (2002) påpeker DSB at forskrift om brannforebygging (2015) etter §14 pålegger kommunen å kartlegge både sannsynligheten og konsekvensene for brann (DSB, 2015d). Et resultat kan da være at kommunen får et ansvar i tettbebygde strøk der slokkevannforsyningen ikke er tilstrekkelig. I et slikt tilfelle vil det være kommunens ansvar å øke forsyningen jamfør §21 i forskrift om brannforebygging (2015).

Tvistens kjerne omhandler dermed hvilken myndighet brann- og redningsvesenet skal ha, og hvilket ansvar kommunen har. I tillegg kan det fra dette eksempelet og fra tilhørende uttalelser virke som kommunen blir må være bevist sitt ansvar som både brann- og planmyndighet. I en tolkningsuttalelse fra KMD (2018a) uttales det at avklaringer mellom kommunen som brannmyndighet og ansvarlig prosjekterende omhandlende slokkevann kan gjøres ved behov. I og med at disse rammebetingelsene kan påvirke hvilken brannteknisk løsning man velger å gå for. Allikevel uttaler departementet at det i byggesaksbehandlingen ikke er noe krav om at brannmyndigheten i kommunen skal akseptere løsningen (KMD, 2018a).

7.1.1.5 Planprosess

Gjennom begge tolkningsuttalelsene, og som vist kort i kapitel 7.2.3.4, kritiserer KMD, DSB og JD at slokkevannproblematikken oppstår som en konflikt i byggesak (DSB, 2019c, s. 2; JD, 2020, s. 3; DSB, 2016b, §21). Både DSB og JD beskriver praksisen som glemsel eller unnlatelse fra kommunen sin side (DSB, 2019c, s. 1; JD, 2020, s. 2). Problematikken burde tas opp under reguleringsplanarbeidet slik at det i større grad blir synlig for alle parter. En konsekvens av at problematikken først adresseres i byggesak er at krav og kostnad blir lagt på utbygger, og kan oppfattes som uforholdsmessig stor (DSB, 2019c, s. 1; JD, 2020, s. 2). Dette skaper mindre forutsigbarhet for utbygger, samtidig om det legger et økt press på ansvarlig prosjekterende i forhold til kartlegging og tilpasning. Som det vil vises i det kommende avsnittet er finansieringsbyrden i stor grad grunnlaget for konflikten som har oppstått.

7.1.1.6 Hva sier statsforvalteren som klageinstans?

Nedenfor vil det kort vises til to ulike avgjørelser fra daværende Fylkesmann i Oslo og Akershus for å eksemplifisere tematikken beskrevet ovenfor. I tillegg vil det presenteres en dispensasjonssak for å se hvilke argumenter som legges til grunn hvis man ønsker eventuelt å dispensere seg fra kravene i lovverket.

Gamle Røykenvei 55 – gnr. 61 bnr. 717 (2017) og Løvhaugen 11 - gnr. 77 bnr. 79 (2018)

I Gamle Røykenvei 55 satte Asker kommune et vilkår for brukstillatelsen om at en brannkum måtte være opparbeidet før det ble gitt ferdigattest. Klager anførte at kommunen ikke hadde anledning til å sette ekstra vilkår etter at det hadde blitt gitt byggetillatelse et trinn (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 1). Fylkesmannen opplyser at det er kommunen som skal avgjøre om kravet til slokkevann er oppfylt, og at når det gis tillatelse uten videre bemerkninger så må søker kunne anse dette som oppfylt (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 2). På Løvhaug 11 uttalte Fylkesmannen at lovverket ga rammeverket for kommunens skjønn, og at det er brann- og redningsvesenet sitt skjønn som må legges til grunn i den konkrete saken (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018, s. 2). Videre vises det til forarbeidene for forskrift om brannforebygging (2015) der kravene er sidestilt med det som kreves etter Plan- og bygningsloven (2008) og Byggteknisk forskrift (2017) (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 2). Hvis pliktene etter forskriften (2015) er oppfylt vil det også være tilstrekkelig for Plan- og bygningsloven og Byggteknisk forskrift.

I tillegg er det i begge sakene uenigheter knyttet til potensiell spredningsfare, og om eiendommen befinner seg innenfor et tettbebygd strøk (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 2; Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018, s. 3). Brannsjefen i Asker- og Bærum brannvesen IKS har frarådet å basere slokkevannberedskapen på bruk av tankbil i tettbebygde strøk. Basert på kommunens og brannsjefens redegjørelse legger Fylkesmannen til grunn at eiendommen befinner seg i et tettbebygdområde der spredningsfaren stor (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 3). Følgelig er kravet er forskrift om brannforebygging (2015) §21 ikke oppfylt. I saken fra Løvhaugen 11 legger Fylkesmannen til grunn §21 ikke kan tolkes dithen at spredningsfaren alltid vil være liten selv om eiendommen ligger utenfor et tettsted (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018, s. 3). Krav om slokkevann er et krav som må ses i sammenheng av lokale forhold, hvor det for eksempel kan legges vekt på brann- og redningsvesenets egne uttalelser (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2018, s. 3).

I Gamle Røykenvei 55 viser Fylkesmannen videre til at kravet om tilstrekkelig slokkevann er hjemlet i Plan- og bygningsloven (2008) §27-1, og at et tiltak som ikke oppfyller kravene heller ikke vil kvalifisere til ferdigstillelse jamfør §21-10 første ledd (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 3). En viktig problemstilling som løftes i denne saken er:

På bakgrunn av det ovenfor nevnte vil det i denne saken kunne være av betydning i hvilken grad man anser kravet til slokkevann i pbl. § 27-1 som et materielt krav som det ligger til kommunen å avgjøre ved behandling av byggesøknad, eller som et rent teknisk krav som ligger innenfor ansvarsområde til ansvarlig foretak (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 3).

Sakens kjerne er kommunens og søkers uenighet omhandlende denne tematikken. Fylkesmannen fortsetter med å vise til NOU 2005:12 der det fremkommer at tilgang på slokkevann er noe som prosjekterende skal avklare i forkant av søknad fordi det vil påvirke utviklingen av den branntekniske løsningen (NOU, 2005:12, s. 349). Fylkesmannen bemerker at ansvaret er lagt til ansvarlig søker, og at ansvarlig søker selv aktivt må etterspørre informasjon omhandlende slokkevann (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 6; Fylkesmannen i Oslo; Akershus, 2018, s. 6). Avslutningsvis legger Fylkesmannen også inn en kritikk av kommunen for å ikke ta opp problematikken tidligere i søknadsprosessen (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2017, s. 6).

Thomas Jensens vei 17 - gnr. 26 bnr. 193 (2016)

I denne saken befinner eiendommen seg over 100 meter fra nærmeste brannkum, og Asker kommune har derfor satt ned krav om at det opparbeides (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016, s. 2). Kommunen kan etter Plan- og bygningsloven (2008) §19-2 første ledd gi dispensasjon fra lovens bestemmelser. Loven lister opp to vilkår for å gi dispensasjon (pbl, 2008, §19-2 andre ledd):

1. Det gis bare dispensasjon hvis hensynene fra bestemmelsen det dispenseres fra, hensynet til lovens formålsbestemmelse samt regionale eller nasjonale interesser ikke blir vesentlig tilsidesatt (pbl, 2008, §19-2 andre ledd).
2. Fordelene ved å gi dispensasjonen skal være klart større enn ulempene
    - I tillegg skal det legges særlig vekt på de potensielle konsekvensene for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet (pbl, 2008, §19-2 tredje ledd).

Fylkesmannen støtter kommunes vurdering om at hensynet til sikkerhet, helse og miljø blir tilsidesatt ved en dispensasjon (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016, s. 3). Det diskuteres ikke videre om lovens andre vilkår er oppfylt fordi første vilkår vil bli tilsidesatt. Den økonomiske ulempen tiltaket vil medføres vurderes således til å være av mindre betydning sammenlignet med hensynet til sikring av liv, helse og materielle verdier (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2016, s. 3). Fylkesmannen avslutter dermed med å støtte kommunens avgjørelse om å nekte dispensasjon.

Denne saken fremstiller lovens andre alternativ om dispensasjon hvis uenighetene som vist i Gamle Røykenvei 55 (2017) og Løvhaugen 11 (2018) omhandlende tolkning av regelverket ikke fører frem. Her ses problematikken i lys av lovverkets intensjon og opp mot universelle mål om sikring av helse,

miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Samtidig tas det med i betraktningen en skjønnsvurdering av ulempesbyrden.

7.1.1.7 Sakens relevans og aktualitet

Stortingsrepresentant Hans Andres Limi, sammen med Erlend Wiborg, Per-Willy Amundsen, Kjell-Børge Freiberg og Helge André Njåstad fra Fremskrittspartiet sendte inn et representantforslag til Stortinget hvor de løfter problemstillingen med maktforholdet mellom innbyggerne og kommunen, samt hva som skal være grensene for offentlig inngripen (Limi m.fl, 2021, s. 1). Representantforslaget anmoder Stortinget om å be regjeringen oppstille klare vilkår i regelverket som definerer i hvilke tilfeller kommuner kan fravike fra preaksepterte løsninger (Limi m.fl, 2021, s. 2; Innst. 583 S, 2021, s. 2). Forslaget støttes av Kommunal- og forvaltningskomiteen (2021) gjennom stortingsinnstilling Innst. 583 S. Flertallet i komiteen er enig i at brannberedskap må bero på lokale hensyn med en konkret vurdering og at kommunen er ansvarlig for at det blir etablert forsvarlige slokkevannløsninger (Innst. 583 S, 2021, s. 1). I sin redegjørelse hadde daværende Kommunal- og moderniseringsminister Nikolai Astrup forsvarer dagens praksis med hensynet til det kommunale selvstyret (Innst. 583 S, 2021, s. 2). Representantforslaget fikk flertall og det foreligger nå anmodningsvedtak der regjeringen skal gjennomgå regelverket (Innst. 583 S, 2021, s. 1; Limi m.fl, 2021, s. 1). Komiteen støtter representantforslagets tilråding og vedtaksteksten blir derfor som følgende:

> *Stortinget ber regjeringen om å oppstille klare vil kår i regelverket for i hvilke tilfeller kommunene kan fravike de preaksepterte løsningene i byggteknisk for skrift (TEK17) §11-17 og forskrift om brannforebygging §21 til ugunst for utbygger hvor det brannprosjekteres med tankbil (Innst. 583 S, 2021, s. 2)*

Dette eksemplet retter seg derfor direkte mot oppgavens problemstilling. Det knytter seg opp mot kommunes plikter som plan- og brannmyndighet, gjennomføring og konsekvens av risiko- og sårbarhetsanalyser samt hvilket plannivå problematikken burde beskrives. Samtidig utfordrer det kommunens selvrådighet. Departementet for byggekvalitet vil i tiden fremover gjennomgå regelverket i TEK17. Problematikken fortsetter dermed å være aktuell, samtidig som eventuelle avgjørelser fra departementet i stor grad vil være tuftet på de problemstillingene som blir løftet gjennom denne oppgaven.

7.1.1.8 Høringsforslag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet – Områdemodell

Problematikken som ble løftet i det foregående kapitelet tas i noen grad opp i KMD sitt høringsforslag (2021) omhandlende fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler. Oppgaven vil gjengi en kort beskrivelse av hovedpunktene i forslaget som relaterer seg til den beskrevne tematikken.

Høringsforslaget kan forandres på bakgrunn av innspillene som sendes inn gjennom høringsrunden, og det ses derfor som lite hensiktsmessig å gjengi forslaget i sin helhet.

Plan- og bygningsloven (2008) kapittel 11 omhandler kommunens plikter og krav til kommuneplanen. KMD ønsker med sitt høringsnotat (2021) å utvide muligheten for bruken av hensynssoner etter §11-8. Bakgrunnen for utvidelsen er et ønske om å skape et bedre virkemiddel for fellesplanlegging, fortetting, omforming og plangjennomføring (KMD, 2021b, s. 7). Høringsnotatet hadde høringsfrist 01.11.2021. Særlig viktig for denne oppgaven er bruken av bestemmelser om felles planlegging som en del av hensynssonen og finansiering av nødvendig infrastruktur som eksemplifisert ved brannkum-sakene i Asker kommune i kapitel 7.1.1. Utvidelsens vil påvirke dagens bruk av utbyggingsavtaler etter kapitel 17 i loven. Departementet har gjennom forslaget utarbeidet et nytt verktøy som de omtaler som en «områdemodell» (KMD, 2021b, s. 9).

Hensikten med modellen er å utvide kommunens mulighet til å legge føringen i arealplanen rundt hvilke infrastrukturtiltak som er nødvendig, og hvordan de skal finansieres (KMD, 2021b, s. 9). Modellen åpner opp for at hensynssonen kan brukes over flere plannivåer for å fremme forutsigbarhet og behov. Departementer legger opp til at kommunen allerede i kommuneplanen kan illustrere og gi bestemmelser til infrastrukturbehov (KMD, 2021b, s. 115). Arealplanprosessen inkluderer allerede krav om utredning, samordning og høring (pbl, 2008, §11-5). Innføringen av en områdemodell kan derfor naturlig innlemme områdemodellen på et tidlig stadium (KMD, 2021b, s. 175). Kommunen må på den andre siden forplikte seg utarbeidelse av en reguleringsplan som gir bindende bestemmelser. Det er likevel ikke et krav at hensynssonen må ha blitt brukt overordnet i kommuneplanen før det innføres i en reguleringsplan (KMD, 2021b, s. 9). Departementet oppsummerer hensikten med modellen med:

> *Ved å synliggjøre betalingsforpliktelsene som vil gjelde for de enkelte grunneiendommene tidlig gjennom områdemodellen, vil det bli større grad av forutsigbarhet i byggeprosessene. Modellen gjør det også mulig å se større områder i sammenheng og sikre en jevnere byrdefordeling (KMD, 2021b, s. 9).*

De nye hensynssonene legger en sterkere føring enn tidligere i forhold til hva kommunen kan kreve av rekkefølgebestemmelser (KMD, 2021b, s. 9). Vilkårene for utbyggingsavtalens innhold presiseres og departementet legger opp til at dette skal være en del av et rettsanvendelsesskjønn som kan prøves av domstolene (KMD, 2021b, s. 10). Problematikken er dagsaktuell ved en nylig dom i høyesterett (Selvaag-saken HR-2021-953-A) og en forkastet anke (Entra-saken HR-2021-1142-U). De to dommene vil ikke beskrives videre, men er en eksemplifisering av dagens problematikk med utbyggingsavtaler og finansiering av infrastruktur. Departments forslag vil i så måte kunne løse store deler av den problematikken som ble diskutert i brannkum-sakene fra Asker kommune. Ved å løfte kravet om slokkevann opp i reguleringsplanarbeidet eller overordnet i kommuneplanen, samtidig som

finansieringsfordelingen synliggjøres kan både utbygger og kommunen gis en større forutsigbarhet. Dette er den samme argumentasjonen som både Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap pekte på i sine tolkningsuttalelser vedrørende det beskrevne eksempelet.

En av hovedhensiktene ved høringsforslaget er at det etter dagens lovverk kan oppstå det som departementet kategoriserer som «gratispassasjerer» (KMD, 2021b, s. 72). Dette eksemplifiseres ved å vise til at første utbygger i et område kan risikere å bære hele kostnaden for nødvendige infrastrukturtiltak (KMD, 2021b, s. 72). Hovedproblematikken er at man etter dagens regelverk kan ende opp med en fragmentert og lite effektiv utbygging av infrastrukturtiltak (KMD, 2021b, s. 33). Utbyggingstakten vil i et slikt tilfelle ikke samsvare med de forutsatte infrastrukturtiltakene (KMD, 2021b, s. 33). En videre presisering i høringsnotatet er departementets forslag om at kommunen må ta en aktiv rolle som samhandlingsaktør og koordinerer (KMD, 2021b, s. 49). Departementet nevner spesifikt at det er for sent å vurdere gjennomføringen når planen alt er vedtatt (KMD, 2021b, s. 49). Dette er den sammen kritikken Justis- og beredskapsdepartementet samt DSB ytret mot både kommunen og ansvarlig prosjekterende i brannkum-sakene (kapitel 7.1.1).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet anerkjenner at kommunen som planmyndighet vil få en større arbeidsbelastning gjennom planprosessene enn det de har i dag (KMD, 2021b, s. 176). Den potensielle tidsbesparelsen ved gjennomføringsfasen løftes likevel som overveiende positiv. Departementet viser tillat kommuner som Oslo og Sandnes allerede bruker verktøy som VPOR (veiledende plan for offentlig rom) (KMD, 2021b, s. 176). I forhold til brann- og redningsvesenet betyr det at de som en fagetat uavhengig av organisasjonsform vil trekkes inn tidligere i planprosessen (KMD, 2021b, s. 176). Det anerkjennes også fra departementets side at statsforvalteren vil få en økt rolle i kostnadsdelingen mellom partene (KMD, 2021b, s. 176). Statsforvalterens tilsynsmyndighet og dets rolle som klageinstans vil bli nærmere beskrevet i kapitel 7.2.1. Etter dagens praksis kan statsforvalteren prøve om innholdet i en reguleringsplan ligger innenfor lovens rammer, og om pliktene etter saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven har blitt fulgt. Kommunen har som planmyndighet derimot adgang til å selv vurdere arealbruken og utnyttelsen innenfor lovens rammer. Dette kan dermed ikke prøves av statsforvalteren i en klagesak (KMD, 2021b, s. 176). Derimot vil kostnadsfordelingen etter områdemodellen inkluderes som en del i planprosessen, og legges inn i plan- og bygningsloven noe som gjør det til et rettsanvendelsesskjønn. Departementet demonstrerer at dette dermed vil styrke rettsikkerheten til de berørte partene (KMD, 2021b, s. 176).

7.1.2 Høydeberedskap i Lørenskog kommune

Tilsvarende som i brannkum-sakene fra Asker kommune oppstod det i 2012 også konflikt rundt krav, gjennomføring og myndigheten til å fravike fra preaksepterte ytelser etter TEK17 i Lørenskog

kommune. Her omhandler saken muligheten etter TEK17 §11-17 (1) med veiledning, at bygninger med inntil 8 etasjer må ha tilgjengelighet for brann- og redningsvesenet sin høyberedskap slik at alle etasjer og brannseksjoner kan nås. Videre i §11-13 (2) gis det mulighet for at brannceller i byggverk i risikoklasse 4 med inntil 8 etasjer kan ha utgang til et trapperom, og ikke to som er normalen. Dette forutsetter da at hver boenhet har minimum ett vindu eller en balkong som er tilgjengelig for brann- og redningsvesenet etter §11-17 (1).

Saken gjelder oppføring av to boligblokker på 6 etasjer i Gamleveien – gnr. 101 bnr. 76. Beskrivelsen under følger fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt vedtak i klagesak 2012/1474-3FM-J. Lørenskog kommune godkjente søknaden fra utbygger, men den ble senere påklaget av det felles brann- og redningsvesenet (Nedre Romerike Brann- og redning (NRBR)). NRBR anfører at de ikke besitter nødvendig bemanning for å garantere sekundærrømning via deres stigemateriell. NRBR avslutter sin klage med å oppgi at bygningsmyndighetene (kommunen) ikke gjennom enkeltvedtak har anledning til å pålegge NRBR et slikt ansvar uten at de nødvendige forutsetningene ligger til grunn (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 2). I tillegg anfører NRBR at de er et felles brann- og redningsvesen, og at tiltak som vil medføre bemanningsendringer hos dem vil kreve et kommunestyrevedtak fra alle eierkommunene (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 2). Det er fra beskrivelsen tydelig at saken har elementer som minner om brannkum-sakene fra Asker kommune. En sentral del ved dette eksempelet er hvordan det løfter tematikken rundt interkommunalt samarbeid og hvordan det eventuelt kan påvirke enkeltkommunens handlefrihet.

Kommunen begrunner avgjørelsen med at brann- og redningsvesenet etter forskrift om organisering brannvesen (2002) skal være utrustet for den risikoen som befinner seg i kommune (§5-5 og §6-1). Videre begrunnes dette synet ved å referer til formålsparagrafen (§1-1) i forskriften.

> *Forskriften skal sikre at enhver kommune har et brannvesen som er organisert, utrustet og bemannet, slik at oppgaver pålagt i lov og forskrifter blir utført tilfredsstillende. Videre skal forskriften sikre at brannvesenet er organisert og dimensjonert på bakgrunn av den risiko og sårbarhet som foreligger (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §1-1)*

Kommunen fortsetter med å henvise til sitt eget ansvar som lokalmyndighet og hvordan det ikke er anledning til å nekte et slik tiltak når det ellers er i tråd med TEK, reguleringsplanen og bestemmelsene satt av kommunen (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 2). Et sentralt punkt i kommunens begrunnelse er derfor at de beskriver seg selv også som brannmyndighet ved å si at kommunen ikke kan unngå å tilfredsstille den lovpålagte plikten. Her har kommunen dermed valgt en annen fremgangsmåte enn i brannkum-saken. Det kan argumenteres for at det i denne saken ikke er et like stort rolleskille mellom kommunen som brannmyndighet og planmyndighet. Kommunen argumenterer på en side ved å vise til at de i det store ikke kan avvise saker som er i henhold til gjeldene reguleringsplan for området og TEK10 (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 3). Det

uttales at kravene i TEK10 må ses på som oppgaver brann- og redningsvesenet er pålagt å takle. Videre at bygningsmyndighetene ikke har anledning til å frita kommunen sine forpliktelser etter forskriften ved et enkeltvedtak (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 3). Her vurderes kommunen som planmyndighet og brann- og redningsvesenet altså som ulike deler, men som samme aktør, og at det er hovedaktøren (kommunen) som har det helhetlige ansvaret.

I tillegg viser kommunen til hva overordnede planer sier for utvikling av hele det planlagte området. De beskriver det aktuelle området som et pressområde der det uansett med tiden vil bli fortettet og bygd ut på en slik måte at NRBR kan bli pålagt å dimensjoneres med høydeberedskap (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 3). Plikten kan etter forskrift om organisering av brannvesen (2002) §1-3 delegeres ved avtale med en annen kommune, virksomhet eller lignende. Likevel vil ikke en slik ansvarsdelegering frita den enkelte kommune for ansvaret og pliktene som følger av brann- og eksplosjonsvernloven (2001) og forskrift om brannforebygging (2015). Avslutningsvis fant derfor Stasforvalteren at det ikke var hjemmel for å oppheve rammetillatelsen i den konkrete saken (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 4).

Et fremtidig utbyggingsbehov ble ikke vurdert på samme måte i brannkum-sakene. Der ble det som vist, i større grad lagt begrensninger med tanke på fortetting og fremtidig fortetting ved utbygging hvor man skulle basere seg på tankbil (Asker kommune, 2020). Etableringen av en ny brannkum vil i et av de beskrevne tilfellene hjelpe andre nærliggende eiendommer uten å påføre de en kostnad (Kunøe, 2020). Dette vitner om et mer overordnet blikk i den konkrete saken der Lørenskog kommune ser på utbyggingsbehovet ved den aktuelle adressen, men også området som en helhet. Det uttales at det bare er et tidsspørsmål før boligutviklingen vil utløse lignende krav i nærliggende områder (Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 2012, s. 3).

Eksempelet skiller seg fra brannkum-saken fordi kommunen i dette tilfellet ikke innehar tilstrekkelig bemanning. Dette var ikke tilfellet i Asker kommune. Videre er ikke regelverket like utydelig når det kommer til begrepsproblematikken (kapitel 7.1.1). Brann- og redningsvesenets faglige uttalelser skal ikke vektlegges i like stor grad. KMD har gjennom en tolkningsuttalelse (2018a; 2018b) vist til at brann- og redningsvesenet sin aksept ikke er relevant (KMD, 2018a; 2018b). Departementet presierer også at det er byggesaksmyndigheten som avgjør byggesaken (KMD, 2018b). Den samme praksisen skal dermed videreføres ved tilsynet der det skal legges vekt på prosjekterings forhold til regelverket og ikke brann- og redningsvesenet sitt materiell (KMD, 2018b).

En fellesnevner er at kommunen i begge tilfeller kunne brukt plansystemet med de verktøyene det innehar. For eksempel gjennom en overordnet ROS-analyse som både kommunen og brann- og redningsvesenet er pliktige til å gjennomføre etter Plan- og bygningsloven §4-3, forskrift om brannforebygging §14, Brann- og eksplosjonsvernloven §9 samt forskrift om organisering brannvesen §2-4. Likeledes skal kommune også innarbeide brann- og redningsvesenet sin organisering og

dimensjonering inn i sine egne analyser etter forskrift om organisering brannvesenet §2-4 femte ledd og forskrift om brannforebygging §19 andre ledd.

7.2 Hvilket ansvar har de ulike offentlig aktørene?

7.2.1 Statsforvalteren

Statsforvalteren har som vist en overordnet rolle som en som handlingsaktør (kapitel 6.1). Fra Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015) (videre kalt Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks) fastsettes det at statsforvalteren skal veilede og hjelpe kommunene slik at de kan oppfylle kravene om kommunal beredskapsplikt etter Sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15. Dette inkluderer å påse at kommunen oppfyller kravene om samfunnsplanlegging etter Plan- og bygningsloven §4-3.

Styring og kriseledelse under en hendelse involverer ulike aktører og rollefordelinger. Statsforvalteren i Innlandet peker på styring mellom stat og kommune, men også opprettholdelsene av autonomi og handlefrihet (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 22). Statsforvalteren skal etter Samfunnsikkerhetsinstruksen være statens regionale representant. Etter Plan- og bygningsloven §3-2 vil de også ha en plikt til å delta i planleggingen som bører deres saksfelt. Statsforvalteren skal tilse at kommunene oppfyller de plikter etter loven, samtidig som de skal veilede kommunen i sine egne planprosesser (pbl, 2008, §3-2 fjerde ledd). Dette vil i hovedsak innebære å være en pådriver innenfor samfunnsikkerhetsarbeid ved å koordinere og samordne ressurser innenfor fylket. Stasforvalteren sine lovpålagte plikter er etter Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks:

1. Utarbeidelse av fylkesROS i nært samarbeid med andre regionale aktører. Dette skal vre en felles plattform for forebygging av uønskede hendelser og styrke regional samhandling innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.
2. Utarbeide en fireårig oppfølgingsplan basert på risiko- og sårbarhetsanalysen som skal oppdateres årlig. Ved endringer i risikobildet eller ved hvert fjerde intervall skal planen oppdateres.
3. På bakgrunn i risiko- og sårbarhetsanalysen samarbeide med andre regionale aktører for oppfølging av samfunnssikkerhetshensyn i samfunnsplanleggingen.
4. Samordne sentrale myndigheters krav til og føringer for kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid.
5. Holde sentrale myndigheter og regionale aktører orientert om status for samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket.
6. Samordne det sivile arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og kontakten innen totalforsvaret i fylket.

7. Samordne den sivile planleggingen med Forsvarets muligheter for å gi støtte til det sivile samfunn og med Forsvarets behov for å få sivil støtte.

Oppsummert er spesielt tre hovedpunkter viktig for forståelsen og drøftelsen av denne oppgavens problemstilling:

- Tilsynsmyndighet mot kommunale planer
- Veileder innenfor beredskap- og sikkerhetsarbeid
- Pådriver for økt samarbeid og samhandling både på kommunalt og regionalt nivå

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks viser til systematisk risiko- og sårbarhetsarbeid som en sentral faktor for å forbygge hendelser (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, IV). Samtidig skal statsforvalteren synliggjøre risiko og vurdere fylkeskommunal og kommunal planlegging. For å opprettholde involveringen fra ulike aktører er fylkesberedskapsrådet et viktig hjelpemiddel (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, VII). Fra instruksen gis det at statsforvalteren aktivt skal bruket rådet for å samordne ressurser, planer og drøfte aktuelle beredskapsspørsmål. Her legges det opp til dialog og medvirkning, noe som gjør rådet til et viktig samordningsredskap for statsforvalteren (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 24).

Som vist i figur 34 består beredskapsrådet av en rekke lokale og regionale aktører. Fylkesberedskapsrådet møtes en gang i året, men statsforvalteren kan innkalle til møter ved behov (statsforvalteren i Innlandet, u.å(b)). Rådets sammensetning kan variere utfra behov. Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) setter aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner samt ledere for nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, VII). De lokale kommunene er ikke en del av beredskapsrådet. I Innlandet er det totalt 46 kommuner med forskjeller både innenfor geografi og skala (Innlandet fylkeskommune, 2021a). Det er derfor ikke naturlig at alle parter skal delta i møtet. I følge Statsforvalteren i Innlandet vil aktuelle kommuner bli kontaktet direkte ved avgjørelser eller saker som påvirker dem (Intervju, statsforvalteren i Innlandet, 2021).

Fylkesberedskapsrådet i Innlandet

Per 1. januar 2019

- Fylkesmannen i Innlandet
- Forsvaret ved HV-05
- Oppland sivilforsvarsdistrikt
- Hedmark sivilforsvarsdistrikt
- Oppland fylkeskommune
- Hedmark fylkeskommune
- Sykehuset Innlandet HF
- Innlandet politidistrikt
- 110-sentralen
- Statens vegvesen
- Bane Nor
- NVE
- Telenor
- Kraftforsyningens distriktssjef
- Mattilsynet
- NRK Hedmark og Oppland
- Den norske kirke ved Hamar bispedømme
- Røde kors
- Norsk folkehjelp

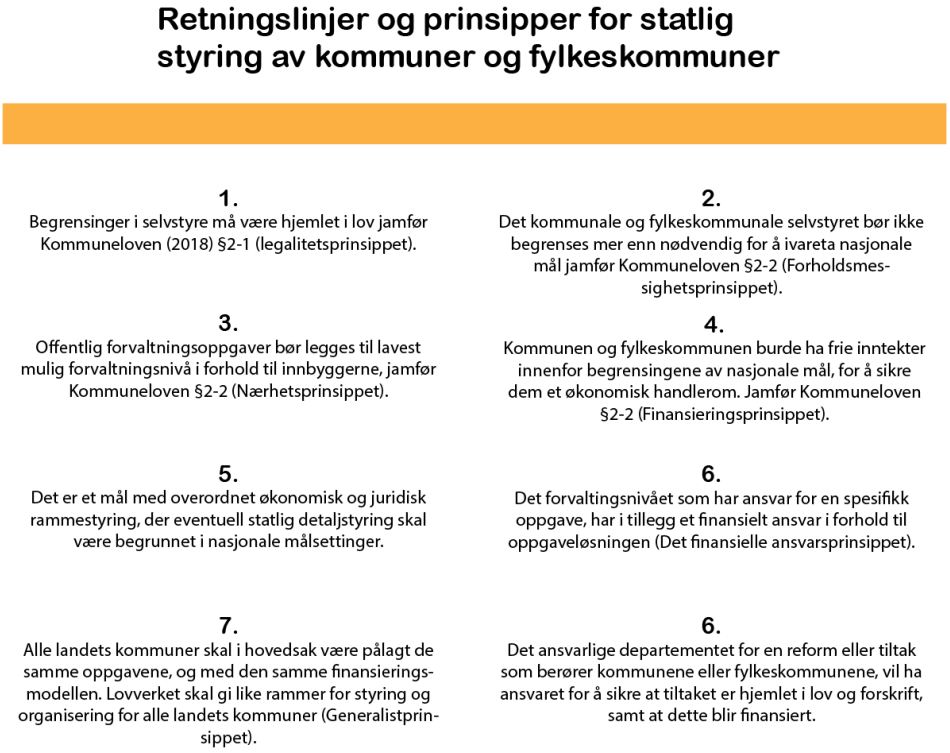
Figur 34: Fylkesberedskapsrådet i Innlandet. Kilde: Statsforvalteren i innlandet. (2019).

Ordningen legger et økt press på statsforvalteren og deres skjønnsvurdering av den kommunale medvirkningen.

7.2.1.1 Statsforvalterens tilsynsmyndighet

I 1998 ble det satt ned et utvalg for å se på oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune (NOU, 2000:22, s. 4). Resultatet ble NOU 2000:22 som etter utredning kom med flere tilrådninger knyttet til statlig og regional kontroll over kommunene. Overordnet ble det vist til statens detaljstyrende virkemidler burde reduseres sammen kontroll- og tilsynsomfanget (NOU, 2000:22, s. 26). Rollefordelingen mellom aktørene skal være så klar som mulig, og at eventuelle effektivitetsnedganger ikke skal være en påvirkende faktor på rollefordelingen (NOU, 2000:22, s. 26). Utvalget peker på at statsforvalterens funksjon både som veiledning- og tilsynsaktør kan oppfattes problematisk (NOU, 2000:22, s. 123). Likevel kan en oppdeling av funksjonene skape en fragmentert og lite oversiktlig offentlig forvaltning (NOU, 2000:22, s. 123). Flertallet i utvalget uttaler at statsforvalteren burde opprettholde sin rolle som megler der det foreligger innsigelse til kommunale arealplaner. Samtidig vil statsforvalteren også beholde sin innsigelsesmyndighet (NOU, 2000:22, s. 486).

For å rettlede statens styring av kommuner og fylkeskommuner har KMD utgitt en veileder med rettlinjer og prinsipper for styring (2020). I tillegg har DSB utgitt en veileder for statsforvalteren tilsyn med kommunenes beredskapsplikt (2015c). KMD viser til åtte ulike prinsipper (figur 35). Prinsippene vil ikke presenteres i detalj og det henvises til veilederen for en ytterligere beskrivelse - KMD, 2020b, s. 11 – 13.



Figur 35: Prinsipper for statlig styring. Kilde: : Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). Egenprodusert

Mange av prinsippet beskriver statlige myndigheters ansvar ved eventuell styring av kommunene, og særskilt hvordan det skal være forankret i lovverket. Fra Kommuneloven (2018) §30-2 kan statsforvalteren føre tilsyn med kommunen oppfyllelse av pliktene i lovverket. En sentral presisering er at tilsynet bare strekker seg til lovpålagte plikter og ikke kommunens skjønnsvurdering (KMD, 2020b, s. 38). Tilsynsmuligheten må også være hjemlet i særlovgivningen hvis den skal gjelde (KMD, 2020b, s. 39). Denne myndigheten kan ses i den aktuelle lovgivningen for dette oppgaven ved Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) §31a, Plan- og bygningsloven (2008) §§1-9 tredje ledd og 5-4 første ledd samt Sivilbeskyttelsesloven (2010) §29 tredje ledd. Den sammen myndighet ses videre i forskrift ved forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) §10 og forskrift om organisering brannvesen (2002) §8-1. Kommunes forvaltningsskjønn er en del av handlefriheten og således en avgrensings i statens tilsynsmyndighet.

> *Så lenge kommunene opererer innenfor rammene av loven, må staten akseptere kommunenes utøvelse av virksomheten (KMD, 2020b, s. 38).*

Departementet sin veiledning (2020) peker videre til at det internt skal utføres en risiko- og vesentlighetsanalyse i forkant av tilsynet, og at tilsynet må bygge på en kost- og nyttevurdering (KMD, 2020b, s. 39). Dette vitner om at det skal foreligge vesentlig tvil før det foretas et tilsyn, og kan således forstås som en førende begrensing på bruken.

7.2.1.2 Bruk av innsigelse

Tilsynet av kommunen kan ved denne oppgavens tematikk skille seg i to hovedkategorier: 1. Bruk av innsigelse ovenfor arealplaner og kommunens arbeid med samfunnssikkerhet etter Plan- og bygningsloven §§3-1 (h) og 5-4. 2. Utarbeidelse og gjennomføringen av risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner etter Sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15, samt påfølgende Forskrift om kommunal beredskapsplikt §2. I dette kapitelet vil førstnevnte kategori beskrives.

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap ga i 2010 ut en veileder for fylkesmannens bruk av innsigelse. Sentralt ligger statsforvalterens medvirkning i planarbeidet. Medvirkning er en forutsetning for bruk av innsigelsesmyndigheten etter pbl §5-5 tredje ledd (DSB, 2010, s. 5). Videre vises det i rundskriv T-2/09 at ordlyden i §5-4 begrenser bruken av innsigelse til å gjelde spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning (Miljøverndepartementet, 2009, s. 18). I tillegg skal det som vist være begrunnet i vedtatte regionale eller nasjonale mål (pbl, 2008, §5-4 femte ledd). Fra lovverket kan det dermed argumenteres for at innsigelser og bemerkninger skal komme på et høyest mulig plannivå.

Ved en innsigelse i plansak stopper det videre arbeidet i plansaken opp til innsigelsen er avgjort (pbl, 2008, §5-5). Ved vedvarende uenighet mellom kommunen og statsforvalteren vil det bli en

meklingsprosess hvor departementet er avgjørende myndighet hvis partene ikke kommer til en enighet jamfør §5-5 andre ledd. DSB presentere i sin veileder (2010) fem grunnlag der statsforvalteren kan fremme innsigelse med bakgrunn i Plan- og bygningsloven (DSB, 2010, s. 6):

1. Vilkår om risiko- og sårbarhetsanalyse etter § 4-3 er ikke gjennomført for planområdet.
2. Konsekvensutredningen har en mangelfull risiko- og sårbarhetsanalyse eller en mangelfull oppfølgingsplan
3. Det foreligger mangler ved analysen. For eksempel endringer, utstrekning av analysen, konsekvenser av tiltaket, kombinasjon av risikomomenter eller manglende inkludering av ny kunnskap.
4. Kommuneplanens arealdel viser områder med risiko, men har mangler i forhold til hvordan risikoen skal følges opp ved hjelp av planleggingsverktøy. Eventuelt har kommunen unnlatt å følge opp statsforvalterens varsler om innsigelse ved uttalelse til planprogrammet eller ved varsel om planoppstart.
5. Reguleringsplanen viser områder med risiko, men har mangler i forhold til hvordan risikoen skal følges opp ved hjelp av planleggingsverktøy. Eventuelt fraviker reguleringsplanen fra overordnede samfunnssikkerhetsplaner for område og/eller statsforvalterens varsler om innsigelse har ikke blitt hensyntatt.

Statsforvalteren i Innlandet opplyser at sikkerhet- og beredskapssektoren i stor grad har vært uforandret mot kravet om begrunnelse i overordnet planverk. Dette begrunnes med at personsikkert og beredskap i liten grad påvirkes og forandres i forhold til ulike regjeringssamarbeid, ideologier og trender (Intervju, statsforvalteren i Innlandet, 2021).

Statsforvalterens bruk av innsigelse overfor kommunen i forhold til utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser etter Sivilbeskyttelsesloven (2010) §§14 og 15 samt Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011), vil beskrives under kapitelet vedrørende kommunens plikter (kapitel 7.2.3)

7.2.1.3 Hvordan utarbeider statsforvalteren sin risiko- og sårbarhetsanalyse?

For å se risiko i et regionalt perspektiv som strekker seg over kommunegrensene skal det utarbeidet en fylkesROS (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, V). DSB har utgitt en veileder som beskriver oppsett, bakgrunn og gjennomføring (2016). Det påfølgende kapitelet vil ta utgangspunkt i denne veiledningen.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal hjelpe statsforvalteren å oppfylle sine plikter, og skal aktivt brukes som et verktøy for å: (DSB, 2016c, s. 6)

- Underbygge rollen som regional samhandlingsaktør.
- Være en pådriver for samfunnsikkerhetsarbeid i fylket.

- Gi innspill til samfunnsikkerhetsarbeid etter Plan- og bygningsloven.
- Veilede kommunens arbeid med ivaretagelse av den kommunale beredskapsplikten.

Analysen skal videreutvikles med en oppfølgingsplan som skal oppdateres årlig og revideres hvert fjerde år (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, IV). Oppfølgingsplanen skal beskrive statsforvalteren sin pådriverrolle ovenfor kommune og andre regionale aktører (DSB, 2020c, s. 7). I tillegg skal planen inneholde klare beskrivelser over hvem som skal ta et overordnet samordningsansvar, innenfor hvilke risikoområder og i forhold til hvilken tidsramme (DSB, 2016c, s. 22). FylkesROS med oppfølgingsplan må derfor ses som veiledende dokumenter for lokale og regionale aktører. Samtidig gir det et klart ansvar til statsforvalteren som en statlig aktør.

Fylkesberedskapsrådet, som beskrevet i kapitel 6.1 skal være en styringsgruppe under utarbeidelse av planen (DSB, 2020, s. 12). I tillegg bør aktører som ikke møter i rådet inkluderes – for eksempel aktuelle kommuner eller private bedrifter (DSB, 2020c, s. 12). DSB setter som et kriteria at risiko- og sårbarhetsanalysen må gi en vurdering av risiko, sannsynlighet og konsekvenser og ikke bare være faktabeskrivende (DSB, 2016c, s. 9). Forhold i analysen skal beskrives på en slik måte at uønskede hendelser kan ses i sammenheng slik at analysen vil muliggjøre en overordnet risikovurdering. Selv om analysen i utgangspunktet ser på intern risiko, skal det inkluderes risikomomenter fra andre fylker som kan få lokal påvirkning (DSB, 2016c, s. 14).

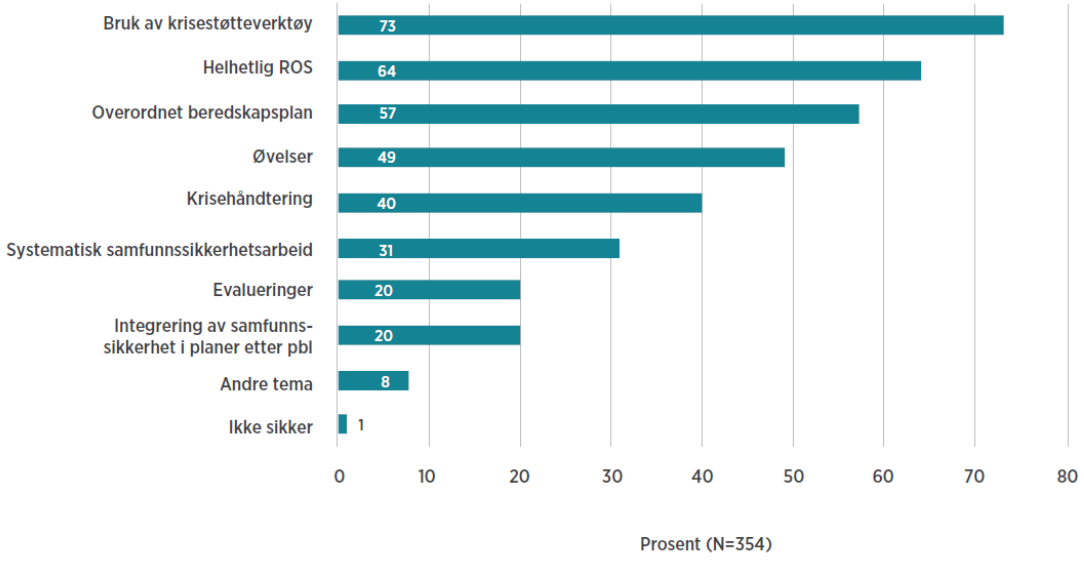
Utarbeidelsen deles overordnet inn i fem faser: (DSB, 2016c, s. 14)

1. Beskrivelse av analyseobjekter og identifisering av potensielle uønskede hendelser
2. Definere samfunnsverdier og konsekvenstyper
3. Kartlegging av samfunnskritiske funksjoner
4. Vurdering av risikoen, sannsynligheten, sårbarheten og eventuelle konsekvenser
5. Presentere funn og evaluere risiko- og sårbarhetsbildet for fylket

Defineringen av verdiene og konsekvenstypene som skal ligge til grunn vil påvirke hvordan analyses skal forstås og hvordan den vil utarbeides. DSB anbefaler gjennom sin veiledning at samfunnsverdier som liv, helse, natur, miljø, økonomi og samfunnstabilitet prioriteres (DSB, 2016c, s. 16). Videre påpekes det at samfunnsverdier og konsekvenstyper må defineres (DSB, 2020c, s. 22). Hvilke verdier og akseptkriterier som legges til grunn må komme tydelig frem (DSB, 2020c, s. 22). Som beskrevet gjennom oppgaven har demokratisk styring og selvstyre vært en fundamental forutsetning for dagens beredskapsorganisering. Dette er likevel ikke et direkte vurderingskrav fra direktoratets veiledning (DSB, 2016, s. 16).

7.2.1.4 Hvordan arbeider statsforvalteren med veiledning

Ved å se på hvilket veiledningstema kommunene er mest opptatt av i forhold til veiledning fra statsforvalteren er det tydelig at bruk av krisestøtteverktøy er mest frekvent (figur 36). Krisestøtteverktøy som DSB-CIM er et verktøy for informasjonsdeling og veiledning rundt samfunnssikkerhet (statsforvalteren i Innlandet, u.å (a)). DSB-CIM har videre blitt rangert som det minst nyttige verktøyet for styrking av samfunnssikkerhetsarbeidet (DSB, 2015b, s. 47). Bruken av krisestøtteverktøy som DSB-CIM har tidligere blitt problematisert av Dyrøy (2012) og vil ikke ses nærmere på i denne oppgaven. Utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser samt beredskapsplaner er påfølgende områder hvor kommunene opplever et behov om veiledning. En relativt lav andel av kommunene sliter med inkludering av samfunnssikkerhet i planer etter Plan- og bygningsloven (2008). DSB opplyser at det kan skyldes en stor grad av egenkompetanse samt at arbeidet med inkludering av helhetlig-ROS etter Sivilbeskyttelsesloven (2010) omhandler deler av samme tematikk (DSB, 2015b, s. 43).



Figur 36: Veiledningstema fra statsforvalteren. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b).

7.2.2 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen har arbeidsoppgaver innenfor en rekke ulike fagfelt, men statsforvalteren i Innlandet viser spesielt til samferdsels som et sentralt ansvarsfelt hos fylkeskommunen (Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 25). Dette ansvaret er videre fastsatt i Forskrift om sivil transportberedskap §4 (2005). Det vises også til fylkeskommunens overordnede planfunksjon for utarbeidelse av regionale planer. Fylkestinget er den regionale planmyndigheten og skal lede dette arbeidet (Innlandet fylkeskommune, 2021c). Etter Plan- og bygningsloven kreves det ikke en overordnet arealplan slik det gjør for kommunene etter §11-1. Fylkeskommunene utarbeider en planstrategi som i større grad setter

langsiktige mål og utviklingstrekk (Innlandet fylkeskommune, 2021c). Aktuelt for denne oppgaven er den regionale planen for samfunnssikkerhet (2021) som vist i kapitel 6.1.2.

Et annet verktøy fylkeskommunen bruker for å tilrettelegge for regional samhandling er et regionalt planforum. Opprettelsen av et regionalt planforum følger av Plan- og bygningsloven §5-3. Forumet gir kommunene en mulighet til å presentere kommuneplaner og større reguleringsplaner for å søke innspill fra fylkeskommunen og statlige fagetater (Innlandet fylkeskommune, 2021d). Hensikten med møtene er å kartlegge hvilke interesser de ulike aktørene har, slik at det i størst mulig grad kan hensyntas og planlegges for i de ulike planene. Forumet oppfattes ikke i like stor grad som et åpent forum, men mer som en presentasjon- og gjennomgangsvisning av aktuelle saker (Intervju, kommunene i caseområdet, 2021). Fremlagte planer fikk direkte innspill fra ulike fagetater for å sikre at lovverket blir ivaretatt, men det var en mindre grad innspill og diskusjon.

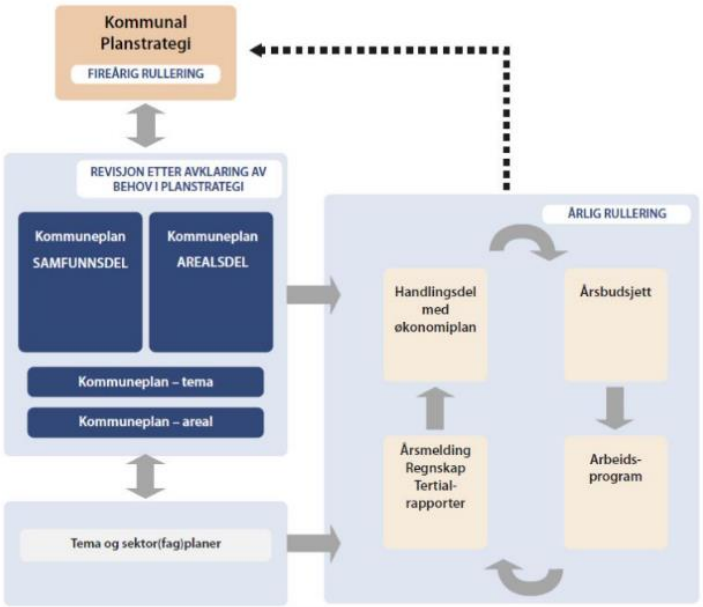
7.2.3 Kommunen

For å videre beskrive og konkretisere kommunens arbeid med risikoplanlegging vil oppgaven først presentere det kommunale plansystemet, og spesielt hvordan planene og risiko- og sårbarhetsanalysene ruller om hverandre. Deretter vil brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen beskrives for å se hvordan kommunen inkluderer brann- og redningsvesenet som en fagekspertise. Avslutningsvis vil oppgaven beskrive ROS-analysenes forankring i kommunestyret og bruken kommunale beredskapsråd som en samordningsredskap.

7.2.3.1 Det kommunale plansystemet og rullering av kommuneplanen

For å beskrive hvordan kommunen kan bruke plansystemet til å redusere risiko og bygge beredskap vil jeg gi en kort introduksjon til hvordan plansystemet er bygd opp, og hvordan sikkerhet og beredskap flettes inn i systemet.

Overordnet skal kommunen ha en kommuneplan som består av en samfunnsdel og en arealdel. Dette ligger som et direkte krav etter Plan- og bygningsloven kapitel 11. Kommuneplanen skal ta utgangspunkt i en planstrategi, samtidig som den skal tilpasse statlige og regionale pålegg og retningslinjer (pbl, 2008, §11-1 andre ledd). Samfunnsdelen i kommuneplanen viser de overordnede strategiene og føringene kommunen vil legge til grunn for den kommende tidsperioden.



Figur 37: Det kommunale plansystemet. Kilde: Veiviseren. (2021).

Arealdelen er derimot juridisk bindende i forhold til hvordan kommunen velger å regulere arealene sine (pbl, 2008, §11-6). Arealdelen gir dermed en tidlig indikasjon på hvordan kommunen vil forvalte arealene, samtidig som det sier noe om hvilke føringer og restriksjoner man kan forvente. Hensikten er å beskrive sammenhengene mellom den tiltenkte samfunnsutviklingen og arealbruken (pbl, 2008, §11-5 første ledd). Kommuneplanen som en helhet vil ønske å ivareta lokale forhold, samtidig som den vil formes av nasjonale og regionale føringer, lover og regler. Her vises det til langsiktige mål, og hvordan kommunen kan arbeide for å nå sine visjoner (pbl, 2008, §11-2).

Kommuneplanen gis ofte en tidsramme på 12 år, for å vise hvilken retning kommunen ønsker å gå (Veiviseren, 2021). Kommuneplanens langsiktige føringer gir kommunen en todelt rolle. På den ene siden blir en de samfunnsutvikler som både legger føringer, og er juridisk ansvarlige for den fremtidige veksten i kommunen. Og på den andre siden en tjenesteleverandør som skal kunne tilby innbyggerne et sett av ulike tjenester og ytelser (Veiviseren, 2021). I denne oppgaven blir det sentralt å se på hvordan kommunen må kombinere et ønske om fremtidig utvikling og vekst, samtidig som de skal legge til rette for et brann- og redningsvesenene som en kommunal tjeneste. Begge rollene har klare forventninger og krav knyttet til kommunen.

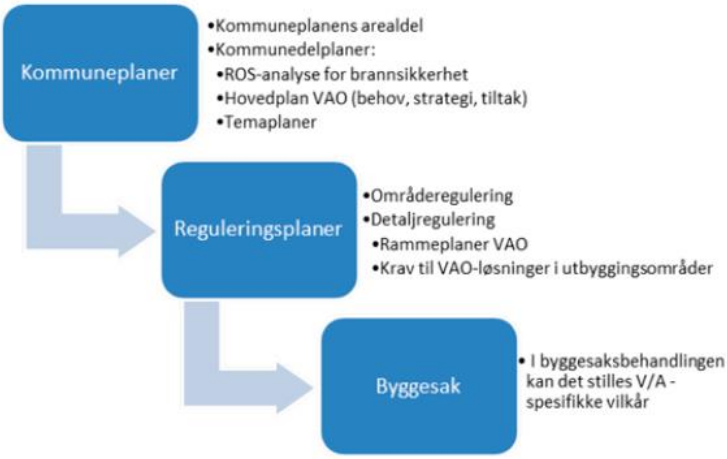
Kommunene skal hvert fjerde år utarbeide og vedta en kommunal planstrategi jamfør Plan- og bygningsloven §10-1. Det er naturlig at denne gjennomgangen skjer etter kommunevalget, og senest et år etter konstituering (pbl, 2008, §10-1). Planstrategien skal inneholde kommunestyrets visjon og strategi, samtidig som den skal drøfte hvordan kommunen skal nå de valgte målene gjennom den kommende fireårs-perioden. Planstrategi sier dermed noe om hvilke prioriteringer et nytt kommunestyre vil, og hvilke verktøy de vil trenge (Veiviseren, 2021). På bakgrunn av denne prioriteringen vil det bli naturlig å gjennomgå kommuneplanen for å se om den står i forhold til de målene et eventuelt nytt kommunestyre har.

Etter at kommunestyrets ønskede utvikling er festet i planstrategien, og dette enten fører til en revidering eller videreføring av kommuneplanen må kommunen utarbeide en handlingsdel som viser hvordan kommunene kan bruke sine interne ressurser for å nå sine mål (pbl, 2008, §§11-1 og 11-3). Handlingsdelen skal til forskjell fra planstrategien og kommuneplanen revideres årlig, jamfør Plan- og bygningsloven §11-4. I likhet med den fireårige revisjonen av planstrategien skal kommunen også ved den årlige rulleringen av handlingsdelen innhente synspunkter fra statlige og regionale aktører (pbl, 2008, §§10-1 og 11-4). Her vil kommunen få innspill innenfor en rekke ulike fagfelt, men også i forhold til beredskap og sikkerhet. Lovteksten som pålegger kommunen å innhente innspill fra andre regionale og nasjonale myndighet blir med den en overordnet sikkerhetsventil som sikrer berørte interesser på overordnet nivå.

7.2.3.1.1 Hvordan kan kommunen bruke plansystemet opp mot potensielle konfliktområder som slokkevann?

Norsk vann utga i 2016 en rapport om vannkrav til brannslokking, der kommunes arealplanlegging og bruk av plansystemet ble løftet som et viktig verktøy (Norsk vann, 2016, s. 20). Et tiltak rapporten viser til er å etablere et hjemmelsgrunnlag i arealdelen som gjør at det kan stilles krav om rammeplan for vann, avløp og overvann (Norsk vann, 2016, s. 20). Begrunnelsen berør på et ønske om at rammeplanen kan komme inn i reguleringsplanarbeidet. Akseptkriterier rundt kjøreavstand, vannkapasitet og andre aktuelle sikkerhetsmomenter for brann- og redningsvesenet bør i tillegg hjemles i en arealplan (Norsk vann, 2016, s. 48). Dette kan gi økt forutsigbarhet, i et system og et regelverk som rapporten definerer som uklart og uharmonisk (Norsk vann, 2016, s. 4).

Illustrasjonen (38) viser hvordan rapporten ønsker kartleggingen, og på hvilke plannivåer de ulike verktøyene er mest aktuelle. Slik regelverket praktiseres i dag (som for eksempel vist ved brannkum-sakene i Asker kommune, kapitel 7.1.1) oppstår det en uklar ansvarsfordeling mellom kommunen, brann- og redningsvesenet, ansvarlig søker/prosjekterende samt vannverket (Norsk vann, 2016, s. 4).



Figur 38: Aktiv bruk av plansystemet. Kilde: Norsk vann. (2016).

7.2.3.2 Utarbeidelse av helhetlig-ROS etter sivilbeskyttelsesloven §14, og forholdet til ROS etter plan- og bygningsloven §4-3

DSB utgir egne veiledere for utarbeidelse av ROS over tre ulike plannivåer:

1. Statsforvalterens risiko- og sårbarhetsanalyse (fylkesROS) etter fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015) (IV)
   - Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2016). *Veileder for fylkesROS.*
2. Kommunens arbeid med helhetlig-ROS etter sivilbeskyttelsesloven (2010) §14 og forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) §2
   - Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.*
   - Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.*

- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2021) *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt - versjon 2.*

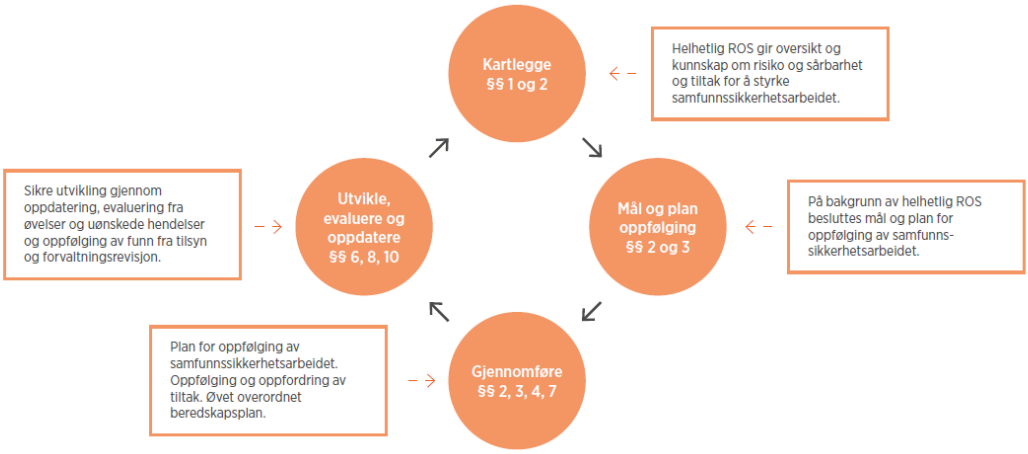
3. Utarbeidelse av ROS ved planer om utbygging etter plan- og bygningsloven §4-3
   - Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging.*

Statsforvalteren sin utarbeidelse av fylkesROS ble beskrevet i kapitel 7.2.1.3, men inkluderes i denne oversikten for å gi et bilde av informasjonsgrunnlaget som ligger tilgjengelig for kommunene og statsforvalteren.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) lister opp en liste med minimumskrav som risiko- og sårbarhetsanalysen skal inneholde, illustrert i figur 39. Kommune skal også inkludere relevante aktører i utarbeidelsen (§2 tredje og fjerde ledd).

Figur 39: Forskriftens minimumskrav til innhold i helhetlig-ROS. Kilde: Egenprodusert

Fra figur (40) ses det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet etter forskriften. Det er tydelig fra illustrasjonen og veiledningen at §2 om helhetlig-ROS skal være et gjentagende element. Nærmere beskrivelse av forskriften ble vist i kapitel 5.2.3.1.



Figur 40: Systematisk arbeid med helhetlig-ROS. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018).

Hverken sivilbeskyttelsesloven eller forskrift om kommunal beredskapsplikt stiller krav om at funn fra analysen skal følges opp utover utarbeidelsen av en beredskapsplan (DSB, 2018, s. 22). Dette kan imidlertid ivaretas gjennom annen lovgivning. I forhold til brannlovgivningen skal for eksempel brann- og redningsvesenet oppdimensjoneres hvis det avdekkes svakheter som ikke kan løses ved andre tiltak (forskrift om organisering brannvesen, 2002, §2-4 fjerde ledd eller kommende brann- og redningsvesenforskrift, 2021, §19 første ledd).

Kommunen må ta en aktiv stilling til hvordan de utarbeider analysen og hvilke vurderinger som legges til grunn (DSB, 2014, s. 23). DSB legger videre opp til at det ikke skal formaliseres klare forhåndsetablerte akseptkriterier (DSB, 2014, s. 23). Dette begrunnes med at etablerte akseptkriterier kan oppfattes som beslutningskriterier og hindre debatt og utvikling av gode løsninger. Figur 41 illustrerer hvordan DSB (2019b) oppgir at kommunen kan inkorporerende funn fra analysen i sin drift.

Figur 41: Samfunnssikkerhetsarbeidet med utgangspunkt i helhetlig-ROS. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). Egenprodusert

7.2.3.3 Forankring i kommunestyret

Etter §2 andre ledd i forskrift om kommunal beredskapsplikt skal risiko- og sårbarhetsanalysen forankres i kommunestyret. Kommunestyret kan inkluderes ved flere anledninger, men etter direktoratets veiledning anbefales det inkludering i oppstarten og ferdigstillelsen av arbeidet (DSB, 2018, 19). Begrunnelsen for forankringen ligger kommunestyrets forståelse og forhold til hva kommunen anser som akseptabel risiko (DSB, 2018, s. 19). Dette er elementer som må ses opp mot de strategiene og målene som kommunen ellers jobber mot gjennom planstrategien og kommuneplanen. Om dette følges i praksis på nasjonalt nivå vil illustreres i kapitel 7.4.2 og innenfor caseområdet i kapitel 7.3.

7.2.3.4 Inkludering i kommunens planprosess

Overordnet har kommunen etter Sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15, forskrift om kommunal beredskapsplikt §1, Brann- og eksplosjonsvernlovens §9, Næringsberedskapsloven §11 og Plan- og bygningsloven §3-1 (h) en plikt til å kartlegge potensielle trusler og ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet. Her vil brann- og redningsvesenets inkludering i kommunes planprosess være sentralt.

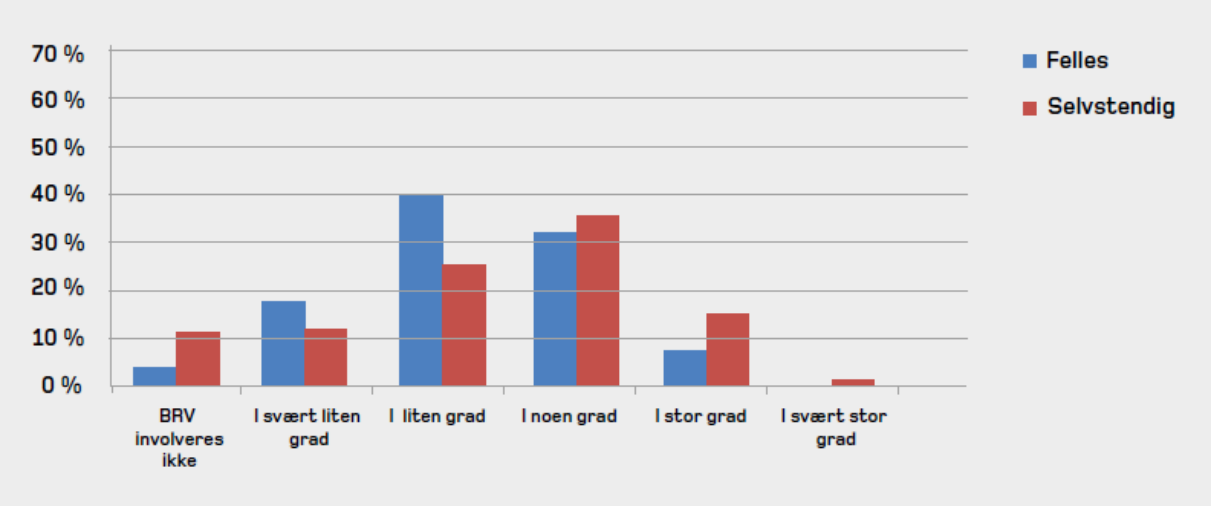
Behovet for medvirkning øker ytterligere når det ses til hvordan brann- og redningsvesenet skal kartlegge og systematisere potensiell risiko og sårbarhet utenfor sitt eget ansvarsområdet som for eksempel byutvikling (kapitel 5.7).

Sesseng m.fl, (2011) påpeker i sin undersøkelse av brann- og redningsvesenets kvalitet på det forebyggende arbeidet at:

> *Samarbeid mellom brannvesen og byggesakskontor og lokale bygningsmyndigheter virker å være uformelt og personavhengig (Sesseng m.fl, 2011, s. 2).*

Som beskrevet fremhever Brannstudien (2013) den kommunale forankringen av brann- og redningsvesenet som en fordel for potensiell utnyttelse av den organisatoriske nærheten til andre kommunale tjenester (DSB, 2013, s. 52). Likevel finner studien at over 50% av brann- og redningsvesenene i liten eller i ingen grad blir inkludert i reguleringsplanarbeidet (DSB, 2013, s. 52).

- *I hvilken grad opplever du som brannsjef at brann- og redningsvesenet involveres i utarbeidelse av reguleringsplaner? (DSB, 2013, s. 52).*



Figur 42: Brann- og redningsvesenets inkludering i plansystemet. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

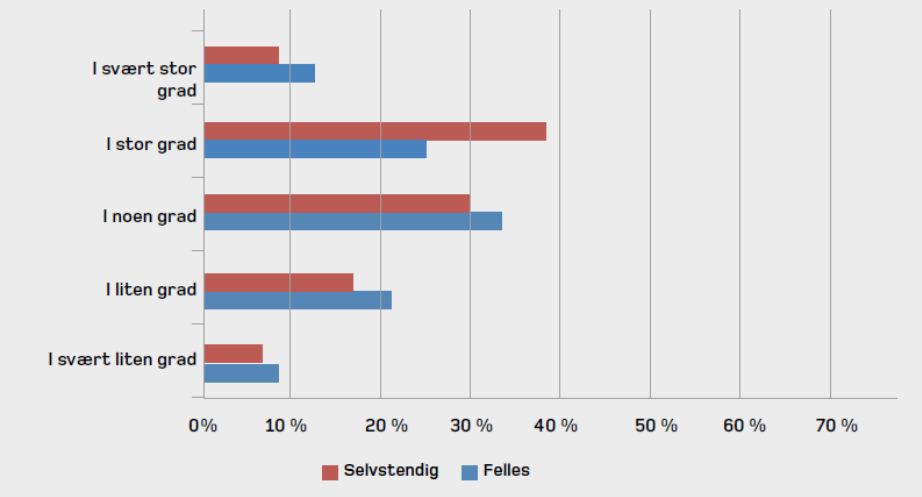
Det er spesielt to funn som studien påpeker: Totalt sett er andelen felles brann- og redningsvesen som ikke føler seg inkludert høyere, og at den administrative ledelsen i kommunen i større grad føler at brann- og redningsvesenet inkluderes enn hva de selv opplever (DSB, 2013, s. 52). Denne forskjellen forsterkes når man ser på overordnede samfunns- og arealplaner. Da opplever opp til 58 prosent av brann- og redningssjefene at de i liten eller ingen grad inkluderes (DSB, 2013, s. 52). Her er forskjellen mellom selvstendig og felles brann- og redningsvesen mindre enn den var i utarbeidelsen av reguleringsplaner. Til motsetning er forskjellen til den administrative ledelsen større, da bare 38 prosent mener at brann- og redningsvesenet i liten eller ingen grad inkluderes (DSB, 2013, s. 52). Dette vitner om klart forskjellig oppfatning mellom de to aktørene.

DSB utarbeidet i 2011 en veileder for å arbeide med samfunnssikkerhet etter Plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven opplyser spesifikt at grunn bare kan bebygges, eiendom opprettes eller endres hvis det ikke foreligger fare eller ulempe som følge av natur- eller miljøforhold (pbl, 2008, §28-1 første ledd). Veiledningen fortsetter med å vise at det ligger føringer i brannlovgivningen som kan påvirkes av dette, for eksempel krav om innsatstid (DSB, 2011, s. 8). Faktorene i brannlovgivningen er noe utbygger skal ta stilling til når et planforslag fremmes for planmyndighetene, og det er et element planmyndighetene må vurdere (DSB, 2011, s. 8). Tidlig inkludering av brann- og redningsvesenet er derfor et sentralt virkemiddel og verktøy både for utbygger og planmyndighet (DSB, 2011, s. 11 & DSB, 2019c, s. 1). Et eksempel som vil diskuteres i detalj i kapitel 7.1.1 er krav om slokkevann etter TEK17, forskrift om organisering brannvesenet (2002) og forskrift om brannforebygging (2015). En sentral faktor i eksempelet er at kravet og inkluderingen fra brann- og redningsvesenet kommer for sent i planprosessen slik at det oppstår unødvendige konflikter:

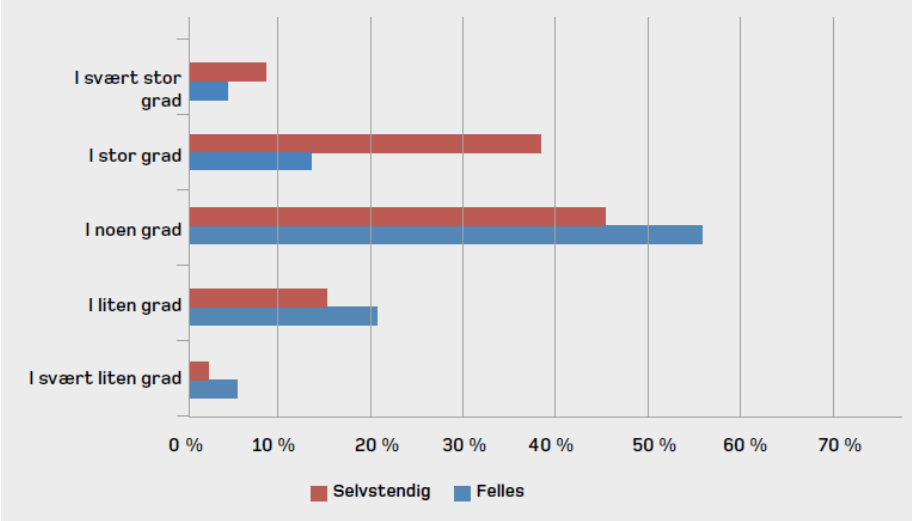
> *Kravet til slokkevann er en bestemmelse som i sin natur er knyttet til planarbeidet i kommunene, men som i en del tilfeller blir synlig først i byggesaksbehandlingen. Hvis kravene til slukkevann behandles i planarbeidet, kan det legges føringer for utbygger i form av rekkefølgebestemmelser, slik at man slipper konflikter i enkeltsaker (DSB, 2019c, s. 1).*

Et påfølgende spørsmål blir dermed å se om brann- og redningsvesenet føler seg inkludert og informert om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen. Brannstudien (2013) stilte følgende spørsmål til brann- og redningsvesenet og kommunens administrative ledelse:

- *I hvilken grad opplever du (Brann- og redningsvesenet) at brann- og redningsvesenet informeres om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen? (DSB, 2013, s. 55)*
- *I hvilken grad opplever du (administrativ ledelse) at brann- og redningsvesenet informeres om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen? (DSB, 2013, s. 55)*



Figur 43: Informasjon om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).



Figur 44: Informasjon om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

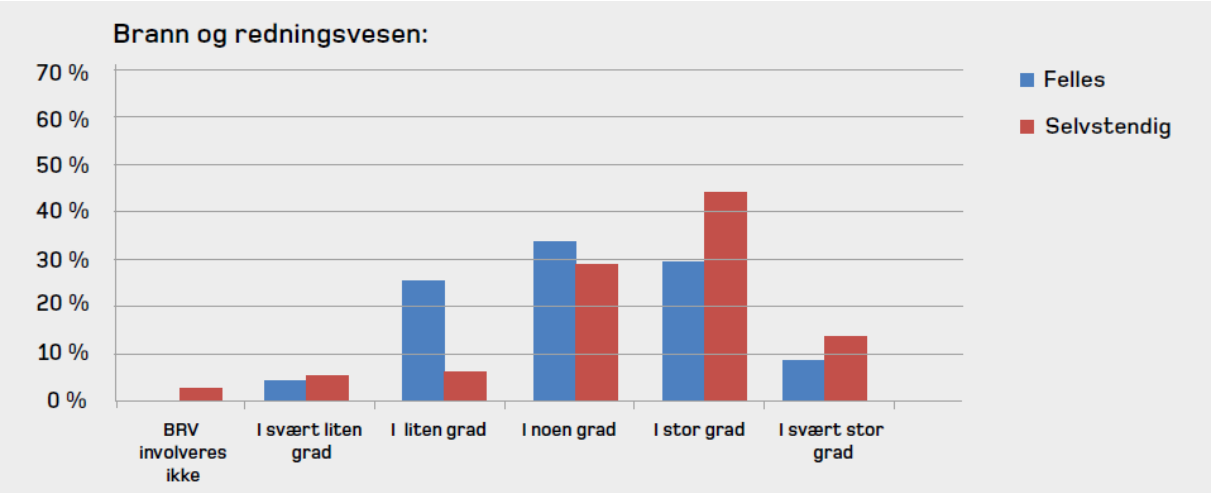
Gjennom studien (2013) vises det til at flertallet viser til at brann- og redningsvesenet til en viss grad informeres (DSB, 2013, s. 55). Likevel oppgir under halvparten at de i stor eller svært stor grad inkluderes (DSB, 2013, s. 55). Fra illustrasjonen kan det tydes at felles brann- og redningsvesen i større grad føler seg mindre inkludert. Her er funnen også motsatt av det som har blitt vist mot inkluderingen i reguleringsplansaker. Den administrative ledelsen oppgir i større grad at brann- og redningsvesenet i svært liten, liten og noen grad blir inkludert (figur 44).

Etter Sivilbeskyttelsesloven (2010) §14 skal kommunene også utarbeide en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse. Inkludering av brann- og redningsvesenet er viktig og DSB ønsker en tverrfaglig sammensetning ved utarbeidelse analysen (DSB, 2011, s. 6; DSB, 2014, s. 21). Kommunens sikkerhetsarbeid etter Sivilbeskyttelsesloven samt brann- og redningsvesenets inkludering vil beskrives nærmere under kommunes plikter i 7.2.3.

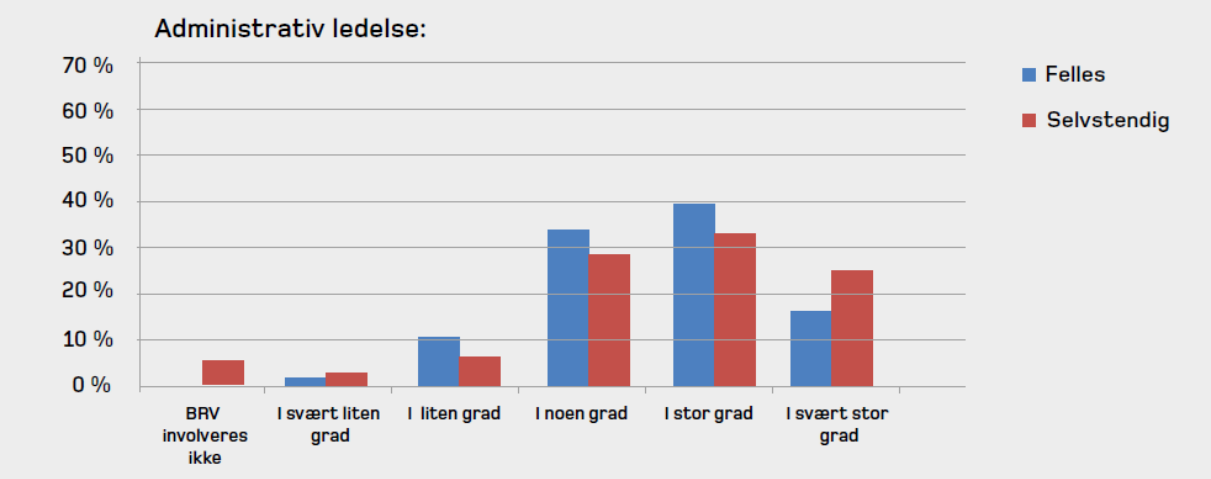
7.2.3.5 Brann- og redningsvesenets inkludering i utarbeidelsen av helhetlig-ROS

Et viktig verktøy for å innhente nødvendig dokumentasjon er krav om risiko- og sårbarhetsanalyser. Kravet stilles fra to ulike lovverk: Ved utbyggingsplaner etter §4-3 i pbl og overordnet for hele kommunen etter Sivilbeskyttelsesloven §14 (DSB, 2011, s. 5). For at en risiko- og sårbarhetsanalyse skal være effektiv er det nødvendig at den følges opp med konkrete tiltak. Dette kan gjøres over ulike skalaer med ulike aktører, men både Plan- og bygningsloven og Sivilbeskyttelsesloven nevner spesifikt i henholdsvis §4-3 første punktum og §14 første punktum at planmyndigheten og kommunen er den ansvarlige parten. DSB fremhever i sin veiledning om samfunnssikkerhet i arealplanlegging (2011) at analysen bør utarbeides av en tverrfaglig arbeidsgruppe (DSB, 2011, s. 6; DSB, 2014, s. 21). Fra Brannstudien (2013) fremkommer det likevel at bare 55 prosent av brann- og redningsvesenene oppgir at de i stor eller svært stor grad inkluderes i utarbeidelsen av helhetlig-ROS for kommunen (DSB, 2013, s. 53).

- *I henhold til sivilbeskyttelsesloven fra 2010 er kommunen pålagt å se risiko og sårbarhet (ROS) i en helhetlig sammenheng. I hvilken grad involveres brann- og redningsvesenet i dette arbeidet? (DSB, 2013, s. 53).*



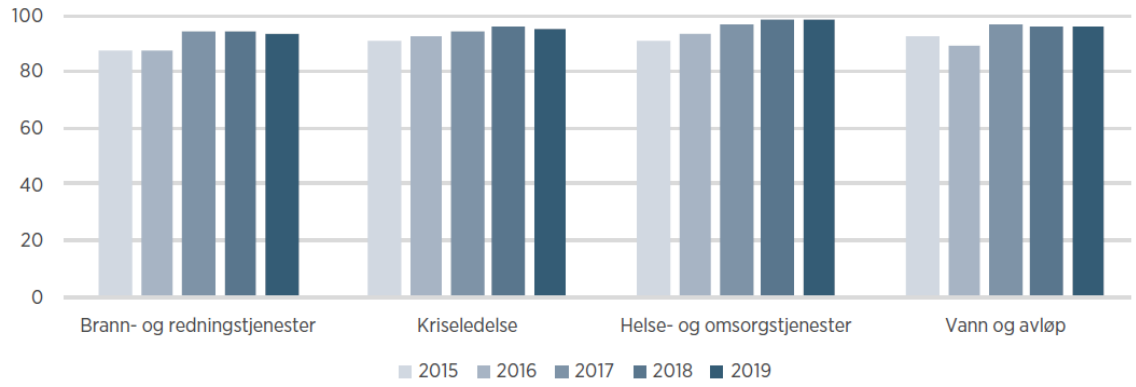
Figur 45: Involvering i utarbeidelsen av helhetlig-ROS. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).



Figur 46: Involvering i utarbeidelsen av helhetlig-ROS. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013).

En forskjell er hvordan den administrative ledelsen i kommunen oppfatter et samarbeid der brann- og redningsvesen i svært stor grad er inkludert (figur 46). Dette er den samme tendensen som ble vist i kapitel 5.8 hvor oppfattelsen var at kommunens administrasjon hadde stor innflytelse på brann- og redningsvesenet. I tillegg var det stor ulikhet i hvordan oppfattelsen av inkluderingen til selvstendige og felles brann- og redningsvesen var. Det ble fra politikerne sin side oppfattet at administrasjonen hadde stor eller i svært stor grad innflytelse på selvstendige brann- og redningsvesen. Samtidig ses det en stor andel felles brann- og redningsvesen som i liten grad føler seg inkludert, både i forhold til selvstendige brann- og redningsvesen og den administrative ledelsen (figur 45 og 46). Administrasjonen oppgir jevnt over at felles brann- og redningsvesen er mer inkludert enn det de selv oppgir.

Et bilde der den administrative ledelsen føler at brann- og redningsvesenet hensyntas gjennom risiko- og sårbarhetsanalysen støttes videre i DSB sin kommuneundersøkelse fra 2019. Undersøkelsen basers på selvrapportering fra kommunen gjennom en spørreundersøkelse (DSB, u.å (b)). 93 prosent av de spurte kommunene oppgir at de har vurdert evnen til å opprettholde brann- og redningsvesenet sine funksjoner under en hendelse (DSB, 2019b, s. 14) (figur 47). Dette tyder derfor på at den administrative ledelsen selv oppfatter at brann- og redningsvesenet hensyntas og inkluderes, mens brann- og redningsvesenet selv oppfatter at graden av inkludering er lavere.



Figur 47: Opprettholdelsen av brann- og redningsvesenet under en krisesituasjon. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b).

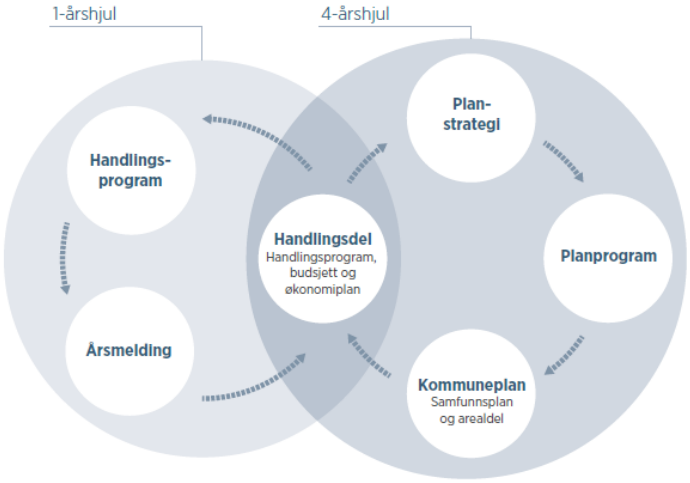
Brannstudien (2013) viser til at brann- og redningsvesenet inkluderes i kommunens arbeid med helhetlig-ROS på tre måter:

1. Inkludering i arbeidsgruppen (mest vanlig (DSB, 2013, s. 53)).
2. Gjennom høringsrunden når utkastet til analysen er ferdigstilt
3. Som referansegruppe

Graden og formen av inkludering vil kryssjekkes mot brann- og redningsvesenet innenfor caseområdet i del 9. Pliktene etter pbl vil bygge på kommunes overordnede analyse, og må som vist av Junker & Taubøll (2015; 2021) kontrolleres av kommunen. Videre i dette delkapittelet vil derfor kommunens plikter etter Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) og Sivilbeskyttelsesloven (2010) beskrives. For en ytterligere bekrivelse av samordningen mellom kommunens helhetlige-ROS og brann- og redningsvesenets egen analyses vises det til Svendsen (2017).

7.2.3.6 Rulleringen av helhetlig-ROS

Respondenten fra statsforvalteren i Innlandet beskrev at en potensiell utfordring ved kommuneplanrulleringene var at risiko- og sårbarhetsanalysene kunne bli utdaterte (Intervju, statsforvalteren i Innlandet, 2021). Etter loven skal risiko- og sårbarhetsanalysen revideres i takt med kommunedelplaner (Sivilbeskyttelsesloven, 2011, §14 tredje ledd). Likevel anbefaler direktoratet at de revideres hvert fjerde år i sammenheng med utarbeidelse av planstrategien (DSB, 2015b, s. 9; DSB, 2018, s. 30; DSB, 2019b, s. 20). DSB argumenterer for at en integrering av beredskapsplikten i plansystemet vil øke synliggjøringen og forankringen (DSB, 2019b, s. 20). Videre anbefales det at analysen dermed brukes som et kunnskapsgrunnlag ved utarbeidelse av planstrategi og kommuneplan. Tiltak som avdekkes kan dermed tas opp gjennom handlingsdelen, som illustrert i mellom de ulike tidshjulene. Analysen skal også revideres ved endringer i risikobildet (pbl, 2008, §15 tredje ledd). Hvilke endringer som skal til, eller hvor signifikante de skal være er ikke nærmere definert i loven.



Figur 48: Rulleringen av kommunale planer. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b).

Faremomenter som oppdages i analysen skal markeres ved hensynssoner etter §4-3 i pbl. Gjennom kommuneplanens arealdel skal kommunen bruke plankartet til å vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer (pbl, 2008, §§11-5 tredje ledd og 11-8 første ledd). Ved å løfte risikokartleggingen til arealdelens plankart gis det en overordnet illustrering av faremomentene i kommunen. Gitt arealdelens bindende føringer vil hensynssoner og restriksjoner legges til grunn ved utarbeidelsen av kommende reguleringsplaner (pbl, 2008, §12-6 første punktum). Rullering av kommuneplanen med påfølgende revisjon av risiko- og sårbarhetsanalysen kan dermed argumenteres for å være et godt samfunnssikkerhetstiltak fordi det gir kommunen mulighet til å illustrere risiko og sårbarhet på et høyere plannivå. Dette kan gi mer forutsigbarhet samtidig som risikomomenter vises før utarbeidelsen av en reguleringsplan. Sett mot problematikken løftet av Junker og Taubøll (2015; 2021) kan kommunen skape en større oversikt, samtidig som det muliggjør en tidligere inkludering av andre aktører.

Funnene i risiko- og sårbarhetsanalysen skal lage grunnlaget for en beredskapsplan etter §15 i Sivilbeskyttelsesloven. Denne planen skal i motsetning til risiko- og sårbarhetsanalysen revideres årlig. I og med at planen vil svare på en spesifikk risiko kan revideringen av beredskapsplanene være

et verktøy for kommunen der de kan sjekke om risikobildet har forandret seg. Dette vil allikevel bare gjelde for allerede kartlagt risiko.

7.2.3.7 Kommunal beredskapsråd som et samordningsredskap

Et redskap kommunen kan bruke for å samordne de involverte aktørene er et kommunalt beredskapsråd (DSB, 2018, s. 16). Å opprette et kommunalt beredskapsråd er ønsket både Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap og statsforvalteren i Innlandet (DSB, 2018, s. 16; statsforvalteren i Innlandet, 2019). Rådet kan utelukkende involvere én kommune, eller det kan være et samarbeid mellom flere kommuner. DSB anbefaler å inkludere rådet under utarbeidelsen av helhetlig-ROS (DSB, 2018, s. 16; DSB, 2021a, s. 16). Statsforvalteren i Innlandet har utarbeidet en forslagsliste med aktuelle aktører som vist i figur 49. Fra oversikten kan man se at brannsjefen er inkludert som en del av rådet. Brann- og redningsvesenet kan dermed indirekte bli inkludert i utarbeidelsen som en del av beredskapsrådet. Det er ikke beskrevet i Brannstudien (2013) om dette er med i statistikken som vist i oppgavens kapitel 7.2.3.4. Det er likevel naturlig å anta at det ikke er det grunnet den indirekte inkluderingen. Dette vil dermed komme i tillegg til statistikkene som ble presentert i kapitelet.

Figur 49: Forslag til sammensetning av kommunale beredskapsråd. Kilde: Statsforvalteren i Innlandet. (2019). Egenprodusert

Brannsjefen inkludering i beredskapsrådet fordrer god kjennskap til brann- og redningsvesenet sine utfordringer, og hva som en sentrale deler av deres risiko- og sårbarhetsanalyse. Statsforvalteren i Innlandet viser videre til at nettopp risiko- og sårbarhetsanalyser burde være et sentralt drøftelsestema (statsforvalteren i Innlandet, 2019). Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap anbefaler også at rådet inkluderes i arbeidet med beredskapsplaner og øvelser (DSB, 2021a, s. 26). Forarbeidene til Sivilbeskyttelsesloven (Prop. 91 L (2009–2010)) viste til at flere høringsinstanser at loven burde tydeliggjøre sammensetningen av beredskapsrådet (Prop. 91 L, 2010, s. 46). Dette ble ikke tatt til følge av departementet på bakgrunn av et ønske om å ikke binde opp kommunenes valgfrihet (Prop. 91 L, 2010, s. 46).

7.3 Hva sier ROS-analysene til kommunene i caseområdet?

Risiko- og sårbarhetsanalysens forankring til kommunestyret kan ses i alle kommunene sin gjeldende analyse (Hamar kommune, 2016, s. 6; Løten kommune, 2016; Ringsaker kommune, 2014, s. 3; Stange kommune, 2018, s. 1). Hamar kommune har derimot i sin arealplan vist til at det ikke har blitt gjort en fullstendig gjennomgang av risiko- og sårbarhetsanalysen ved revideringen av kommuneplanen (Hamar kommune, 2018, s. 40). Hamar kommune har istedenfor vurdert risiko og sårbarheten for de enkelte utbyggingsområdene som er foreslått i ny plan. Det blir dermed satt krav til utarbeidelse av ROS ved de ulike prosjektene, og tiltak vil bli vurdert gjennom reguleringsplanarbeidet (Hamar kommune, 2018, s. 40).

Av de fire ulike kommunen er Ringsaker kommune og Stange kommune de eneste som har en risiko- og sårbarhetsanalyse som er under fire år gammel, henholdsvis fra 2021 og 2018. Hamar kommune oppdaterer sin analyse i 2021, hvor analysen nå er på høring (Hamar kommune, 2021, s. 1). Løten kommune sin analyse ble sist oppdatert i 2016. Løten kommune vil med det bryte med anbefalingene fra DSB og statsforvalteren i Innlandet om revidering hvert fjerde år (DSB, 2015b, s. 9; DSB, 2019b, s. 11; Fylkesmannen i Hedmark, 2018, s. 141).

Når brann- og redningsvesenet utarbeider sin risiko- og sårbarhetsanalyse er det naturlig å ta utgangspunkt i kommunens overordnede kartlegging. Dette er også intensjonen i lovverket da formålet med beredskapsplikten etter forskrift er at kommunen skal være pådriver ovenfor andre aktører (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §1 andre ledd). Ved iverksettelse av den nye brann- og redningsvesenforskriften plikter brann- og redningsvesenet å samordne sin analyse med kommunens helhetlige-ROS (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §7 andre ledd). Brann- og redningsvesenets sin analyse skal etter forskriften oppdateres hvert fjerde år. Kommunens mangel på oppdaterte analyser kan dermed påvirke hvilket grunnlag brann- og redningsvesenet må jobbe etter når de selv skal utarbeide sine analyser. Denne problemstillingen blir spesielt aktuelt når brann- og redningsvesenet som beskrevet i kapitel 5.7 også skal vurdere forhold utenfor sitt eget ansvarsområde. Det er naturlig anta at kommunen sitter på en større spisskompetanse innenfor flere fagfelt enn det brann- og redningsvesenet gjør, og at de derfor har et bedre grunnlag for å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyser som favner flere momenter

En annen viktig kartlegging er i hvilken grad kommunen har tatt utgangspunkt i veiledningen fra DSB. Alle kommunene opplyser i sine analyser at de har benyttet veiledningen (2014) for utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalyser på kommunenivå (Hamar kommune, 2016, s. 7; Løten kommune, 2016, s. 7; Ringsaker kommune, 2021, s. 11; Stange kommune, 2018, s. 21). Som vist anbefales det en bred arbeidsgruppe der brann- og redningsvesenet også er inkludert (DSB, 2011, s. 6; DSB, 2014, s. 21). Derimot fremkommer det at Stange kommune og Løten kommune ikke direkte har involvert brann- og redningsvesenet, noe de andre kommunene i caseområdet har gjort (Hamar kommune, 2016, s. 6;

Løten kommune, 2016, s. 7; Ringsaker kommune, 2021, s. 4; Stange kommune, 2018, s. 7). Løten kommune har videre ikke brukt en tverrfaglig arbeidsgruppe, men utarbeidet analysen internt ved en prosjektmedarbeider (Løten kommune, 2016, s. 6). Hamar er den eneste av kommunen som direkte viser til at de har brukt det lokale brann- og redningsvesenet sin risiko- og sårbarhetsanalyse ved utarbeidelsen av helhetlig-ROS (Hamar kommune, 2016, s. 7).

7.4 Hvordan har kommunen og statsforvalteren fulgt opp sine plikter etter lovverket?

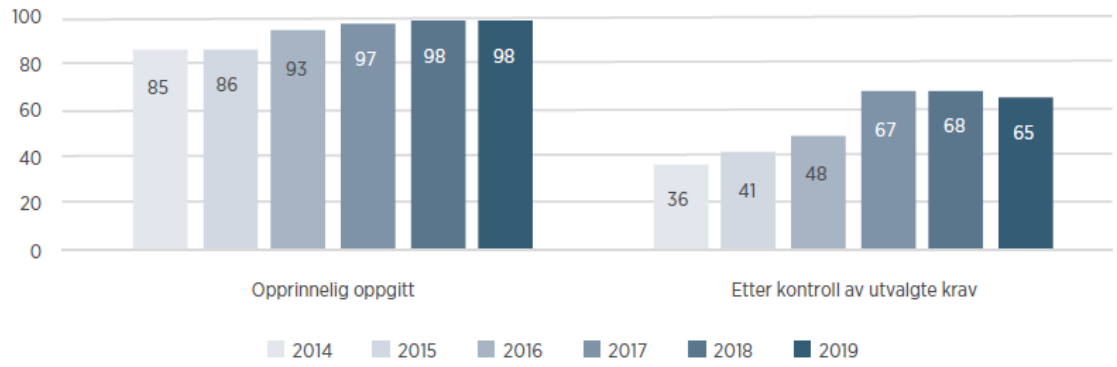
Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap har siden 2002 gjennomført årlige spørreundersøkelser vedrørende kommunenes sikkerhetsarbeid (DSB, u.å(b)). Undersøkelsen har vært knyttet opp mot det ansvaret kommunen har gjennom Sivilbeskyttelsesloven og Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hensikten er å se hvordan kommunen oppfyller kravene som stilles og eventuelt hvordan dette utvikler seg over tid (DSB, u.å(b)). Dette inkluderer også statsforvalteren sitt tilsyn med kommunene. Undersøkelsen har likevel begrensinger da den bare sier noe om kommunenes systematiske arbeide med krisehåndtering, uten at dette gir et klart svar på deres faktiske evne til å håndtere større kriser (DSB, u.å(b)). Svarprosenten ligger på cirka 90% så det er grunnlag for å anta at funnene i undersøkelses speiler et realistisk bilde av virkeligheten.

Når oppgaven videre presentere utvalgte funn fra kommuneundersøkelsen vil dette i hovedsak være fra 2015 og 2019. Utvalget gjøres for å minimere støy i undersøkelsene fra covid-19 pandemien fordi det i liten grad reflekterer det oppgaven ønsker å svare på. Undersøkelsen i 2015 hadde samfunnssikkerhet gjennom arealplanlegging, og kommunens støtte og veiledning gjennom statsforvalteren som hovedtema. Statistikken fra HIB og Ringsaker brannvesen er i hovedsak data fra 2017 og 2018 (kapitel 6.2.1) og ved å bruke 2019-undersøkelsen muliggjøres det et potensielt sammenligningsgrunnlag. Fylke- og kommunesammenslåingene i 2020 legger en begrensing på dataen fra 2019-undersøkelsen i den grad at sammenligning på tvers av 2019-fylkene ikke er optimal (DSB, u.å(b)).

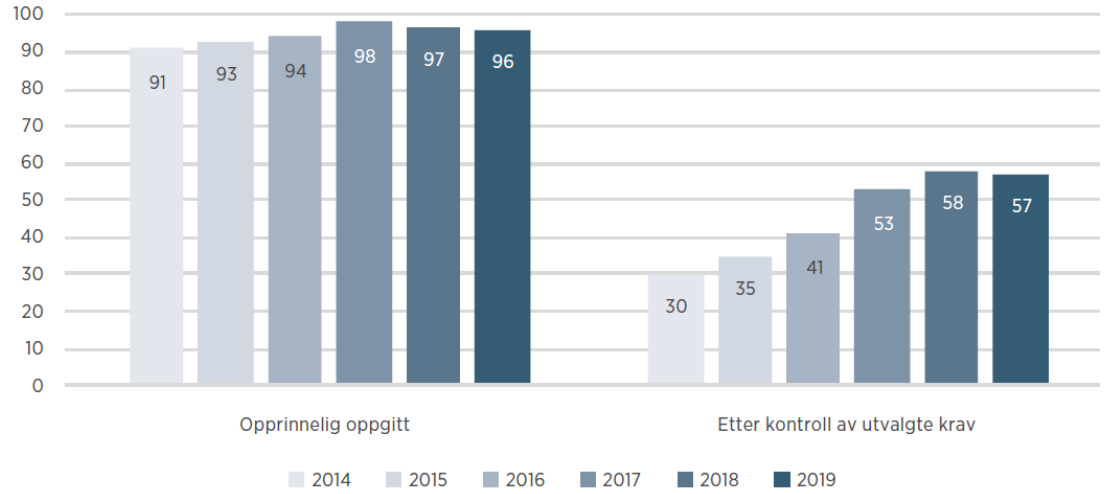
7.4.1 Gjennomføring av helhetlig-ROS og beredskapsplan

I 2019 hadde 98 prosent av kommunen i landet oppgitt at de har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, og 96 prosent oppga at de hadde utarbeidet en helhetlig beredskapsplan (DSB, 2019b, s. 10 og 14) (figur 50 og 51). Imidlertid når man kontrollerer for alle kravene som stilles i lovverket har kun 65 prosent samtlige punkter godkjent innenfor helhetlig-ROS og 57 prosent innenfor beredskapsplan (DSB, 2019b, s. 11 og 15) (figur 50 og 51). I forhold til caseområdet er Innlandet fylket av de fylkene som oppfyller flest minimumskrav til helhetlig-ROS (DSB, 2019b, s. 13). Det kravet flest kommuner mangler for å få å oppnå 100 prosent er revidering og en analyse som ikke er

mer enn 4 år gammel (DSB, 2019b, s. 13). Ved å se på en kommunal inndeling fremkommer det at verken Stange kommune eller Ringsaker kommune oppfyller alle minimumskravene til helhetlig-ROS (DSB, 2019b, s. 12). For Stange kommune gjelder det samme for minimumskrav til beredskapsplan (DSB, 2019b, s. 16). I tillegg faller Løten kommunen innunder denne kategorien. Felles for alle utenom Hamar kommune er at de kun mangler et minimumskrav (DSB, 2019b, s. 12 og 16). Hvilket minimumskrav som ikke er oppfylt forklares ikke i undersøkelsen.



Figur 50: Andelen godkjente ROS-analyser. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b).

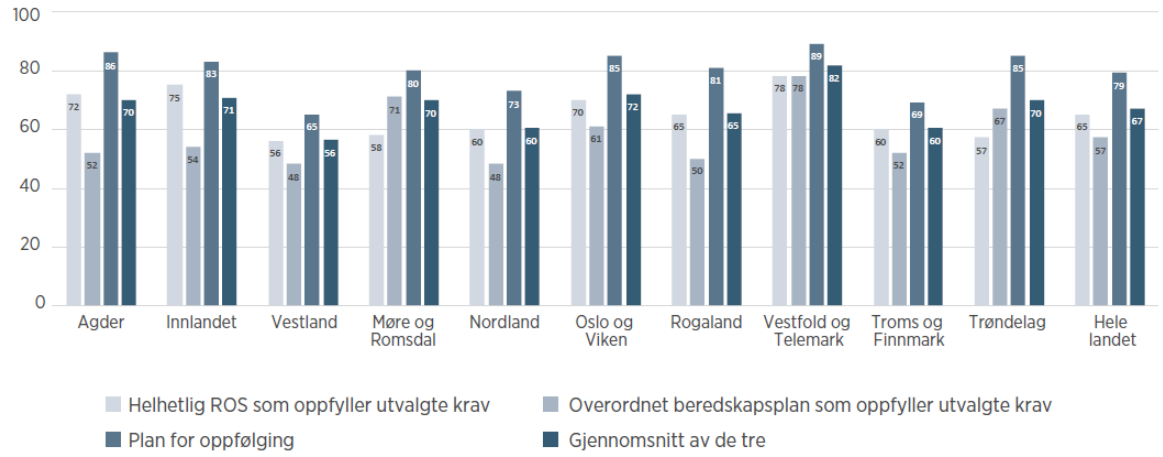


Figur 51: Andelen godkjente beredskapsplaner. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b).

I tillegg oppgis det fra DSB (2019) at 79 prosent av kommunen oppgir å ha en helhetlig-ROS som er revidert i løpet av de fire siste årene (DSB, 2019b, s. 11). Sammenlignet med tallene fra 2015 svarte 68 prosent at de hadde revidert helhetlig-ROS innenfor de fire siste årene (DSB, 2015b, s. 8). Derimot oppga 18 prosent av de hadde en helhetlig-ROS som ikke møtte direktoratas anbefaling om revidering, selv om flere påpekte at helhetlig-ROS var under utarbeidelse (DSB, 2015b, s. 9).

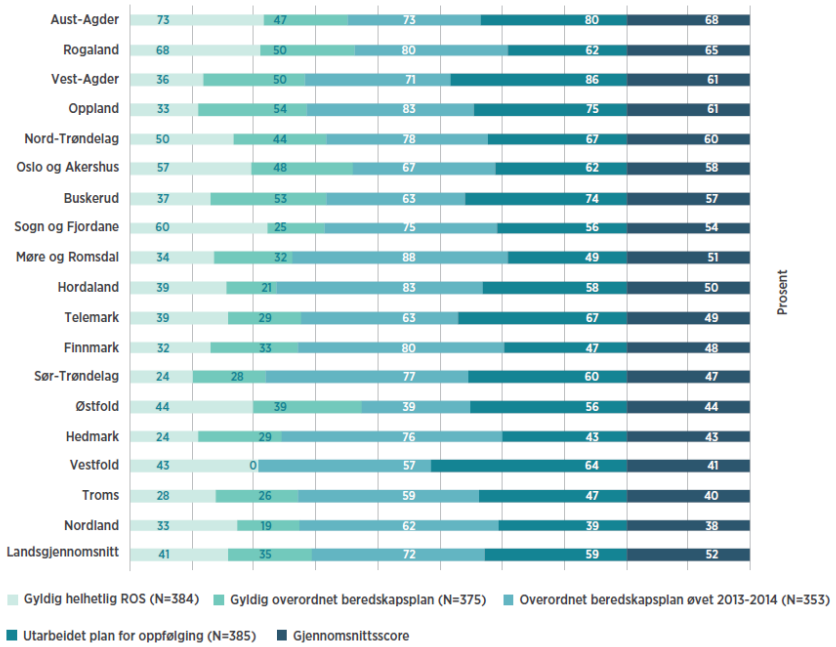
Sammenlignet ser også DSB at de kommunen som har opprettet et kommunalt beredskapsråd (kapitel 7.2.3.7) er de samme kommunene som oppfyller flest minimumskrav helhetlig-ROS og overordnet beredskapsplan (DSB, 2019, s. 25). Innlandet skille seg ut ved at 98 prosent av kommunene har opprettet et beredskapsråd (DSB, 2019b, s. 25).

Overordnet for Innlandet totalt sett ligger fylket under landsgjennomsnittet ved utarbeidelse av beredskapsplan, men over gjennomsnittet ved helhetlig-ROS og plan for oppfølging (DSB, 2019b, s. 28) (figur 52).



Figur 52: Gjennomføringen av helhetlig-ROS nasjonalt. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b).

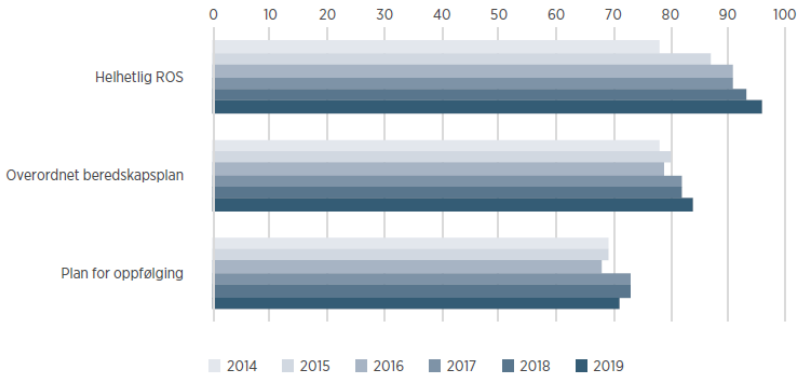
Kommunene i Innlandet fylket har med det en god gjennomsnittsverdi for de tre utvalgte kriteriene. Hvis man derimot ser på kommuneundersøkelsen fra 2015 der Innlandet var delt inn i tidligere Hedmark og Oppland fylket er forskjellene større (DSB, 2015b, s. 51). Fra figur (53) ses Hedmark fylke med en gjennomsnittsverdi som er betraktelig lavere enn Oppland fylket (43 prosent kontra 61 prosent). En særlig stor forskjell kan ses ved gyldig overordnet beredskapsplan og utarbeidelse av plan for oppfølging. DSB påpeker at særlig gyldig overordnet beredskapsplan er utfordrede for kommunene med en gjennomsnittlig oppnåelse på 35 prosent (DSB, 2015b, s. 51).



Figur 53: Kommunenes arbeid etter beredskapsplikten. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b).

7.4.2 Forankring i kommunestyret

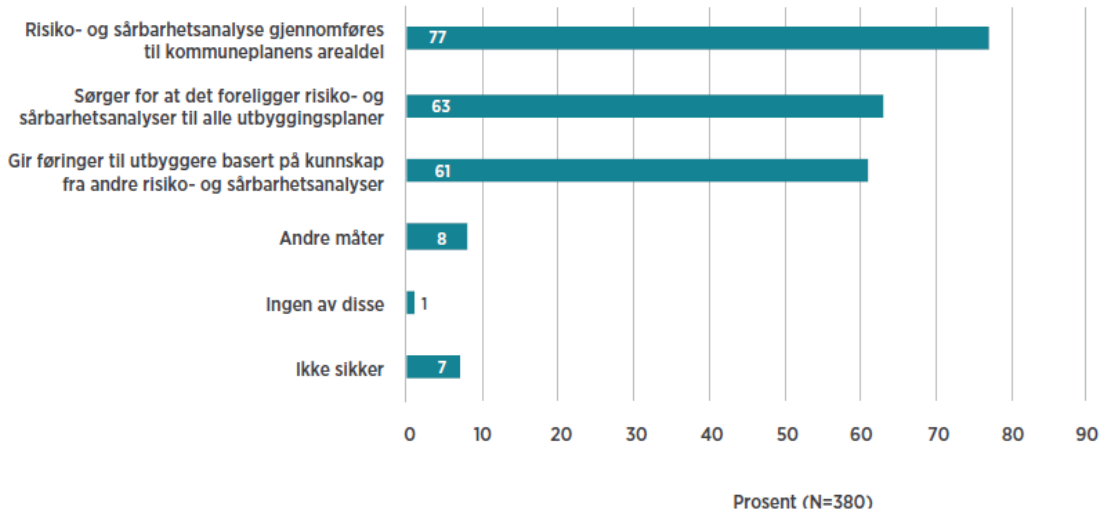
Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap anbefaler at den overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse bør være forankret i kommunestyret (DSB, 2014, s. 21). Fra undersøkelsen (figur 54) kan man se at det har vært en markant forbedring spesielt innenfor utarbeidelse av helhetlig-ROS. Siden 2014 har det vært en 18 prosents økning (DSB, 2019b, s. 19).



Figur 54: Forankring i kommunestyret. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b).

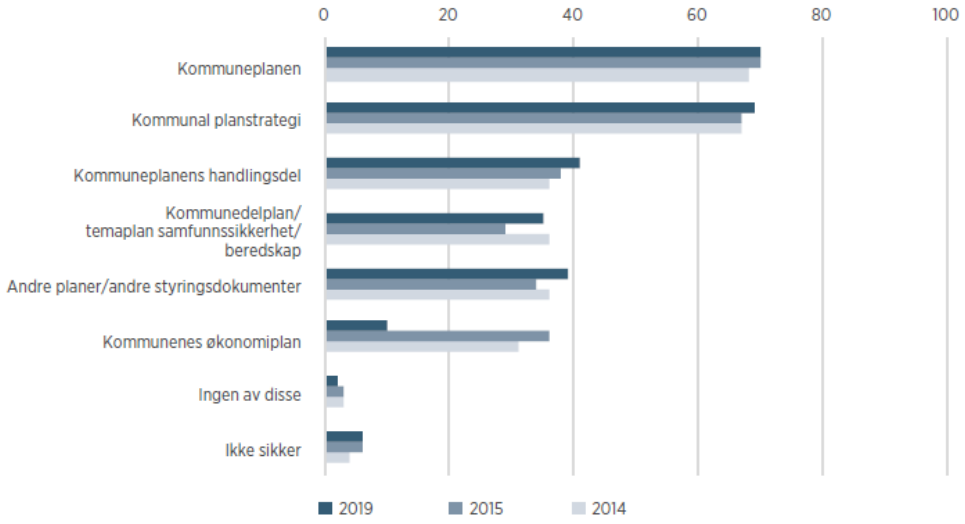
7.4.3 Hvordan er samfunnssikkerhet integrert i plansystemet

Majoratene av kommunene har inkludert helhetlig-ROS og beredskapsplan i kommuneplanen eller planstrategien, som vist i figur 55. Kommuneplanen og planstrategien ses som de overordnede verktøyene kommunen bruker. Som vist i kapitel 7.2.3.4, 7.2.3.5, 7.2.3.6 og gjennom eksemplene i kapitel 7.1 er samfunnssikkerhet og risiko innarbeidet høyt i plansystemet ønskelig (DSB, 2015b, s. 38). Majoriteten av de spurte kommunene fra undersøkelsen i 2015 (77 prosent) opplyste at de ivaretok samfunnssikkerheten i arealplanlegging gjennom ROS i til kommuneplanens arealdel (DSB, 2015b, s. 38). Videre stiller 63 prosent krav om ROS ved utbyggingsplaner, men som det ble påpekt av Junker og Taubøll (2015; 2021) stiller dette krav til kommunens kompetanse (beskrevet i kapitel 5.9.1) (DSB, 2015b, s. 38). DSB påpeker likevel at rapporterte utfordringer har vært knyttet til at funn fra risiko- og sårbarhetsanalysene ikke hensyntas eller påpekes gjennom plankartet eller bestemmelsene (DSB, 2019b, s. 21).



Figur 55: Hvordan ivaretar kommunene samfunnssikkerheten gjennom arealplanlegging? Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b).

Ved DSB sin kommuneundersøkelse i 2019 viser majoriteten av kommunene at de har inkludert arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i kommunens planstrategi (70 prosent) (DSB, 2019b, s. 21). DSB oppgir etter undersøkelsen at det fortsatt gjenstår mye arbeid før kommunen bruker plan- og bygningsloven et aktivt virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerhet på en tilfredsstillende måte (DSB, 2019b, s. 21)

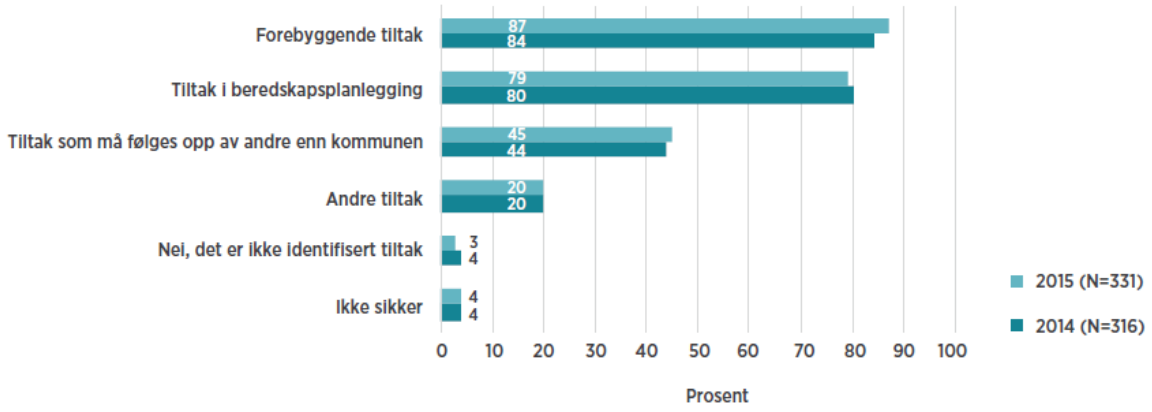


Figur 56: Hvordan har kommunen inkludert arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b).

Funn fra kommuneundersøkelsen i 2015 markerer også at forebyggende tiltak er det som i størst grad blir identifisert gjennom risiko- og sårbarhetsanalysen (DSB, 2015b, s. 14). Ved å implementere gode forebyggende tiltak reduserer man risiko, sårbarhet og eventuelle konsekvenser. Siste stortingsmelding (Meld. St. 5 (2020 – 2021)) fremhever fokuset på forebygging ved regulering og holdningsskapende arbeid (Meld. St. 5, 2021, s. 30). Forebyggingsarbeidet er tuftet på et solid kunnskapsgrunnlag og må

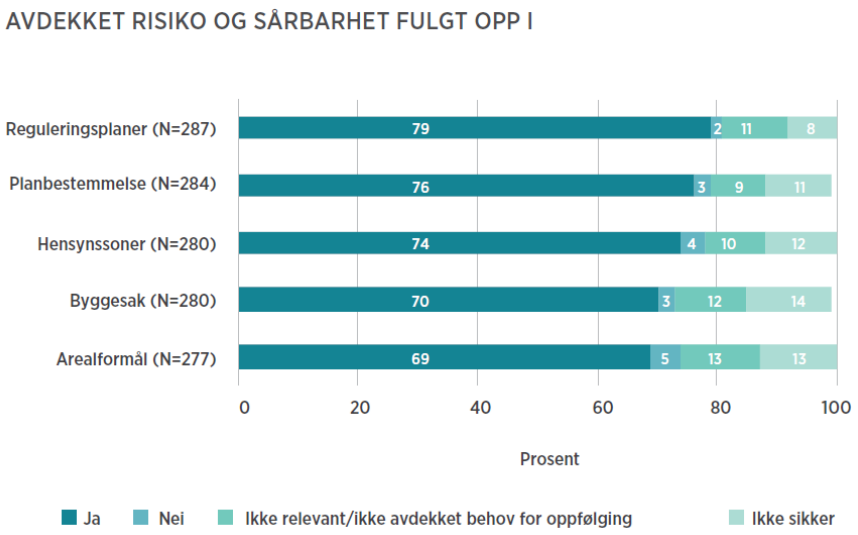
prioriteres i gjennom samfunnsplanleggingen. Utarbeidelsen og implementeringen av helhetlig-ROS følger dermed gjeldende føringer fra regjeringen og aktualiserer problemstillingens relevans (beskrevet i kapitel 1.4.1).

45 prosent av kommunene har opplyst at tiltakene som kartlegges må følges opp av andre enn kommunen selv (DSB, 2015b, s. 14) (figur 57). Hvilke andre aktører dette gjelder er ikke videre definert. Kommunen har som beskrevet en samordningsrolle, og skal med det samarbeide og koordinere med andre aktører. Det faktum at 45 prosent svarer at de har tiltak som strekker seg utenfor kommunens myndighet kan indikere at litt under halvparten av kommunene har god kontroll på risiko- og sårbarhetsutstrekningen. Parallelt sier funnet noe om kartleggingens utstrekning, og at kommunene kan fokusere for mye på egen virksomhet (DSB, 2015b, s. 14). Verktøyene i planverket er kommunes myndighet utenfor egen organisasjon, og skal styre og veilede nettopp ved tiltak som er utenfor kommunens direkte kontroll (kapitel 8.4).



Figur 57: Hvordan følge opp funn fra ROS? Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b).

Kommunen bruker jevnt over de verktøyene som finnes i planverket, med størst fokus rettet mot reguleringsplaner (DSB, 2015b, s. 39). DSB anser svarene som et tegn på at kommunene aktiv forebygger gjennom arealplanleggingen, men at det likevel er oppimot 14 prosent som oppgir at de ikke er sikre på hvordan funn følges opp (DSB, 2015b, s. 39).



Figur 58: Hvordan er risiko avdekket i arealdelen fulgt opp? Kilde: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b).

Selv om kommunen utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyser og som vist prøver å inkludere det i plansystemet, oppsummerer DSB deler av kommuneundersøkelsen i 2019 på følgende måte:

> *Videre brukes plan- og bygningsloven i for liten grad som et aktivt virkemiddel for å ivareta samfunnssikkerheten. Det er viktig at funn fra arbeidet med helhetlig ROS finnes igjen i oppfølgingsplaner og i plankart og bestemmelser (DSB, 2019b, s. 5).*

Del 8
Sammendrag av litteraturanalysen

- Overordnet lovverk for kommunen som planmyndighet og som brannmyndighet
- Brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen, og lokalpolitikernes påvirkning på brann- og redningsvesenet
- Utarbeidelsen av ROS-analyser på fire ulike nivåer
- Lov- og forskriftsforandringer ved plan- og bygningsloven §11-8 og introduksjonen av brann- og redningsvesenforskriften (2021)
- Det kommunale selvstyret som utgangspunktet i drøftinger vedrørende fremtidig brannberedskap, og hvordan dette kan skape konflikt.
- Omstruktureringen av §27-samarbeid

8.0 Sammendrag av litteraturstudien

Gjennom analysedelen har lovverk, organisasjonsformer, planverktøy og planprosesser blitt beskrevet. Som det ble vist i innledningen ønsket oppgaven å beskrive fagfeltet som en helhet. Resultatet har blitt en relativt omfattende analysedel som er innom en rekke eksempler og tematikker. Litteraturanalysen kan oppsummeres i seks hovedelementer:

8.1 Overordnet lovverk for kommunen som planmyndighet og som brannmyndighet

Analysedelen har gjengitt og beskrevet store deler av lovverket omhandlende brannberedskap og arealplanlegging. En forståelse av regelverket er essensielt for å kunne utnytte det mulighetsrommet som er der. Dette ble eksemplifisert blant annet ved brannkum-sakene i Aker i kommune. Et av grunnargumentene til både Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap var at brann- og redningsvesenet/kommunen selv kunne velge å bruke de mulighetene som ligger i lovverket for å få til beredskapsmessige tilpasninger (JD, 2020, s. 3; DSB, 2019c, s. 2). Et annet eksempel som har blitt vist er tredelingen av regelverket mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet med plan- og bygningsregelverket på en side og Justis- og beredskapsdepartementet med brannvernlovgivningen og sivilbeskyttelsesloven (2010) på andre siden.

8.2 Brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen, og lokalpolitikernes påvirkning på brann- og redningsvesenet.

I kapitel 7.2.3.4 og 7.4 ble det vist hvordan brann- og redningsvesenet blir inkludert i kommunens planarbeid, og hvilke virkemidler kommunen bruker mot samfunnssikkerhet innenfor sin arealplanlegging. Det blant annet vist at felles brann- og redningsvesen i mindre grad føler seg inkludert i kommunens planprosess. I tillegg er det en forskjell mellom hvordan brann- og redningsvesenet selv oppfatter inkluderingen kontra hvordan den administrative ledelsen i kommunen oppfatter det. Forskjellen øker i forhold til plannivået. Det vil si at andelen brann- og redningsvesen som føler seg inkludert synker ved å gå fra reguleringsplannivå og for eksempel opp til kommuneplannivå.

Ansvarsfordelingen mellom brann- og redningsvesenet og kommunen oppleves som tydelig av den politiske ledelsen (kapitel 5.8). Som beskrevet defineres den politiske ledelsen som ordføreren. Det vil si at man kan anta at det foreligger en klar formening om kommunens ansvar som planmyndighet og som brannmyndighet fra ordføreren sitt ståsted. Det ses heller ingen klar forskjell mellom brann- og redningsvesenets organisasjonsform. Derimot ble det vist til store forskjeller når lokalpolitikerne skulle beskrive hvilken påvirkning kommunens administrasjon hadde på brann- og redningsvesenet. Den store majoriteten som svarte at de hadde stor eller svært stor innflytelse, var rettet mot

selvstendige brann- og redningsvesen. Når lokalpolitikerne selv skulle beskrive sin egen innflytelse på brann- og redningsvesenet var det ikke store forskjeller i forhold til organisasjonsform. Majoriteten mente at de hadde noe eller stor innflytelse på viktige beslutninger.

Disse beskrivelsene er viktige for oppgavens problemstilling fordi de sier noe om kommunens selvstyre og påvirkningskraft ovenfor brannberedskapen. I tillegg sier det noe om ansvarsfordelingen mellom de to fagfeltene, og hvordan de i mindre grad spiller på hverandre. Sett mot arealplanlegging er både brann- og redningsvesenets inkludering sentral, men også den administrative ledelsen og lokalpolitikernes sin medvirkning. I eksemplet tilknyttet høyberedskap i Lørenskog kommune ble det vist hvordan brann- og redningsvesenets klage ikke ble hensyntatt på bakgrunn av at det ikke var nevnt i planarbeidet, og at det var et politisk flertall for å videre fortette det aktuelle området i fremtiden.

En annen viktig del av brann- og redningsvesenets inkludering går på deres kontroll og tilsynsarbeid (kapitel 5.9). Kommunen har en kontroll- og tilsynsmyndighet etter både plan- og bygningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Myndigheten etter de to lovverkene er ulik både i utbredelse og tidsaspekt. Kommunens vurdering av ROS-analyser etter plan- og bygningsloven ble problematisert av Taubøll og Junker (2015; 2021) og Røhr-Staff (2021b). Her ble nettopp kommunens ansvar og bruk av spesialiserte fagressurser diskutert. Brann- og redningsvesenets til dels manglende inkludering i utarbeidelsen av ROS kan ses som en problematikk som kan knyttes opp mot kommunens overordnede kontroll- og tilsynsplikt. Utarbeidelsen og aktørinkluderingen gjennom ROS vil oppsummeres nærmere i neste kapitel.

8.3 Utarbeidelsen av ROS-analyser på fire ulike nivåer:

- FylkesROS etter fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015)
- Helhetlig-ROS for kommunen etter sivilbeskyttelsesloven (2010)
- Risiko- og sårbarhetsanalyser tilknyttet brann- og redningsvesenets ansvarsfelt etter brann- og eksplosjonsvernloven (2002)
- Risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven (2008)

Et viktig moment for forståelse av oppgavens problemstilling er å se kravene som ligger i utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalyser. For denne oppgaven er det aktuelt å se på ROS-analysene som strekker seg fra prosjektnivå etter plan- og bygningsloven og opp på fylkesnivå etter fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. Som det har blitt vist i kapitel 5.9.1, 5.5 og 7.2.3 henger arbeide med ROS i stor grad sammen med planarbeidet hos kommunen. Dette gjelder både i forhold til utarbeidelse og rullering. DSB sin årlige melding om brannvern (MOB) viste at flere brann- og

redningsvesen har en ROS som er foreldet eller mer enn 6 år gammel (DSB, 2019d, s. 19). Også her ser man at brann- og redningsvesenets størrelse er påvirkende. Større brann- og redningsvesen argumenteres å samarbeide med flere aktører (DSB, 2019bd, s. 34). Sammenlignet med kommunene ble det vist i kapitel 7.4.1 at over 18 prosent av kommunen i 2015 hadde en helhetlig-ROS som ikke møtte DSB sin anbefaling om revidering hvert fjerde år.

Brann- og redningsvesenet sin ROS tar gjerne utgangspunkt i kommunen sin overordnede analyse. Dette er også intensjonen i lovverket da formålet med beredskapsplikten etter forskrift er at kommunen skal være pådriver ovenfor andre aktører (forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §1 andre ledd). Spesielt i forhold til introduksjonen av brann- og redningsvesenforskriften (2021) der brann- og redningsvesenet eksplisitt skal samordne sin ROS med kommunens helthetlige-ROS, blir dette viktig.

Videre i kapitel 7.2.3 ble det derfor sett hen mot kommunens arbeid med ROS etter plan- og bygningsloven (2008) og sivilbeskyttelsesloven (2010). I kapitelet ble det kommunale plansystemet beskrevet for å vise hvordan planer rullerer om hverandre, og hvordan det henger sammen. Det ble videre vist hvordan brann- og redningsvesenet inkluderes i utarbeidelsen av kommunens helhetlig-ROS. Her fremkom det at det var en markant i forskjell i hvordan brann- og redningsvesenet selv følte de ble inkludert kontra den administrative ledelsen (rådmann og rådmannens ledergruppe). Tilsvarende oppga brann- og redningsvesenet i større grad å bli i liten eller svært liten grad inkludert (DSB, 2013, s. 53).

I forhold til arealplanlegging inkluderes denne tematikken fordi det påvirker hvordan kommunene bruker sine disponible arealer. I DSB sin veiledning om samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven (2011) lister direktoratet opp en rekke planverktøy som kommunen kan benytte som planmyndighet. Spesifikke tiltak som nevnes er hensynssoner, planbestemmelser og arealformål (DSB, 2011, s. 9). Bruken av disse planverktøyene er likevel avhengig av at det foreligger en risiko- og sårbarhetsanalyse. Som det har blitt vist gjennom analysedelen i oppgaven er det stort ønske fra Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap at dette kommer tidlig i planprosessen. Derfor er både fylkesROS, kommunens helhetlige-ROS samt brann- og redningsvesenets egen fagspesifikke ROS essensielt. Et eksempel som blir vist (kapitel 7.2.3.1.1) er Norsk Vann sin rapport (2016) som illustrerer hvordan vann, avløp og overvann kan inkluderes gjennom en hel planprosess (Norsk vann, 2016, s. 20)

8.4 Lov- og forskriftsforandringer ved plan- og bygningsloven §11-8 og introduksjonen av brann- og redningsvesenforskriften (2021)

For å aktualisere tematikken tilknyttet kommunens bruk av planverktøy som planmyndighet, har oppgaven beskrevet Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt høringsnotat (2021) omhandlende fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler (beskrevet i kapitel 7.1.1.8). Det ble gjennom kapitel 7.1.1 vist til hvordan dagens regelverk kan føre til konflikt. I tillegg skaper dagens praktisering med utbyggingsavtaler et mulighetsrom for potensielle gratispassasjerer som ikke bærer sin andel av kostnaden ved opparbeidelse av nye infrastrukturtiltak. Det potensielle konfliktområdet gjør at mange av reguleringsplanene som sendes inn ikke gjennomføres (KMD, 2021b, s. 178). I forhold til arealplanleggingen vil introduksjonen av modellen slik den blir presentert i høringsnotatet tilby en annen inkludering av fagetater på et overordnet nivå. Samtidig kan det argumenteres for at ROS-utarbeidelser (som vist i kapitel 7.2.3.2) kan får en større betydning som et grunnlag i arbeidet med en områdemodell. Videre faller statsforvalterens potensielle klageadgang direkte innunder oppgavens problemstilling tilknyttet det kommunale selvstyret.

Hvis høringsnotatet ses i sammenheng med ikrafttredelsen av den nye brann- og redningsvesenforskriften (2021) kan det ses potensielle konfliktområder knyttet til brann- og redningsvesenets kompetanse. Dette problematiseres ytterliggere i det nevnte kapitelet ved å vise til manglende krav om heltidsledelse. Krav om heltidsledelse ble nøye beskrevet og drøftet gjennom Brannstudien (2013). I studien fremhever arbeidsgruppen viktigheten av heltidsledelse for å opprettholde spesialkompetanse og for kunne utvikle tjenesteområdet (DSB, 2013, s. 15). De økte kravene til analysebasert dimensjonering i forskriften stiller ytterligere strenge krav til kompetanse.

Begge de to lov- og forskriftforandringene må ses i sammenheng med rulleringen av kommuneplaner og ROS-analyser etter plan- og bygningsloven (2008), sivilbeskyttelsesloven (2010), forskrift om brannforebygging (2015) og brann- og redningsvesenforskriften (2021), som vist i kapitel 7.2.3.1, 7.2.3.6 og 7.3. Dette viser kompleksiteten ved kombinasjonen av ulike lovverk og dels ulike plansystemer.

8.5 Det kommunale selvstyret som utgangspunktet i drøftinger vedrørende fremtidig brannberedskap, og hvordan dette kan skape konflikt.

Tematikken ble beskrevet i kapitel 5.6.4. Historisk har det vært klare forventinger om at brannberedskapen skal være et kommunalt ansvar (DSB, 2015a, s. 16). Dette begrunnes med argumenter som lokalkunnskap, stedstilpasning, bemanning og finansiering. Ved flere vurderinger vedrørende fremtidig brannsamarbeid blir hensynet til det kommunale hensynet løftet som en sentralt kriteria (DSB, 2015a, s. 18). Det kommunale selvstyret strekker seg også utover brannberedskapen til å gjelde hele kommunens organisering. Et sentralt prinsipp er legalitetsprinsippet som sier at begrensinger selvstyret må være begrunnet i lov (Bragdø-Ellenes & Abusland, 2017, s. 26). Dette

legger klare føringer for regional og nasjonal inngripen i den kommunale driften. Et annet viktig prinsipp som kan påvirke hvilke muligheter det kommunale selvstyret kan få på brannberedskapen er generalistprinsippet. Generalistprinsippet stiller samme krav til alle landets kommuner i forhold til tjenesteproduksjon (Meld. St. 12, 2012, s. 6). Sett opp mot brannberedskapen kan dette gi utslag på de økonomiske rammene og prioriteringene. Som vist i kapitel 5.6.5 er det en relativt stor variasjon i netto driftsutgifter til brann- og redningsvesenet på fylkesnivå (DSB, 2019d, s. 49).

Vekten ilagt det kommunale selvstyret kan skape problematikk som vist ved brannkum-sakene i Asker kommune eller høyderedskap-saken i Lørenskog kommune. I eksempelet fra Lørenskog kommune var spesielt én kommunenes adgang til å binde opp andre eierkommuner innenfor et interkommunalt selskap fremtredende. I forhold til arealplanleggingen viste det seg også problematisk i forhold arealbruk og utnyttelse, der flere kommuner deler samme brannberedskap. Denne problematikken har vært et viktig punkt under intervjuinnsamlingen til oppgaven, og vil vises i del 9

8.6 Omstruktureringen av §27-samarbeid

Den pågående omstruktureringen av HIB som vist i kapitel 6.2.4 viser hvordan elementer som fleksibilitet, samhandling, styring og økonomi er viktig. Overgangen fra tidligere §27-samarbeid etter kommuneloven av 1992 vil gjelde alle tilsvarende organisasjonsformer i landet. Utgangspunktet med HIB har derfor en nasjonal relevans der det er naturlig å anta at flere andre brann- og redningsvesen går igjennom en tilsvarende vurdering. Særlig sentralt blir det å koble omstruktureringen opp mot brann- og redningsvesenets inkludering i kommunens arbeid som planmyndighet. Dette inkluderer også ved utarbeidelsen av ROS. Som beskrevet av arbeidsgruppen til HIB var brann- og redningsvesenet i dag i liten grad omfattet av deltagerkommunenes formelle beredskapsorganisasjon (HIB, u.å (a), s. 5). Valg av organisasjonsform kan påvirke både hvordan og i hvilken grad de blir inkludert.

I og med at dette er en nasjonal omstrukturering vil det gjelde alle ulike samarbeidsformer som tidligere har vært tilpasset lokale forhold. Som beskrevet i kapitel 6.2.3løfter både kommunelovutvalgets utredning og departementet kommunalt oppgavefelleskap som et tilsvarende alternativ til tidligere §27-samarbeid. Slik det påpekes av HIB er ikke en slik samarbeidsform aktuell fordi man er avhengig av å fatte enkeltvedtak (HIB, u.å (a), s. 6). Utvalget i Prop. 46 L (2017- 2018) problematiserte fjerningen av §27-samarbeid ved å vise til at mindre kommuner kan ty til uformelle samarbeid som et substitutt (Prop. 46 L, 2018, s. 169). Det er derfor naturlig å anta andre brann- og redningsvesen kan stå ovenfor tilsvarende vurderinger og det blir derfor nødvendig å drøfte denne tematikken videre. Endringen av organisasjonsformen kan påvirke flere av komponentene som i denne delen har blitt listet opp som hovedelementer i analysedelen. Tematikken vil derfor drøftes videre i del 10.

Del 9
Funn fra intervjundersøkelsen

- Spørsmål hentet fra Brannstudien (2013)

- Egne fellesspørsmål for alle respondentene

9.0 Funn fra intervjuundersøkelsen

Som beskrevet i metodedelen (4) vil intervjuene brukes som en kontroll av den presenterte litteraturanalysen. Nedenfor vil derfor hovedfunn fra intervjuene vises både for å kontrollere det opp mot litteraturen, men også for å sammenligne uttalelsen mellom de aktørene. Oppgaven vil først ta for seg noen av spørsmålene som er direkte hentet fra Brannstudien (2013). Deretter vil et par andre fellesspørsmål sammenlignes for å se hvordan de ulike partene stiller seg til problemstillingen.

Et overordnet funn i seg selv er at ingen av kommunen hadde hørt om Brannstudien. En kan derfor anta at studiens funn vedrørende brann- og redningsvesenets påvirkning og inkludering i arealplanmessige prosesser er ukjent.

9.1 Spørsmål hentet fra Brannstudien (2013)

9.1.1 - I hvilken grad opplever du at brann- og redningsvesenet involveres i utarbeidelse av reguleringsplaner? (DSB, 2013, s. 52).

Ved sammenligning mellom brann- og redningsvesenet i caseområdet oppgir begge at de i stor grad eller svært stor grad inkluderes i utarbeidelsen av reguleringsplaner (Intervju, 2021). Kommunene oppgir det samme. Utvalget i denne undersøkelsen er mye mindre enn i Brannstudien (2013). Dette gjenspeiles i funnene ved at spredningen er mye mindre (se kapitel 7.2.3.4). I tillegg er tre av fire kommuner en del av samme interkommunale brannsamarbeid (se kapitel 7). Likevel er det ulikheter i forhold til hvordan brann- og redningsvesenet inkluderes. Hamar kommune har opprettet et internt planforum med regelmessige møter der aktuelle reguleringsplansaker diskuteres mellom kommunens egne avdelinger (Intervju, Hamar kommune, 2021). HIB og Ringsaker brannvesen uttaler at dette er et veldig nyttig oppsett fordi man får muligheten til direkte kontakt mellom avdelingene (Intervju, 2021). Det senker behovet for gjentagende og spredt kommunikasjon. Samtidig muliggjør regelmessigheten en kontinuerlig vurdering, og gjør det enklere å se arealutviklingen som en helhet (Intervju, 2021). HIB forventet ikke en forandring vedrørende inkludering i planarbeidet sett i lys av deres pågående omorganisering (beskrevet i kapitel 6.2.4). Inkludering etter omorganisering etter §27-samarbeid vil beskrives videre under drøftelsen i kapitel 10.

De andre aktuelle kommunene i og utenfor det interkommunale samarbeidet (Løten, Stange og Ringsaker) inkluderer brann- og redningsvesenet gjennom høringsuttalelser og skjønnsmessige vurderinger om inkludering i planmøter og oppstartsmøter (intervju, 2021). Stange kommune opplyser for eksempel at brann- og redningsvesenet blant annet inkluderes gjennom varsling ved planoppstart, dokumenter til ettersyn og melding når vedtaket er fattet (intervju, 2021). Inkludering utover dette er en skjønnsmessig vurdering.

Respondenten fra HIB opplyser videre at de er i en tilsvarende situasjon som den beskrevet gjennom høyderedskaps-saken fra Lørenskog kommune (kapitel 7.1.2). Dette illustrerte behovet for en tidlig inkludering i planprosessen, fordi de havnet i en situasjon der en kommunes utviklingsplaner kan påvirke beredskapen innenfor hele samarbeidsområdet. Når lovverket også er spredt mellom ulike departementer ved plan- og bygningsloven (2008) og brann- og eksplosjonsvernloven (2002) kan det oppstå konflikter hvor mye kan være opp til tolkning (se kapitel 7.1.1).

Når samme spørsmål ble stilt til private brannrådgivere var deres inntrykk at det var store forskjeller mellom ulike kommuner nasjonalt (intervju, brannrådgiver, 2021a). Inkluderingsgraden var ofte personavhengig, og selv om brann- og redningsvesenet var inkludert ble de ikke alltid hørt. Dette var en naturlig konsekvens av planprosessens politiske natur (Intervju, brannrådgiver, 2021a). Personavhengigheten gjaldt spesielt for mindre kommuner (Intervju, brannrådgiver, 2021a). Respondenten for den private utbyggeren vise til et ønske om større inkludering av brann- og redningsvesenet (Intervju, privat utbygger, 2021). Brann- og redningsvesenet får ifølge respondenten for liten innflytelse i forhold til det å kartlegge og vise risiko i reguleringsplaner utover overordnede momenter som vannforsyning (Intervju, privat utbygger, 2021).

Etter konfliktene i brannkum-sakene i Asker kommune, som beskrevet i kapitel 7.1.1, ble det fremmet en innstilling til stortinget (Innst. 583 S (2020–2021)). Som et resultat opplyser DSB at de nå venter på et oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hvor det aktuelle regelverket skal oppklares (Intervju, DSB, 2021a). En sentral del av konflikten har vært brann- og redningsvesenets inkludering og angivelige bestemmelsesmyndighet. Derfor er det naturlig å forvente at DSB vil klargjøre regelverket ved å nærmere beskrive hvor, hvordan og i hvilken grad brann- og redningsvesenet skal inkluderes i planprosessen.

9.1.2 - I henhold til sivilbeskyttelsesloven fra 2010 er kommunen pålagt å se risiko og sårbarhet (ROS) i en helhetlig sammenheng. I hvilken grad involveres brann- og redningsvesenet i dette arbeidet? (DSB, 2013, s. 53).

I kapitel 7.3 ble det vist at både Hamar kommune og Ringsaker kommune har inkludert brann- og redningsvesen som en del av arbeidsgruppen ved utarbeidelsen av helhetlig-ROS. Stange kommune og Løten kommune hadde derimot ikke inkludert brann- og redningsvesenet direkte. Hamar kommune viser også til at de har bruk brann- og redningsvesenet sin egen ROS ved utarbeidelsen helhetlig-ROS (Hamar kommune, 2016, s. 7). Tilsvarende oppgir HIB at deres inkludering er varierende blant deltagerkommunene i brannsamarbeidet. Ringsaker brannvesen oppgir at de i svært stor grad inkluderes.

Fra Brannstudien (2013) ble det vist at den administrative ledelsen i større grad oppfattet at brann- og redningsvesenet ble inkludert enn det de selv gjorde (kapitel 7.2.3.5). Den administrative ledelsen ble i Brannstudien definert som rådmannen med tilhørende ledergruppe (DSB, 2013, s. 23). I denne undersøkelsen har brann- og redningsvesenets svar blitt sammenlignet med kommunens planavdeling. Under intervjuene var det til forskjell fra beskrivelsene i de ulike risiko- og sårbarhetsanalysene derimot en varierende grad av kunnskap rundt hvilken medvirkning brann- og redningsvesenet hadde. Dette kan være naturlig fordi respondentene hadde ulike stillinger i innenfor de respektive kommunene. Deler av kommunene sin helhetlige-ROS sier selv at brann- og redningsvesenet har vært inkludert, men det foreligger ikke en klar formening rundt dette innad i alle planavdelingene (intervju, Kommunen i caseområdet, 2021).

9.1.2.1 Statsforvalterens inkludering og rullering av ROS

Et annet naturlig spørsmål når man snakket om inkludering og utarbeidelse av kommunal helhetlig-ROS var statsforvalterens rolle som statlig tilsynsaktør. Dette ble konkretisert ved å stille følgende spørsmål:

> Opplever dere at statsforvalteren kommer med innsigelse og/eller påpekninger i forhold til beredskapsrelaterte elementer?
>
> - I så fall på hvilket plannivå er dette mest frekvent, og er det spesielle hendelser/saker som er gjentagende?

Flere av kommunen hadde opplevd innsigelse i forhold til sin utarbeidelse av helhetlig-ROS (Intervju, 2021). Påpekningene fra statsforvalteren omfattet i stor grad innhold og struktur (intervju, 2021). Dette inntrykket underbygges av statsforvalteren som selv uttaler at de ønsker at alle kommunene skal følge samme mal. Statsforvalteren opplyser at de følger DSB sin veileder for bruk av innsigelse (2010) som beskrevet i kapitel 7.2.1.2. For kommunens utarbeidelse av helhetlig-ROS og ROS for utarbeidelse av planer for utbygging etter plan- og bygningsloven §4-3 bruker statsforvalteren DSB sine veiledere (intervju, statsforvalteren i Innlandet, 2021). Kommunenes overordnede inntrykk var utarbeidelsen av helhetlig-ROS var en frekvent innsigelsessak. Den konsekvente og dels slaviske bruken av DSB sin veiledning gjør at strukturen blir forutsigbar for kommunene, men det kan også tenkes at det skaper et rigid og ressurskrevende system.

I forhold til brann- og redningsvesenet sin ROS er ikke statsforvalteren høringsinstans (Intervju, HIB, 2021). De opplever heller ikke at statsforvalteren i nevneverdig grad utfordrer tematikk, struktur eller funn i analysen (intervju, brann- og redningsvesenet, 2021). Det vises også til at statsforvalteren med fordel kunne inkludert brannforebyggende- og beredskapsmessige elementer ved sitt tilsyn på reguleringsplannivå (intervju, brann- og redningsvesenet, 2021). Dette vil drøftes nærmere i del 10.

9.1.2.2 Hvordan skal brann- og redningsvesenet kartlegge risiko og sårbarhet

Som det ble problematisert i kapitel 5.7 kan de nye analysekravene i brann- og redningsvesenforskriften (2021) stille økt krav til brann- og redningsvesenets kompetanse. Kravet foreligger allerede i brann- og eksplosjonsvernloven (2002), men beskrevet i en mye bredere form (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9 andre ledd). Under et oppfølgingsintervju uttalte en respondent fra DSB at de ønsket en mer bevisst sammenheng mellom risiko- og sårbarhetsanalysen og brann- og redningsvesenet sin dimensjonering (Intervju, DSB, 2021b). Bakgrunnen var at mange kommuner har tatt utgangspunkt i forskriftens (2002) minimumskrav uten at sammenhengen mellom risiko og dimensjonering fremkommer (Intervju, DSB, 2021b). Dette kan ses i høringsnotatets merknad ved §6 (DSB, 2020a). Et resultat ble en tydeliggjøring av både analysekravene, men også benevnelsen av utfører i ny revidert forskrift (2021). Som beskrevet i kapitel 5.7 brukes «brann- og redningsvesenet» som benevnelse gjennom den nye forskriften, selv om kommunen fortsatt er pliktsubjektet.

Under hovedintervjuet med DSB ble det opplyst at elementer som byutvikling er noe brann- og redningsvesenet skal kartlegge i sin analyse – dette gjelder også utenfor deres eget geografiske dekningsområde (Intervju, DSB, 2021a). Direktoratet anbefaler derfor en tett dialog med de lokale planmyndighetene (Intervju, DSB, 2021a).

Det finnes i dag flere ulike private rådgivingsbedrifter som påtar seg å utføre eller bistå i arbeidet med brann- og redningsvesenets ROS. Det henger sammen med kompetansekravene som ligger til grunn, og de store ressursforskjellene mellom brann- og redningsvesenene i landet (Intervju, privat brannrådgiver, 2021a). Både respondenten fra DSB og de private brannrådgiverne som har blitt intervjuet vedkjenner at de økte analysekravene som kommer med ny forskrift (2021) kan føre til en økende bruk av private ressurser i utarbeidelsen av ROS for brann- og redningsvesenet (Intervju, 2021). Derimot påpeker begge aktørene at det ikke er ønskelig med en utvikling der utarbeidelsen i sin helhet gjøres av private (Intervju, 2021). Kjennskapen og eierskapet til analysen er et viktig grunnlag analysens aktualitet.

9.1.3 - I hvilken grad opplever du at brann- og redningsvesenet informeres om politiske vedtak som kan påvirke beredskapen? (DSB, 2013, s. 55).

For å bygge videre på det foregående spørsmålet om brann- og redningsvesenets inkludering i reguleringsplanarbeidet vil det nå ses mot politiske vedtak innenfor arealplanlegging som kan påvirke beredskapen. Spørsmålet skiller seg noe fra det som ble stilt i Brannstudien fordi det avgrenses til å gjelde vedtak omhandlende arealplanlegging. Eksempler på dette kan være politiske vedtak om nye utbyggingsområder i forkant av kommuneplanens arealdel. Brann- og redningsvesenet oppgir at de i større grad selv må ta del i prosessen enn det de blir inkludert (Intervju, brann- og redningsvesenet,

2021). HIB uttaler at de i for liten grad informeres om politiske vedtak, og at de dermed kan komme for sent inn i planprosessen (Intervju, HIB, 2021).

DSB har gjennom brannkum-sakene i Asker kommune (kapitel 7.1.1) argumenter for at brann- og redningsvesenet må inkluderes så tidlige som mulig i planprosessen. Dette må også ses i sammenheng med KMD sitt høringsnotat vedrørende fortetting, transformasjon og utbyggingsavtaler (2021), som beskrevet i kapitel 7.1.1.8. Her ønskes en inkludering av modellen allerede på kommuneplannivå. Utstrekningen av potensielle rekkefølgebestemmelser på dette nivå vil bero på en tidlig inkludering av fagetatene (KMD, 2021b, s. 176). Likevel ved spørsmål om respondenten kjente til høringsnotatet var kun to kommuner kjent med innholdet. Respondenten fra den private utbyggeren, DSB samt brann- og redningsvesenet kjente heller ikke til innholdet (intervju, 2021).

9.1.4 - I hvilken grad påvirker kommuneøkonomien beredskapen i kommunen? (DSB, 2013, s. 49).

Kapitel 5.6.5 illustrerte sammenhengen mellom brann- og redningsvesenets størrelse og kostnad. Dataene hentet fra Brannstudien viste at de aller minste kommunene hadde høyere driftsutgifter til brann- og redningsvesenet, men at brann- og redningsvesenet sin organisasjonsform var av mindre betydning. Ved videre undersøkelser ble sett på hvordan den administrative ledelsen i kommunen oppfattet kommuneøkonomiens påvirkning på beredskapen. Her ses det at de selvstendige brann- og redningsvesenene oppfattes å være mer utsatt (DSB, 2013, s. 49).

HIB opplyser selv i intervjuet at de ser på det interkommunale samarbeidet som noe positivt (Intervju, HIB, 2021). Det vurderes videre at en fremtidig omstrukturering til enten interkommunalt selskap, administrativt vertkommunesamarbeid eller vertkommunesamarbeid med felles politisk nemd (som vist i kapitel 6.2.4) ikke anses å påvirke den økonomiske situasjonen (Intervju, HIB, 2021). Imidlertid ble det beskrevet en tidligere problemstilling hvor en deltakerkommune hadde påvirker den økonomiske bærekraften til hele samarbeidet (Intervju, HIB, 2021). Et interkommunalt samarbeid er sårbart for kommunaløkonomiske forandringer. Hvis en deltakerkommune velger å begrense sitt økonomiske bidrag vil det påvirke alle deltagerkommunene (Intervju, HIB, 2021). I likhet med uttalelsene fra respondenten i oppfølgingsintervjuet med DSB (kapitel 9.2.2), uttalte respondenten fra Ringsaker brannvesen at man i stor grad er skjermet fra økonomiske kutt grunnet minimumskravene i forskriftene (2002 & 2021) (Intervju, Ringsaker brannvesen, 2021). Som vist i kapitel 5.7 vil majoriteten av minimumskravene videreføres i ny forskrift, selv om det åpnes opp for en mer analysebasert dimensjonering.

9.2 Egne fellesspørsmål for alle respondentene

Et spørsmål som ble stilt til alle aktuelle aktører knyttet seg til inkluderingen og utviklingen private rådgivningsbedrifter som en ressurs innenfor tilsyn, kontroll og utarbeidelsen av ROS. I forhold til utarbeidelsen av ROS ble inkluderingen av private ressurser beskrevet i kapitel 5.9 og problematisert av respondentene i kapitel 9.1.2.2.

9.2.1 - Oppleves det som problematisk at brannrådgivere bare involveres i en begrenset periode i forhold til utbyggingen og ferdigstillelsen av et utbyggingsprosjekt?

I kapitel 5.9 ble det presentert to ulike kontroll og tilsynsformer:

- Kommunens kontroll og tilsynsmyndighet etter plan- og bygningsloven (2008)
- Kommunens kontroll og tilsynsmyndighet gjennom brann- og redningsvesenet etter brann- og eksplosjonsvernloven (2002)

De ulike tilsynsformene skiller seg også gjennom et tidsaspekt og en objektavgrensning. Som beskrevet i kapitel 5.9 avgrenser brann- og redningsvesenet sitt tilsyn seg etter bygget er oppført og bare til det loven definerer som særskilte brannobjekter (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §13 første ledd). Kommunen kan ved enkeltvedtak eller ved bruk av lokal forskrift utvide tilsynet til også å gjelde andre objekter. Det opplyses at dette gjøres i mindre grad, og begge de spurte brann- og redningsvesenene oppgir at brannrådgiveren(ene) som utarbeidet brannkonseptet har bedre forutsetninger for å oppdage potensielle feil og mangler (Intervju, 2021).

Mange av respondentene var positive til at private konsulentbedrifter kunne få ta en større rolle innenfor arbeidet med tilsyn og kontroll. Spesielt påpekte HIB at dagens praksis med uavhengig kontroll i liten grad gjennomføres (Intervju, HIB, 2021). Dette støttes også av brannrådgiverne som opplyser at praksisen på landsbasis er noe vilkårlig og lite utnyttet (Intervju, 2021). Mange feil og mangler blir i dag oppdaget mer tilfeldig ved innrapporteringer og ved operative hendelser (Intervju, 2021). Den samme oppfatning har respondenten fra Ringsaker brannvesen som bemerker at brann- og redningsvesenets kontroll i stor grad blir en dokumentkontroll (Intervju, 2021). Respondenten fra den private utbyggeren oppga at brannrådgiverne i mindre grad får ta en del i risikovurderingen av utviklingsområdet som en helhet, og at det i stor grad blir en medvirkning begrenset til bygget (Intervju, privat utbygger, 2021). Brannkonsept begrenses til beskrivelse av forutsetninger/betingelser som er grunnlaget for de brannkravene som gjelder for byggverket. Her kan det variere hvilken informasjon som er gitt tiltakshaver i forprosjektet og hvordan lov om planlegging og byggesaksbehandling henviser til krav om risikovurdering for utviklingsområder og andre tiltak som forenkler (Intervju, privat utbygger, 2021). I tillegg påpekes det at de som utbyggere ofte sitter igjen med den direkte kostnaden for å synliggjøre eventuelle avvik under utbyggingen (Intervju, privat

utbygger, 2021). De opplever at det kan oppstå avvik når det blir forandringer av underleverandører eller utbytting av entreprenør (Intervju, privat utbygger, 2021). Man risikerer å miste det helhetlige blikket, og den helhetlige leveransen av brannkonseptet (Intervju, privat utbygger, 2021).

Noe av kritikken som ble løftet mot bruken av private ressurser, spesielt fra kommunene og den private utbyggeren, gikk på en uheldig rollefordeling. Dagens praksis ble ikke sett på som problematisk gitt at regelverket ble fulgt (Intervju, kommunen i caseområdet, 2021). I tillegg var det kvalitetsforskjeller mellom ulike rådgivere og det er derfor nødvendig for kommunen å ha en tilsynsmyndighet. En videre kritikk var at man kunne få en situasjon med «bukken og havresekken» der private bedrifter ofte kunne inneha ha rollen som kontrollør og tilbyder av produkter (Intervju, kommunene i caseområdet, 2021). I forhold til den uavhengige kontrollen vises det til at den med hjemmel i plan- og bygningsloven også kan gjelde utførelsen og ikke bare brannkonseptet i seg selv. Respondenter fra blant annet Ringersaker kommune viser til dette som et alternativ der kommunene kan få mer kontroll (Intervju, Ringsaker brannvesen, 2021). På den andre siden vil dette være kostnadsdrivende for et potensielt utbyggingsprosjekt.

Et funn her er dermed at brann- og redningsvesenet samt brannrådgiverne selv var mer positive til forandringer sett i forhold til dagens praksis. Alle aktørene ble presentert de to modellene som ble beskrevet i kapitel 5.9.2 der brann- og redningsvesenet samt brannrådgiverne jevnt over var mer positive til begge modellene. Dette gjelder dermed både kontroll etter plan- og bygningsloven samt brann- og eksplosjonsvernloven.

9.2.2 - Oppleves ulik rullering av kommuneplaner som utforende ved planlegging på tvers av kommunegrensene, og spesielt med tanke på en overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse?

Dette spørsmålet ble inkludert for å se om arealplanleggingen ble vanskeliggjort på grunn av kommunenes ulikhet i rullering av kommuneplanen. Dette er spesielt interessant sett i lys brann- og redningsvesents utarbeidelse av ROS og økende bruk av interkommunale brannsamarbeid. Som vist i kapitel 7.4.1 er det en relativt stor andel av kommunene som ikke møter DSB sin anbefaling om revidering av helhetlig-ROS hvert fjerde år.

De forespurte kommunene er delvis uenige i forhold til den potensielle problematikken ved rullering av kommuneplanen. Flere av kommunene så på det som noe problematisk, og at det i dag var for lite samarbeid på tvers av kommunene (Intervju, 2021). Det skapes unødvendig tunge prosesser fordi kommunene har ulike praksiser og arbeidskulturer (intervju, 2021). Dette eksemplifiseres ved å vise til utviklingseksempler som strekker seg over flere kommunegrenser der alle kommunen må kjøre en full planprosess (Intervju, 2021). Respondent for private utbyggere hadde ikke merket dette som en

problemstilling, og oppga også at personen ikke kjente til andre som hadde opplevd det (Intervju, privat utbygger, 2021).

> Oppfølgende spørsmål: Hadde det vært ønskelig med en regional styring slik at lokale planer hadde rullert på samme tidspunkt?

Selv om flere av kommunene oppga problematikk ved dagens praksis ble det både sett på som usannsynlig med en regional styring, og heller ikke noe som var ønsket fra kommunene (Intervju, 2021). Respondentene fra Hamar kommune oppga for eksempel at det innenfor arealplanlegging er så mye poltikk at det hadde blitt vanskelig å få samkjørt alle prosessene (Intervju, Hamar kommune, 2021). En regional styring er heller ikke ønskelig med tanke på det kommunale selvstyret (intervju, 2021).

Del 10
Drøftelse

- Hvorfor stopper ikke brannlovgivningen ved §9 i Brann- og eksplosjonsvernloven?

- Skaper generalistprinsippet for kommunal organisering utfordringer for dimensjoneringen brann- og redningsvesenet?

- Hvorfor har kommunens administrative ledelse og brann- og redningsvesenet forskjellige oppfatninger om inkluderingen i reguleringsarbeidet?

- Finnes det andre forbyggende virkemidler utenom byggesak og arealplanlegging?

- Vil den lokale planmyndigheten påvirkes av interkommunale brannsamarbeid?

- Innehar kommunen de nødvendige planverktøyene for å ivareta brann- og redningsvesenet sine behov på et overordnet plannivå?

- Er den nevnte problematikken et ressursproblem eller et lovgivningsproblem?

10 Drøftelse

I dette kapitelet vil oppgaven drøfte noen spørsmål og hypoteser for å problematisere beskrivelsene og funnen gjennom analysedelen og intervjuene.

> Oppgavens utgangpunkt og problemstilling:
>
> *Hvordan påvirker kommunens selvstyre innenfor planlegging brannberedskapen, og kan en økende bruk av interkommunale brannsamarbeid forandre denne påvirkningen?*
>
> For å besvare problemstillingen blir det også nødvendig å kartlegge: *Hvilke planverktøy finnes, og på hvilket plannivå er det mest hensiktsmessig at brann- og redningsvesenet samt andre involverte beredskapsaktører inkluderes i planarbeidet etter plan- og bygningsloven?*

10.1 Hvorfor stopper ikke brannlovgivningen ved §9 i Brann- og eksplosjonsvernloven?

En naturlig del av drøftelsen vil først være å diskutere brannlovgivningens bredde og detaljering. Aktuelle deler ble beskrevet i kapitel 5.2 der de to kommende utdragene ble beskrevet og satt i kontekst. Fra §9 første ledd i Brann- og eksplosjonsvernloven (2002) fremgår det at:

> *Kommunen skal sørge for etablering og drift av et brannvesen som kan ivareta forebyggende og beredskapsmessige oppgaver etter loven på en effektiv og sikker måte (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9).*

Dimensjoneringsplikten utdypes videre i andre ledd første punktum:

> *Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse slik at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §9).*

Samlet gir de to beskrivelsene en klar forventing rundt hvilken plikt kommunen har, og på hvilket grunnlag brann- og redningsvesenet skal dimensjoneres. Samtidig ble det beskrevet i kapitel 7.4.1 hvordan kommunene totalt sett hadde lav måloppnåelse i forhold til utarbeidelsen av helhetlig-ROS (65 prosent i 2019) når det ble kontrollert for utvalgte minstekrav. I tillegg ble det vist til de regionale forskjellene mellom tidligere Hedmark og Oppland fylket, der Oppland fylket gjorde det betraktelig bedre innenfor flere kriterier. Dette tyder på at det er store lokale forskjeller mellom kommunene innad i samme fylket. Denne påstanden støttes også av statsforvalteren i Innlandet som under intervjuprosessen oppga at Oppland naturlig ville ha en annet fokus innenfor risiko- og sårbarhetsanalysene grunnet lokale landskapsforhold (Intervju, Statsforvalteren i Innlandet, 2021).

Lokale forhold blir derimot allerede hensyntatt i paragrafens andre ledd, og skal således ikke trenge ytterligere detaljering. Gjennom intervjuprosessen ble flere av aktørene spurt om det foreligger nasjonale føringer bak et ønske om for eksempel økt samarbeid. Flere, og spesielt de regionale og nasjonale aktørene, oppga da at beredskap- og sikkerhetsfeltet i stor grad er skjermet for politiske fluktueringer (Intervju, 2021). Tendensen ble også beskrevet i teorikapittelet (kapitel 5.2) der risikoakseptens politiske natur ble vist, sammen med eksempler fra Storbritannia og Nederland. NOU 2012:4 understøtter dette ved å vise til Storbritannia som en «nattvekterstat» (NOU, 2012:4, s. 21). Det argumenteres for et tydelig skille mellom følelser og fakta og at det må ses en rimelig grad av risiko. Utredningen viser videre til den utbredte bruken av begreper som «forsvarlig», «tilstrekkelig» og «nødvendig» i det norske lovverket (NOU, 2012:4, s. 21). Dette er den samme begrepsbruken som man ser i store deler av brannlovgivningen ved for eksempel «sørge for» beskrivelsen som vist i kapitel 5.2.1.2. Basert på dette argumenterer utvalget for at det i Norge foreligger lite informasjon om variasjonen i risikotoleranse mellom ulike sektorer og risikoområder (NOU, 2012:4, s. 21).

Denne ulikheten kan man se ved brann- og redningsvesenets uttalelser spesielt tilknyttet minimumskravene i regelverket. Dette gjorde at fagfeltet var mer skjermet for politiske føringer og aktuelle innsparinger. Samtidig slik det ble vist gjennom brannkum-sakene i Asker kommune kan et utydelig regelverk føre til lokale tolkningsulikheter. Brann- og redningsvesenet skal som en kommunal ressurs ivareta en kommunal risiko. Når risikoen varier i forhold til landskap, industri, infrastruktur og befolkning er muligheten for en lokal tilpasning viktig. Likevel som det ble beskrevet av respondentene fra DSB er det da essensielt med en tydelig sammenheng mellom funn i analysen og den fysiske dimensjonering. Dette var også grunnen til at det i større grad ble vist til resultatkrav fremfor kompetansekrav.

Risiko- og sårbarhetsanalysen for brann- og redningsvesenet blir med det et verktøy som kommunen kan bruke i sin planprosess for å kartlegge potensielle risikoområder. Dermed sitter kommunen med to aktuelle former for inkludering som begge hver for seg eller i kombinasjon kan øke fokuset på samfunnssikkerhet.

10.2 Skaper generalistprinsippet for kommunal organisering utfordringer for dimensjoneringen brann- og redningsvesenet?

En sentral videreutvikling av det foregående drøftelsespunktet er om generalistprinsippet, gitt de lokale ulikhetene, skaper utfordrende situasjon for kommunene. Dette gjelder både i forhold til dimensjonering, men også i forhold til inkludering i planprosessene. DSB (2015) bemerket gjennom beslutningsgrunnlaget for ny organisering av brann- og redningsvesenet at en oppgavedifferensiert portefølje for brann- og redningsvesenet ikke ville være til hinder for generalist prinsippet (DSB,

2015a, s. 28). Et ønsket oppsett blir en brannberedskap som holdes lokal, mens forebyggende oppgaver løftes til et overordnet samarbeid.

Gjennom beslutningsgrunnlaget og argumentasjonen rundt generalistprinsippet problematiseres likevel ikke brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen som en følge av det. Det har gjennom oppgaven blitt vist til potensielle fordeler og ulemper ved interkommunalt brannsamarbeid. Utgangspunktet har vært at dette er frivillige samarbeid der flere parter ser en gjensidig nytte. Som beskrevet i kapitel 5.6.4 har regjeringen satt ned et utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem (KMD, 2020a). En omstrukturering av generalistprinsippet kan gi et økt insentiv for interkommunalt samarbeid fordi det kan gi muligheten til å utvide deler av brann- og redningsvesenets ansvarsområde til et regionalt nivå. Som vist gjennom oppgaven skaper interkommunale samarbeid i større grad robuste og spesialiserte fagmiljøer. Dette blir særs aktuelt hvis de selv kan organisere sitt arbeid utenom generalistprinsippet. Brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessen blir dermed også ytterligere aktualisert.

10.3 Hvorfor har kommunens administrative ledelse og brann- og redningsvesenet forskjellige oppfatninger om inkluderingen i reguleringsarbeidet?

Neste spørsmål blir dermed å drøfte hvorfor brann- og redningsvesenet i større grad føler seg mindre inkludert enn det den administrative ledelsen i kommunen oppfatter. Samtidig må det ses hen til omstruktureringen som følge av omorganiseringen av tidligere §27-samarbeid. Som vist gjennom intervjuene føler både HIB og Ringsaker brannvesen seg inkludert i planprosessen. Særlig ble Hamar kommune sitt planforum trukket frem som et viktig verktøy (Intervju, brann- og redningsvesenet, 2021).

Den forskjellige oppfattelsen av inkludering kan skyldes en ulik oppfattelse av påvirkningsverktøyene som er tilgjengelige, og bruken av dem. Det betyr at det innenfor plansystemet finnes en rekke ulike planverktøy som kan brukes for å inkludere brann- og redningsvesenet. Verktøyene og bruken av dem varierer som vist gjennom oppgaven over flere plannivåer – fra fylkeskommunale planer og fylkesROS ned til den enkelte byggesak.

10.3.1 Fungerer lovkravet om inkludering av relevante aktører etter plan- og bygningsloven?

Oppgaven har klargjort at brann- og redningsvesenet indirekte kan påvirke planprosessen gjennom kommunen som planmyndighet frem til et prosjekt er fullført. Kommunen som planmyndighet har på sin side en rekke planverktøy de kan bruke for å inkorporere og illustrere påpekninger fra brann- og

redningsvesenet. Videre kan brann- og redningsvesenet påvirke bruken og kontrollen av byggverket i ettertid gjennom brann- og eksplosjonsvernloven (2002). Hvis brann- og redningsvesenet er organisert selvstendig så vil begge lovverkene falle inn under kommunens myndighet. Det vil det i prinsippet også gjøre ved et interkommunalt samarbeid, men da blir det både en kombinasjon av flere kommuners behov og praksis, samt en distansering fra den administrative ledelsen (kapitel 5.8).

Kommunene besitter en stor grad av forvaltningsskjønn innenfor lovens rammer, og avveininger er derfor politisk styrt gjennom plansystemet. Dette kan for eksempel ses ved dispensasjonsadgangen i §19-2 som beskrevet i kapitel 7.1.1.6 eller ved §11-12 der berørte offentlige organer og andre interesserte varsles ved oppstart av arbeid med kommuneplanen, og herunder formål og viktige problemstillinger. «berørte offentlige organer og andre interesserte» legger et grunnlag for tolkning. Dette synet ses også i forvaltningsloven (1967) der statlige organer som klageinstans skal legge stor vekt på det kommunale selvstyre (fvl, 1967, §34 andre ledd). Det er derfor nødvendig at plan- og bygningsloven koordinerer med sektorinteresser. Dette kan ses i §§1-4 og 3-1 der det oppgis at plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter og at planlegging etter loven skal fremme helhet ved at sektorer ses i sammenheng. Brann- og redningsvesenet har ingen innsigelsesmyndighet, og deres inkludering som en fagsektor er derfor essensiell.

Inkluderingen er derfor videre spesifisert i sektorlovgivningen som brann- og eksplosjonsvernloven (2002) med tilhørende forskrifter, sivilbeskytteleseloven (2010) med tilhørende forskrift samt byggesaksforskriften (SAK10) og byggteknisk forskrift (TEK17):

- Forskrift om brannforebygging påpeker for eksempel kommunes ansvar for å fremme brannsikkerhet gjennom planleggings- og beslutningsprosesser (se kapitel 5.2.1.2) (forskrift om brannforebygging, 2015, §19 andre ledd). I tillegg skal kommunen fastsette satsningsområder og planlegge samarbeid for å redusere risikoen for brann (forskrift om brannforebygging, 2015, §15).
- Forskrift om organisering av brannvesen (2002) viser videre til at kommunen skal innarbeide brann- og redningsvesenet sin virksomhet i sin forebyggende virksomhet og skadebegrensende innsats (forskrift om organisering av brannvesen, 2002, §2-4 femte ledd).
- Sivilbeskyttelsesloven (2010) pålegger kommunen å gjennomføre en helhetlig-ROS. Videre i forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) skal kommunen ivareta at relevante offentlige og private aktører inkluderes i utarbeidelsen med av ROS (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §2 fjerde ledd).
- TEK17 oppgir krav i forhold til brannteknisk prosjektering (se kapitel 5.2.2.1). Imidlertid er det ansvarlig prosjekterende som er overordnet ansvarlig etter forskriften for å innhente informasjon om lokale forutsetninger, rammebetingelser fra kommunen samt brann- og

redningsvesenet sin dimensjonering (Byggteknisk forskrift, 2017, §11). Etter forskriften blir dermed den private parten ansvarlig for samhandling av de ulike regelverkene og aktørene. Et annet eksempel for mer helhetlige analyse og samhandlingskrav kan ses i §11-1 (4):

> *Byggverk der brann kan utgjøre stor fare for miljøet eller berøre andre vesentlige samfunnsinteresser, skal prosjekteres og utføres slik at sannsynligheten for skade på miljøet eller andre vesentlige samfunnsinteresser blir liten (Byggteknisk forskrift, 2017, §11-1 (4)).*

Hva som ligger innenfor «vesentlige samfunnsinteresser» vil inkludere en prosess der flere sektorer må ses i sammenheng.

- Etter byggesaksforskriften (SAK10) kapitel 5 foreligger det er dokumentasjonsansvar for tiltakshaver og/eller søker. Dokumentasjonsansvaret blir en ny sikkerhetsventil for at krav etter plan- og bygningsloven følges. I forhold til samhandling og inkludering av ulike sektorer ses det for eksempel i §5-4 (o) at ved søknad om tillatelse ved tiltak så skal det vedligge dokumentasjon om tiltakets forhold til andre (Byggesaksforskriften, 2010, §5-4 (o)). Dokumentasjonskravet følger tiltaket frem til ferdigstillelse der plan- og bygningsloven etter §21-10 krever sluttdokumentasjon fra tiltakshaver eller ansvarlig søker. Dette vil videre være en del av grunnlaget for kontroll og tilsyn som vist i kapitel 5.9.

Ulf Danielsen og Eva Andersson har tidligere problematisert todelingen av regelverket mellom plan- og bygningsloven og brann- og eksplosjonsvernloven i regi av SINTEF (2005). I forkant og under gjennomføringen av et byggeprosjekt er det plan- og bygningslovverket som er gjeldende. Det er sjelden i denne fasen en brann oppstår og brannlovgivningen er derfor rettet mot driftsfasen (Danielsen & Andersson, 2005, s. 4). Danielsen & Andersson argumenterer for plan- og bygningsregelverket med pbl og TEK ikke hensyntar behov og forutsetninger i driftsfasen fordi det er en manglende kobling mellom dem (Andersson & Danielsen, 2005, s. 4). Et løsningsargument ifølge Danielsen & Andersson er å ha en sterkere kontroll og et fokus på brannsikkerhet i driftsfasen gjennom byggeprosessen (Danielsen & Andersson, 2005, s. 6). Dette er noe av det samme som Harlund (2018) beskrev i forhold til sterkere uavhengig kontroll også ved utførelsen av brannkonseptet (kapitel 5.9). Brann- og redningsvesenet oppgir også selv at de i mindre grad oppfatter potensielle feil gjennom tilsyn og dokumentkontroll (kapitel 9.1.3) (Intervju, 2021). Som vist i kapitel 5.2.2.1 har byggteknisk forskrift utviklet seg og TEK17 kapitel 11 inneholder i dag en rekke bestemmelser tilknyttet brann. Dette begrenses likevel til et byggverk og inkluderes således ikke i selve arealplanleggingen.

En problemstilling som ble løftet av respondenten under oppfølgingsintervjuet med DSB var om brann- og redningsvesenets analysearbeid sørger for involvering av relevante aktører (Intervju, DSB, 2021b). Det er derfor inntatt i forskriftskrav at brann- og redningsvesenet skal sørge for at relevante aktører inviteres med i arbeidet med å utarbeide analysene, og sørge for nødvendig forankring av analyseprosessen og resultatene (Intervju, DSB, 2021b). Dette kommer dermed som et tillegg til de beskrevne kravene etter plan- og bygningsloven.

10.3.2 Bruk av ROS som et verktøy for inkludering i planprosessen

Som vist i kapitel 7.3 er det naturlig for brann- og redningsvesenet å ta utgangspunkt i kommunens helhetlige-ROS ved utarbeidelse av egen risiko- og sårbarhetsanalyse. Intensjonen i lovverket etter forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) er at kommunen skal være pådriver ovenfor andre aktører (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §1 andre ledd). Denne intensjonen blir ytterligere forsterket med iverksettelsen av ny brann- og redningsvesenforskrift som krever at brann- og redningsvesenet skal samordne sin analyse med kommunens helhetlige-ROS (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §7 andre ledd). En naturlig antagelse er derfor at statsforvalteren ikke vurderer brann- og redningsvesenet sine egne analyser. Dette ble som vist støttet gjennom intervjuene av både statsforvalteren samt brann- og redningsvesenet. Funnet understreker nødvendigheten av å inkludere brann- og redningsvesenet i kommunes arbeidsgruppe ved utarbeidelse av helhetlig-ROS.

Nødvendigheten av brann- og redningsvesenets inkludering illustreres spesielt når man ser at en av de aktuelle kommunene har en helhetlig-ROS som ikke er oppdatert (kapitel 7.3). Som vist i kapitel 7.2.3.5 ønsker DSB at helhetlig-ROS oppdateres hvert fjerde år (DSB, 2015b, s. 9; DSB, 2018, s. 30; DSB, 2019b, s. 20). Etter den kommende brann- og redningsvesenforskriften (2021) blir det forskriftsfestet at brann- og redningsvesenet sin ROS skal oppdateres hvert fjerde år (brann- og redningsvesenforskriften, 2021, §6 andre ledd). Behovet for en oppdatert og tverrfaglig helhetlig-ROS underbygges dermed videre. En av respondentene fra DSB oppga at revideringsplikten kom på bakgrunn av at det hadde vært utfordrende å gi et avvik på foreldet ROS når det ikke forelå et revideringskrav i gjeldende forskrift (2002) (Intervju, DSB, 2021b). Ved utarbeidelsen av ny forskrift er det ikke satt krav til at revideringen å bli gjort samtidig med kommunens planstrategi (Intervju, DSB, 2021b). Dette er i motsetning til kommunes arbeid med helhetlig-ROS.

Som vist i kapitel 9.1.2 var ikke de kommunale planavdelingen selv kjent med brann- og redningsvesenets inkludering i utarbeidelsen av helhetlig-ROS. Det er naturlig å anta at de derfor heller ikke er kjent med brann- og redningsvesenet sin egen ROS. Et påfølgende spørsmål blir derfor om brann- og redningsvesenets inkludering som en del av arbeidsgruppen for utarbeidelse av helhetlig-ROS burde lovfestes?

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011) klargjør at:

Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av risiko- og sårbarhetsanalysen (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011, §2 fjerde ledd).

Imidlertid gjennom undersøkelsene av caseområdet hadde bare to kommuner direkte involvert brann- og redningsvesenet, og bare en av kommunen oppga at de hadde inkludert brann- og redningsvesenet sin egen ROS i utarbeidelsen av sin helhetlige-ROS.

10.3.2.1 Oppsummering

I intervjuene oppga DSB at de ikke hadde sett en ønsket sammenheng mellom funn i brann- og redningsvesenet sin ROS og dimensjonering (Intervju, DSB, 2021). Som et resultat ble analysekravene som vist skjerpet. Derimot oppga ikke DSB den samme frustrasjonen rundt sammenhengen mellom funn i ROS og arealbruken i kommunen. Om dette skyldes at sammenhengen er tilfredsstillende eller at det ikke ble nevnt som et resultat av intervjuoppsettet er uvisst. Likevel basert på de funnene oppgaven har presentert hittil vedrørende denne tematikken kan det tyde på at sammenhengen også mot arealbruk er for liten:

- Kommunen rullerer ikke sine kommuneplaner på samme tidspunkt. Dette medfører at helhetlig-ROS også får en ulik rullering (selv om det anbefales at de rulleres hvert fjerde år). Brann- og redningsvesenet skal etter ny forskrift (2021) samkjøre sin ROS med kommunens helhetlige-ROS. I tillegg er rulleringen forskriftsfestet til hvert fjerde år. Dette kan skape utfordringer for brann- og redningsvesenet sin utarbeidelse, spesielt ved interkommunale samarbeid der man potensielt må forholde seg til flere ulike rullerende helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser.
- Bare halvparten av de spurte kommunene inkluderer brann- og redningsvesenet direkte i utarbeidelsen av helhetlig-ROS. Inkludering av brann- og redningsvesenet er et sentralt verktøy for å illustrere de sektorspesifikke utfordringene i og utenfor kommunen. Se kapitel 7.2.3.5 for beskrivelse av inkluderingen på nasjonalt nivå.
- Bare en av de spurte kommunene hadde inkludert brann- og redningsvesenet sin ROS ved utarbeidelse av helhetlig-ROS. Inkluderingen av brann- og redningsvesenet sin ROS kan gi et overordnet bilde av risikoen i og utenfor kommunen som burde ivaretas gjennom helhetlig-ROS.
- Statsforvalteren oppgir selv å følge DSB sine veiledere for bruk av innsigelse og utarbeidelse av ROS. Dette støttes videre av de intervjuede kommunene som oppfatter at den oppgitte metodikken i veilederne følges slavisk, og at det innenfor denne tematikken er mest frekvent med innsigelse.

- Statsforvalteren kontrollerer ikke Brann- og redningsvesenet sin utarbeidelse av ROS. De intervjuede brann- og redningsvesenet oppfatter selv at statsforvalteren i for liten grad påser brannvernene i reguleringssaker.
- Brann- og redningsvesenet opplever en ulik grad av inkludering i reguleringsarbeidet. Innenfor planområdet oppleves det jevnt over bra, selv om kommunen følger dels ulike praksiser. Hos majoriteten av kommunen er inkluderingen dels basert på et tolkningsskjønn av kommunen som planmyndighet. På en annen side fremheves Hamar kommune sin modell med et internt planforum av brann- og redningsvesenet som en foretrukket modell (kapitel 9.1.1)
- Innenfor caseområdet opplever brann- og redningsvesenet at de i mindre grad blir hensyntatt og informert om politiske vedtak som kan påvirke deres beredskap. Kommunen opplyser derimot at brann- og redningsvesenet i stor grad informeres. Sammenlignet med Brannstudien (2013) ses det en ulikhet ved at brann- og redningsvesenet her opplever at de i betraktelig mindre grad inkluderes og informeres i forhold til hva kommunen som planmyndighet opplever.
- Ulikhet i hvem som skal stå for samhandlingen mellom ulike sektorer og innenfor hvilket lovverk.

Hensynet til inkludering av relevante aktører ivaretas som vist gjennom flere lovverket, og av flere aktører. I forhold til brann- og redningsvesenet vitnes det gjennom analysen og intervjuene om en for liten grad av inkludering. Dette gjelder både den overordnede inkluderingen etter plan- og bygningsloven, men også i forhold til dagens oppsett med kontroll og tilsyn i etterkant. I tillegg har undersøkelsene sammen med Brannstudien vist at brann- og redningsvesenet i for liten grad inkluderes i utarbeidelsen av helhetlig-ROS. Det er liten grad av kontroll fra statsforvalteren, og slik det blir oppgitt gjennom intervjuene er det mer kontroll basert på metode og prosess.

10.4 Finnes det andre forbyggende virkemidler utenom byggesak og arealplanlegging?

Verktøy som ROS, planbestemmelser, hensynssoner og arealformål har tidligere blitt diskutert og oppgaven vil derfor gå videre for å se på hvilke andre tiltak og verktøy som kan brukes for å inkludere brann- og redningsvesenet i planprosessen.

Oppgaven har beskrevet kommunens ulike verktøy som planmyndighet, men i mindre grad sett på brann- og redningsvesenets muligheter til å påvirke planprosessene utenom bruken av ROS. HIB har utgitt en egen veiledning for å beskrive hvordan kommunen og andre utbyggere kan tilrettelegge for rednings- og slokkemannskap (HIB, u.å (b)). Her påpekes det:

> *Der det er nødvendig for rednings- og slokkeinnsatsen, må det i tilknytning til bygningen være oppstillingsplass for brannvesenets biler og utstyr. Behovet må avklares med brannvesenet mht. veiens minste kjørebredde, maks stigning, minste fri kjørehøyde, svingradius og akseltrykk (HIB, u.å (b), s. 4)*

HIB sin veiledning kan være et nødvendig supplement for å binde de tidligere diskuterte regelverkene sammen. Ved å bruke veiledningen tidlig kan kommunen i forkant av byggesaken inkludere utvalgte elementer som brann- og redningsvesenet selv fremhever. Påpekninger gjennom veiledningen kan bli utslagsgivende hvis det blir en fast del av bakgrunnsinformasjonen ved nye planer.

Tilsvarende veileder finnes ikke for Ringsaker brannvesen. Likevel er det en relativt utbredt metode for brann- og redningsvesenet å inkludere seg selv i planprosessen. Tilsvarende veiledere finnes for en rekke andre brann- og redningsvesen (OBRE, 2021; NRBR, 2019; DRBV, 2019). Et viktig poeng er at veilederne er utarbeidet av brann- og redningsvesenet selv, og vil derfor variere lokalt utover minstekravene i lovverket. Kommunen trenger ikke å tilpasse seg føringene i veilederne, men som det påpekes av de intervjuede brannrådgiverne følger ofte kommunen brann- og redningsvesenet i en potensiell konflikt med ansvarlig prosjekterende (Intervju, Brannrådgiver, 2021a). Et praktisk eksempel fra caseområdet der kommunen velger å ikke følge brann- og redningsvesenet sin veileder er hvordan HIB ønsker hydranter ved nye prosjekter (Intervju, HIB, 2021). Kommunen på sin side ønsker ikke dette (Intervju, HIB, 2021).

Gjennom veiledningen legger HIB en klar føring samtidig som de gir seg selv en grad av beslutningsmakt. Det sies at behovet må avklares med brann- og redningsvesenet, men den sier ingenting om hvem som har ansvaret for å avklare dette. Gjennom oppgaven har det blitt vist at plan- og bygningsloven (2008) §23-5 legger opp til at ansvarlig prosjekterende har ansvaret for at prosjektet er i samsvar med bestemmelser og tillatelser gitt av loven. Som beskrevet i kapitel 7.1.1.3 skal ikke kommunen vurdere tekniske valg gjort av ansvarlig prosjekterende. Likevel vil elementer som beskrives gjennom HIB sin veileder være aktuelt å inkludere i forkant av en byggesak. Det er også dette både Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap har uttalt i sine tolkningsuttalelser (2020; 2019). DiBK uttalte i en tolkningsuttalelse vedrørende tilgang på slukkevann ved tiltak på eksisterende bebyggelse etter TEK17:

> *Forskrift om brannforebygging gir også eieren av eksisterende byggverk plikter til å etablere et minimumsnivå av brannsikkerhet. Det lokale brannvesenet er lokal myndighet etter forskriften (DiBK, 2020b, s. 2)*

Her oppføres det at eier av byggverket har plikter opp mot minimumskrav, men at det lokale brann- og redningsvesenet er lokal myndighet. Forskrift om brannforebygging (2015) sier ingenting om det lokale brann- og redningsvesenet som lokal myndighet. Derimot oppgis det i veiledning til forskriften at de tiltak som vil være nødvendige for nå minstekravene i TEK kan være søknadspliktige etter plan-

og bygningsloven §20-1. Dermed er kommunen som planmyndighet den lokale myndigheten. Dette underbygges videre i plan- og bygningsloven §31-2 hvor det i fjerde ledd åpnes opp for at kommunen kan gi dispensasjon til å fravike fra tekniske krav dersom det foreligger uforholdsmessige kostnader. Her gis det også at kommunen kan velge å sette vilkår i tillatelsen. Etter plan- og bygningsloven er igjen kommunen som planmyndighet den lokale myndigheten. Beskrivelsen av brann- og redningsvesenets ansvar fastsettes i klartekst i Oslo brann- og redningsetat sin veileder for tilrettelegging for rednings- og slokkeinnsats (2021):

> *Vi mottar en rekke henvendelser fra ulike ansvarsområder i byggesak som ønsker å drøfte utfordringer ved brannprosjektering. Det er viktig å presisere at brannvesenet ikke skal kontrollere prosjektering og utførelse i et byggeprosjekt. Vi kan heller ikke gi aksept eller samtykke i et byggeprosjekt. Brannvesenet skal kun angi det behov og krav som sikrer god tilrettelegging ut fra tilgjengelig beredskapsmateriell og -rutiner (OBRE, 2021, s. 4).*

Dette viser en potensiell ulempe ved bruk av veiledere og brann- og redningsvesenet selv som et hovedgrunnlag ved planlegging av byggverk eller andre i tiltak. I tillegg viser både DSB sin veileder omhandlende myndighetsutøvelse ved tilsyn (2006) og veilederen for tilsyn med særskiltebrannobjekter (2021b) at brann- og redningsvesenet må være forsiktige med veiledning fordi det kan skape habilitetsproblemer når de senere i prosessen kan komme inn som tilsynsmyndighet (DSB, 2006, §37; DSB, 2021b, s. 27).

10.5 Vil den lokale planmyndigheten påvirkes av interkommunale brannsamarbeid?

Som beskrevet i kapitel 6.2.4 er brann- og redningsvesenet avhengig av å kunne gjennomføre enkeltvedtak etter brann- og eksplosjonsvernloven. Dette kan inkludere brannvern- eller akutte forurensingstiltak etter loven (HIB, u.å(a), s. 4). Brann- og redningsvesenet er også gjennom kommunen lokal tilsynsmyndighet, og kan kreve pålegg eller forbud samt tvangsgjennomføring (Brann- og eksplosjonsvernloven, 2002, §§37 og 40). Etter lovens veiledning er også her kommunen pliktsubjekt som lokal tilsynsmyndighet. Når driften av brann- og redningsvesenet i større grad skilles fra kommunens øvrige drift og tjenesteproduksjon kan slike enkeltvedtak bli mer problematiske. For eksempel etter forvaltningsloven (1967) §17. Her har forvaltningen en utrednings- og informasjonsplikt. Dette setter andre krav til brann- og redningsvesenet som en isolert part i forhold til utredninger og analyser i forkant av et vedtak. Som vist i kapitel 5.4 vil brann- og redningsvesenets myndighet bestemmes og avgrenses gjennom ulike former for avtaler eller vedtekter. Disse kan variere mellom ulike interkommunale samarbeid og det er sannsynlig at man derfor kan oppleve ulike geografisk praktisering.

DSB (2015) tok for eksempel utgangspunkt i en lokal operativ brannberedskap, men løftet det forebyggende arbeidet opp på regionalt nivå. Spesielt viste DSB (2015) at generalistprinsippet ikke var et hinder for en oppgavedifferensiert portefølje (DSB, 2015a, 27). Samtidig ble det sett på hva som var potensielle konsekvenser av statlige pålegg om interkommunale brannsamarbeid. Her ble elementer som økt profesjonalisering, større grad av involvering i kommunes samfunnssikkerhetsarbeid, økt intern kontroll og redusert behov for statlig detaljstyring løftet som potensielle positive konsekvenser (DSB, 2015a, s. 55 – 58). DSB oppsummerer påvirkning et pålegg om interkommunalt samarbeid kan få på behovet for statlig detaljstyring på følgende måte:

> *DSB anbefaler i rapporten at staten med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 15, 2.ledd skal pålegge interkommunalt samarbeid om regionale brann- og redningsoppgaver. Som et ledd i dette arbeidet bør det foretas en gjennomgang av brann- og eksplosjonsvernloven og dimensjoneringsforskriften i lys av behovet for statlige styringsvirkemidler (DSB, 2015a, s. 58).*

En rekke av styringsvirkemidlene er som vist gjennom analysen og intervjuene ulike planverktøy og tiltak gjennom plansystemet og arealplanleggingen. Ved et statlig pålegg om samarbeid er det derfor nødvendig at også risikohåndtering gjennom arealplanleggingen vurderes.

På motsatt side problematiserte Brannstudien (2013) ansvarsspredningen ved en oppgavedifferensiert portefølje:

> *Hvis ansvaret for oppgaver tilfaller forskjellige forvaltningsnivåer, kan det bli utfordringer med å skape gode fagmiljøer som trekker i samme retning (DSB, 2013, s. 125).*

Det er dermed viktig å skille mellom et interkommunalt samarbeid der hele driften følger virksomheten, og en oppgavedifferensiert portefølje der bare deler av brann- og redningsvesenets ansvarsoppgaver løftes til en regional eller interkommunalt nivå.

Ved utgangspunkt i et interkommunalt samarbeid beskrev og viste Brannstudien (2013) forskjellen mellom hvordan felles og selvstendige brann- og redningsvesen opplevde at de ble inkludert i planprosessen. Dette ble ytterligere drøftet gjennom kapitel 10.3 ved å se på forskjellen mellom oppfatningen hos brann- og redningsvesenet og den administrative ledelsen i kommunen. Fordeler og ulemper ved har blitt drøftet opp lokalt selvstyre samt styring og kontroll av brann- og redningsvesenet (henholdsvis kapitel 5.6.4 og 5.8). Fra undersøkelsene i Brannstudien fremkom det at felles brann- og redningsvesen i mindre grad følte seg inkludert i reguleringsplanarbeidet (DSB, 2013, s. 52). Dette var ikke mulig å sammenligne opp mot caseområdet grunnet kommunens samt brann- og redningsvesenet sin organisering. Likevel utfra litteraturanalysen kan man anta at tidligere undersøkelser stemmer og at det derfor kan forventes ulikheter mellom felles og selvstendig brann- og redningsvesen innenfor:

1. Inkluderingen i utarbeidelse av helhetlig-ROS.

2. Inkluderingen i reguleringsplanarbeidet.
3. Bruken og analysegrunnlaget ved enkeltvedtak i regi av brann- og redningsvesenet.
4. Påvirkning fra den kommunale administrasjonen (kapitel 5.8).
5. Brann- og redningsvesenets mulighet til å binde opp flere kommuner over et større geografisk område gjennom enkeltvedtak – men også en kommunes mulighet til å bevisst eller ubevisst påvirke andre kommuner gjennom brann- og redningsvesenet.
    - Se for eksempel kapitel 7.1.2 og 9.1.4.
6. Kommunal styring og kontroll av brann- og redningsvesenet.
7. Brannfagmiljøets robusthet og evne til å tilegne seg nye oppgaver – for eksempel analysekrav etter den kommende brann- og redningsvesenforskriften (2021).
8. Kartleggingsomfanget i ROS – evnen til å se risiko utover kommunegrensen som en del av et interkommunalt samarbeid.
9. Finansiering og kostnad av brann- og redningsvesenet (kapitel 5.6.5).

Omstruktureringen av §27-samarbeid kan derfor, sammen med statlige og regionale insentiver om interkommunalt brannsamarbeid, føre til at problemstillingene og tematikken som har blitt løftet gjennom oppgaven blir mer utbredt.

10.6 Innehar kommunen de nødvendige planverktøyene for å ivareta brann- og redningsvesenet sine behov på et overordnet plannivå?

I kapitel 4.2 ble kommunens ulike planverktøy ved forskjellige plannivåer beskrevet. Det ble vist til begrensinger vedrørende bruk av spesielt planbestemmelser og kommunens manglende adgang til å legge bestemmelser utover minstekravene i TEK17. Gjennom oppgaven har det også blitt vist til et overordnet ønske fra departementene- og direktoratene omhandlende tidligere inkluderinger av samfunnsikkerhetsmomenter i plansystemet. Et praktisk eksempel på dette var brannkum-sakene fra Asker kommune. Derfor er det sentralt å vurdere om kommunene innehar de riktige verktøyene for å kunne ivareta momenter rundt brann- og redningsvesenet sin dimensjonering og behov på et overordnet nivå.

Som beskrevet i kapitel 4.2.1.5 og 4.2.3 finnes det færre virkemidler i plan- og bygningslovgivningen innenfor byggesak utenom blant annet §28-1 som en overordnet plikt og §27-1 som det ble spesielt mye henvist til under brannkum-sakene i Asker kommune. I KMD sin veiledning for samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (2018) oppgis det at i under byggesak kreves det bare dokumentasjon for hvordan risiko ivaretas, og ikke en utredning om risiko foreligger (KMD, 2018c, s. 12). Hovedproblemet ved å basere seg på lovkravene etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven er som det ble beskrevet av Justis- og beredskapsdepartementet samt DSB at et funksjonsbaser regelverk er åpent for tolkning (DSB, 2019c, s. 1; JD, 2020, s. 2). Ved løfte tolkningen

til planarbeidet kan kommunen bruke planbestemmelser for å synliggjøre problematikken, eller legge føringer for utbygger ved rekkefølgebestemmelser (DSB, 2019c, s. 1). Dette skaper en forutsigbarhet, og hindrer tilsvarende gjentagende konflikt i enkeltsaker. Som det påpekes av DSB er dette er verktøy kommunene allerede innehar (DSB, 2019c, s. 1).

På en annen side kan en utvidet planprosess på reguleringsplannivå kreve store ressurser av kommunene. Neste spørsmål blir derfor om kommunene er dimensjonert for å kartlegge risikoen på reguleringsplannivå. Som vist av Junker & Taubøll (2021) har kommunen i dag et ansvar for å kvalitetssikre og sjekke private reguleringsplanforslag. Likevel er dette et ressursproblem for kommunene ved manglende spisskompetanse og økonomi. Dette påvirker det nasjonale sikkerhetsnivået på lang sikt (Junker & Taubøll, 2021). Junker & Taubøll anbefaler KMD som plan- og bygningsmyndighet å føre en sterk kontroll med kommunen for at lovens krav til sikkerhet oppfylles.

Junker (2015) påpeker at det er foredragsstiller eller tiltakshaver som skal innhente fakta ved private reguleringsplanforslag eller ved byggesøknader (Junker, 2015, s. 51). Allikevel er det kommunen som vil stå ansvarlig for at innholdet i planen oppfyller lovens krav (Junker, 2015, s. 52). Junker fortsetter med å vise til at reguleringsplaner og byggesakstillatelser er å regne som enkeltvedtak og at de derfor faller innunder forvaltningsloven (1967) §17 om forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt (Junker, 2015, s. 52). Kommunen skal dermed sikre at undersøkelsene som har blitt gjort er forsvarlige (Junker, 2015, s. 52). Dette indikerer at lovverket har lagt opp til at kommunen skal inneha tilstrekkelige verktøy og være dimensjonert for å ivareta et overordnet sikkerhetsansvar.

Etter forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)) gis det tydelig at kommunen kan kreve at foredragsstiller utreder konsekvensene av en foreslått plan (Ot.prp. nr. 32, 2008, s. 230). Kommunen har dermed en rett til å innhente informasjon og kreve utredning av foreslåtte planer. Likevel argumenter Junker (2015) for at:

> *Som alminnelig utgangspunkt må kommunen kunne kreve alle utredninger som trengs for å dekke lovens innholdskrav – eksempelvis en ROS-analyse for å oppfylle kravet om hensynssoner i planer (jf. § 4-3). Utfordringen er at lovens krav varierer, blant annet avhengig av plannivå (Junker, 2015, s. 56).*

Opplysninger innhentet fra detaljreguleringen stemmer ikke nødvendigvis med funn i helhetlig-ROS, eller hva som er bestemt og illustrert gjennom planbestemmelser, arealformål og hensynssoner innenfor en områderegulering. Dagens plansystem muliggjør utredning gjennom alle plannivåene og gjør at utredningsarbeidet ofte havner hos andre parter enn kommunen (Junker, 2015, s. 57). Kommunes arbeid med helhetlig-ROS, utredninger ved kommuneplanens arealdel og ved områderegulering blir dermed svært påvirkende for den videre vurderingen ved detaljregulering eller

byggesak. Som vist gjennom oppgavens litteraturstudie og intervjuer er spesielt arbeidet med helhetlig-ROS varierende når det kommer til inkluderingen av brann- og redningsvesenet.

Neste spørsmål blir dermed hva som skjer hvis kommunen flytter utredningskravet til reguleringsplannivået, og om de er dimensjonert for dette? Fra KMD sin veileder for kommuneplanens arealdel (2021) vises det til at planbestemmelser må være tilpasset plannivået de skal operere i (KMD, 2021c, s. 55). Derfor er det mindre naturlig at kommunen som planmyndighet kan bruke planbestemmelsene som et treffende verktøy for å synliggjøre og regulere inn detaljdimensjoneringen til brann- og redningsvesenet på overordnet nivå. I så fall må deler av planprosessen flyttes til arealdels- eller områdereguleringsarbeidet slik man ser KMD anbefaler i sitt høringsnotat (2021). I høringsnotatet vil man flytte deler som utbyggingsavtalen til reguleringsplanarbeidet og styrke bruken av bestemmelsen om felles planlegging (KMD, 2021b, s. 7). Planprosessen på reguleringsplannivå vil dermed bli mer omfattende enn slik mange kommuner praktiserer det i dag (KMD, 2021b, s. 176). Dette inntrykket støttes også av flere av de forespurte kommunene (Intervju, 2021). Samtidig må revideringen av plan- og bygningsloven gjennom KMD sitt høringsnotat (2021) ses på som et spesifikt tiltak for å forbedre dagens situasjon hvor det blant annet oppstår unødvendig mye konflikter på byggesaksnivå. Dermed en ytterligere styrking av tilgjengelige planverktøyene for kommunen.

NVE (Norges vassdrag- og energidirektorat) påpekte i forarbeidene til plan- og bygningsloven (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)) at kravet om ROS for planområdet var ønskelig (Ot.prp. nr. 32, 2008, s. 76). Imidlertid var det forutsatt at plan- og bygningsmyndighetene innehadde tilstrekkelig kompetanse til å følge opp funn i den praktiske forvaltningen (Ot.prp. nr. 32, 2008, s. 75 - 76). I forarbeidene legges det også klart opp til at kommunen som planmyndighet skal sørge for risiko- og sårbarhetsanalyser skal inkluderes i planene (Ot.prp. nr. 32, 2008, s. 188). Fareområder skal markeres i kommuneplanens arealdel med en hensynssone med tilhørende bestemmelser (Ot.prp. nr. 32, 2008, s. 188). Forarbeidenes klare krav om synliggjøring og juridisk binding av arealene på kommuneplannivå, samt gjør at det kan tolkes dithen at det samme fokuset også skulle gjelde på kommunedelplan og reguleringsplannivå. Dette ses i ordlyden i §12-6 der det gis at hensynssoner etter kommuneplanens arealdel skal legges til grunn ved utarbeidelsen av reguleringsplan.

Kravet til kommunen somplanmyndighet ligger klart i plan- og bygningslovens innledende bestemmelser (§4-3):

> *Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap (pbl, 2008, §4-3 fjerde punktum).*

Hva som etter loven er «nødvendig» for å avverge risiko vil bero på hvilken risikoaksept som ligger til grunn. Vurdering av risikoaksept ble omhandlet i kapitel 5.1. Ved risiko som går utover de minstekravene som følger av lovverket har kommunen en oppfølgingsplikt (KMD, 2018c, s. 9). Utenom dette må risikoen fastsettes i planverket, og dette forutsetter at planmyndighetene tar en aktiv stilling til risikoen gjennom arealplanleggingen (KMD, 2018c, s. 9). Som et alternativ kan kommunen revidere kommuneplaner og reguleringsplaner for å imøtekomme ny risiko. KMD (2018c) oppgir at kommunen har en plikt til å påse at endrede forutsettinger fører til justeringer i gjeldene plan (KMD, 2018c, s. 13).

10.7 Er den nevnte problematikken et ressursproblem eller et lovgivningsproblem?

Et påfølgende spørsmål som må vurderes er om den problematikken som har blitt drøftet er et resultat av mangel på ressurser eller et lovverk og et lovsystem som ikke fungere optimalt. Det antas at leseren er innforstått med de ulike problematikkene og funnene som har blitt drøftet gjennom oppgaven. Derfor vil litteraturanalysen og intervjuene ikke gjengis ytterligere.

Overordnet kan generalistprinsippet ses som et lovgivningsproblem som igjen skaper et ressursproblem. De store lokale forskjellene innenfor befolkning, risiko og geografisk størrelse vil påvirke både evnen til å ivareta risiko gjennom plansystemet, men også driften og dimensjoneringen av brann- og redningsvesenet. Fagmiljøene blir mindre og robustheten og evnen til å håndtere komplekse hendelser reduseres. Som vist påvirker kommunens størrelse brann- og redningsvesenets kostnad og økonomi samtidig som det har blitt vist å påvirke kommunes planavdeling i forhold til inkludering av brann- og redningsvesenet samt utarbeidelsen av helhetlig-ROS.

Generalistprinsippet må igjen ses i lys av etableringen og driften av brann- og redningsvesenet som et lovpålagt kommunalt ansvar. Det finnes argumenter både for og i mot den kommunale styringen av brann- og redningsvesenet der det kan ses som et lovgivningsproblem som manifesterer seg til et ressursproblem. Allikevel vil jeg på bakgrunn av funnene og analysene som har blitt presentert i denne oppgaven argumentere for at brann- og redningsvesenets særegne lokale tilknytning fordrer en kommunal ansvarsbelegning. Mye av problematikken som har blitt vist (finansiering, inkludering i plansystemet, rullering av ROS, politisk og administrativ inkludering i interkommunale samarbeid samt kontroll og tilsyn kan videreutvikles og forbedres på kommunalt nivå. Dette vil eksemplifiserer i kapittel 10.

Et klart lovgivningsproblem er ansvarsdelingen i regelverket mellom plan- og bygningsloven med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og brann- og eksplosjonsvernloven med Justis- og beredskapsdepartementet. En kan også argumentere for at det foreligger en tredeling i forhold til sivilbeskyttelsesloven med krav om helhetlig-ROS. Samfunnsikkerhetsinstruksen ga Justis- og

beredskapsdepartementet en samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, VI første ledd). Problematikken har blitt påpekt av blant annet Danielsen & Andersson (2006), beskrevet gjennom tolkning av regelverket og beskrevet av brann- og redningsvesenet gjennom intervjuprosessen. I tillegg illustreres det ved de pågående brannkum-sakene i Asker kommune, der fravikende tolkningsuttalelser fra departementene og direktoratene har vært en problemkilde.

Sett mot kontroll og tilsyn der kommunen både er brannmyndighet og planmyndighet har det blitt beskrevet problematikk som både kan defineres som et ressursproblem, men også som et lovgivningsproblem. Brann- og redningsvesenet har selv oppgitt under intervjuene at de i stor grad fører en dokumentkontroll som følge av ressurstilgang. Dette støttes av Haugland (2021) som peker på en omorganisering av brann- og redningsvesenets tilsyn med særskilte brannobjekter (kapitel 5.9.2). Samtidig pekes det på et lovgivningsproblem i forhold til kommunens bruk av uavhengig kontroll, både i forhold til brannkonsept og utførelse. Dette illustrerer også en ressursutfordring for tiltakshaver. Økte dokumentasjon- og kontrollkrav kan potensielt fordyre et prosjekt.

En overordnet kontroll ved statsforvalterens tilsyns- og innsigelsesplikt kan gjennom caseområdet ses som et potensielt ressursproblem. Både de aktuelle kommunene og statsforvalteren selv oppga metodikk og prosess ved utarbeidelse av ROS og helhetlig-ROS som et frekvent innsigelses og/eller påpekningstema. Fra kapitel 7.4.1 illustreres det at mange kommuner ikke oppfyller alle minimumskrav for helhetlig-ROS. Det kan derfor argumenteres for at statsforvalterens fokus på prosess og metodikk er berettiget. Imidlertid oppgir HIB at de i for liten grad opplever at statsforvalteren engasjerer seg i brannvernrelatert tematikk på reguleringsplannivå. Samtidig oppgir majoriteten av de spurte kommunen under DSB sin kommuneundersøkelse (2019) at de ivaretar samfunnsikkerhetsaspekter gjennom den kommunale planstrategien (DSB, 2019b, s. 21). Her vil revideringen av helhetlig-ROS være et påfølgende element, og i så måte et viktig punkt for statsforvalteren. Kommuneundersøkelsen i 2015 viser også at majoriteten av funnene følges opp gjennom ROS til kommuneplanens arealdel, og at potensielle funn følges opp gjennom reguleringsplaner (DSB, 2015b, s. 39). Derimot er ikke dette opplevelsen fra brann- og redningsvesenet innenfor caseområdet.

Som beskrevet i kapitel 10.6 innehar kommunen planverktøyene for å kunne synliggjøre og ivareta risiko på kommune- og reguleringsplannivå. Imidlertid kan det ses et ressursproblem hos kommunene i forhold til vurdering av risiko ved privatinitierte reguleringsplaner (Junker, 2015; Junker & Taubøll, 2015; Junker & Taubøll, 2021). Også høringsnotatet til KMD (2021) vedkjenner at flere utredninger knyttet til planprosessen på reguleringsplannivå kan være utfordrende for kommunene. Spesielt hvis de får et økt kartleggingsansvar ved implementeringen av områdemodellen (beskrevet i kapitel 7.1.1.8). Det illustreres dermed et todelt problem:

1. Vurdering av ekstern utredning av risiko etter plan- og bygningsloven §4-3
2. Intern utarbeidelse ROS, oppdatering planverk samt arbeid med synliggjøring og håndtering av risiko gjennom planverktøyene i plan- og bygningslovgivningen.

Del 11
Konklusjon

11 Konklusjon

Oppgaven ønsket å besvare følgende problemstilling:

Hvordan påvirker kommunens selvstyre innenfor planlegging brannberedskapen, og kan en økende bruk av interkommunale brannsamarbeid forandre denne påvirkningen?

For å besvare problemstillingen blir det også nødvendig å kartlegge: *Hvilke planverktøy finnes, og på hvilket plannivå det er mest hensiktsmessig at brann- og redningsvesenet samt andre involverte beredskapsaktører inkluderes i planarbeidet etter plan- og bygningsloven?*

Oppgaven har gjennomført en omfattende kartlegging av den tilgjengelige litteraturen innenfor det aktuelle fagområdet. Det har blitt vist til en rekke veiledere vedrørende samfunnssikkerhet i arealplanlegging både fra de overordnede brannvernmyndighetene (DSB) samt plan- og bygningsmyndigheten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Særlig har oppgaven vise til følgende veiledere:

- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2011). *Samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven.* Tema 12. (tidligere versjon)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging.* (gjeldende versjon)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.*
- Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2021). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt - versjon 2.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling.* Rundskriv H-5/18

Etter en grundig litteraturanalyse vil jeg derfor argumentere for at det finnes tilgjengelig dekkende veiledning for hvordan kommunene kan ivareta samfunnssikkerheten gjennom plan- og bygningsloven, og gjennom arealplanlegging og byggesaksbehandling. Problematikken som har blitt vist gjennom oppgaven er derfor heller et resultat av ressursproblemer hos kommunene, og som det ble illustrert i brannkum-sakene fra Asker kommune, særegne lokale tilpasninger. Muligheten for lokale tilpasninger er fundamentet i den kommunale driften av brann- og redningsvesenet. Det er nødvendig for å kunne tilpasse beredskapen til lokale forhold. Likevel siden brann- og redningsvesenet også er underlagt generalistprinsippet kan de lokale tilpasningene skape utfordringer for den helhetlige driften og tjenesteproduksjonen. Dette påvirker videre hvordan kommunen som planmyndighet kan inkorporere brann- og redningsvesenets drift og dimensjonering i arealplanleggingen.

Et annet element som påvirkes av generalistprinsippet og kommunens forvaltningsskjønn er som det ble beskrevet av Junker & Taubøll (2015; 2021) kommunens mulighet til å kvalitetssikre risiko- og

sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven §4-3. Dette arbeidet kan forenkles ved grundige analyser for kommunens helhetlig-ROS og arbeid med kommuneplanens arealdel. Imidlertid som vist gjennom kommuneundersøkelsene til DSB (2015; 2019) samt intervjuer fra caseområdet er det delvis manglende inkludering av brann – og redningsvesenet som en fagetat. Dette ses også ved inkluderingen i reguleringsplanarbeidet som vist gjennom Brannstudien (2013).

Sammenhengen mellom brann- og redningsvesenet sin ROS og kommunens helhetlige-ROS forsterkes etter den kommende brann- og redningsvesenforskriften (2021) som pålegger brann- og redningsvesenet å samordne sin analyse med kommunen sin overordnede risiko- og sårbarhetsanalyse (§7 andre ledd). Brann- og redningsvesenets analyse skal revideres hvert fjerde år, men kommunens helhetlige-ROS skal oppdateres i takt med kommunedelplanene (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §14 tredje ledd). Som vist ved DSB sin kommuneundersøkelse (2015) hadde opp mot 18 prosent av kommunene en helhetlig-ROS som var mer enn fire år gammel. Samtidig påpekte brann- og redningsvesenet innenfor caseområdet at statsforvalteren ikke er en høringsinstans for deres risiko- og sårbarhetsanalyse, og at statsforvalteren i for liten grad ivaretar brannvern på reguleringsplannivå. Kommunens utarbeidelse av helhetlig-ROS kan derfor påvirke hvordan brann- og redningsvesenet utarbeider sin egen ROS, og hvilken risiko de tar utgangspunkt i. Problemet forsterkes ytterligere når statsforvalteren ikke kontrollerer brann- og redningsvesenet sin analyse, og det derfor kan forekomme store lokale forskjeller i innhold og metode.

Kapitel 10.3.1 drøftet plan- og bygningslovens krav om inkludering av berørte sektorer og samarbeid med nasjonale og regionale aktører. Det ble vist til tredelingen av regelverket mellom plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov på en side, samt sivilbeskyttelsesloven for overordnet beredskap og brann- og eksplosjonsvernloven som en sektorspesifikk lov på andre siden. Problematikken eksemplifiseres blant annet ved brannkum-sakene i Asker kommune. Brann- og redningsvesenet har ikke innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven og er derfor avhengig av medvirkning i planprosessene. Kommunen som planmyndighet kan gjøre dette på to ulike måter eller i kombinasjon: ivaretagelse av brann- og redningsvesenet sine påpekninger gjennom utarbeidelse av helhetlig-ROS. Eller inkludering i kommunens planprosesser ved for eksempel internt planforum som vist i Hamar kommune. Politiske, økonomiske og arealspesifikke avveininger gjøres gjennom plan- og bygningsloven, og blir dermed et spørsmål om hva kommunale, regionale og nasjonale plan- og bygningsmyndigheter anser som akseptabel risiko, og hvordan det kan løses gjennom arealplanlegging.

For å bedre egne utfordringer med små kompetansemiljøer, økonomiske utfordringer og tilknytning til kommuneadministrasjonen (med fordeler og ulemper) har flere brann- og redningsvesen gått inn i interkommunale brannsamarbeid. Det er også et ønske fra nasjonale myndigheter (St.Meld nr 15, 1992, s. 22; St.Meld nr 35, 2009, s. 57; Meld. st 10, 2017 s. 42). Revideringen av kommuneloven av

1992 fjernet muligheten for §27-samarbeid noe som vil gi et ytterligere insentiv for brann- og redningsvesenet til å inngå interkommunale brannsamarbeid. Kommunens selvstyre og lokale avveininger kan dermed komme i konflikt med brann- og redningsvesenets tjenestetilbud som en interkommunal aktør. Dette ble illustrert ved høyderedskaps-saken i Lørenskog kommune og ved økonomistyringen av interkommunale brannsamarbeid. Interkommunale brannsamarbeid vil også, basert på samarbeidsformen og rammer gitt i vedtekter eller samarbeidsavtalen, kunne fatte enkeltvedtak. Forvaltningsloven (1967) §17 pålegger forvaltningsorganet en utrednings- og informasjonsplikt. Hvordan dette skal gjennomføres når brann- og redningsvesenet får økte analysekrav etter brann- og redningsvesenenforskriften (2021) er ikke ytterligere problematisert.

Analysen og undersøkelsene har vist at kommunenes rolleforståelse kan være utfordrende (Gjertsen, 2006; Jacobsen, 2010; Vinsand & Nilsen, 2008; Gjertsen m.fl, 2013). Spesielt mellom rollen som planmyndighet og brannmyndighet. Gjennom oppgaven har de ulike rollene blitt beskrevet som separate deler, men kommunen er etter lovverket pliktsubjektet. I likhet med bruk av planverktøyene vises det også her til et overordnet ressursproblem, med en mindre grad av styring. Sett i forhold til kommunens kontroll av byggverk gjennom brannlovgivning og plan- og bygningslovgivningen beskrives en tilsvarende problematikk.

Oppsummert er det tydelig at det lokale selvstyret påvirker brannberedskapen i form av økonomi, styring, risikoaksept, og spesielt for denne oppgaven, innenfor arealplanlegging. Det er vist at den økende bruken av interkommunale brannsamarbeid påvirker graden av selvstyre samtidig som det kan påvirke brann- og redningsvesenets inkludering i planprosessene. Videre har det blitt vist at brann- og redningsvesenet kan, og burde inkluderes i alle plannivåene, og at kommunene innehar tilstrekkelige planverktøy for å ivareta brannvernmessige hensyn innenfor arealplanleggingen. En større utfordring kan ses ved kommunens ressurstilgang og systematiske inkludering og vurdering av beredskapsmessige elementer.

Del 12
Anbefalinger

12 Anbefaling

Utfra oppgavens funn og undersøkelser vil jeg presentere noen anbefalinger som jeg mener må ligge til grunn for videre undersøkelser. Dette er også anbefalinger som kan bedre noen av de problematikkene som har blitt belyst. Først vil jeg presentere en overordnet anbefaling for videre undersøkelser før jeg beskriver et par spesifikke tiltak.

Innledningsvis i oppgaven ble det vist til et sterkt ønske hos fagmiljøet for en ny stortingsmelding vedrørende brann- og redningsvesenet som en kommunal aktør med delvis udefinerte regionale og nasjonale roller (Vågslid m. fl, 2018). Under et seminar i regi av Samfunnsbedriftene (26.08.21) ble det sagt at en ny regjering ville ønske en ny stortingsmelding (Bjørn-Lian, 2021). Etter denne oppgavens gjennomgang av fagfeltets utfordringer og muligheter tilknyttet arealplanlegging vil jeg særlig påpeke at en ny stortingsmelding må ta innover seg de pågående forandringene og konfliktene som har blitt beskrevet. Dette inkluderer elementer som:

- Hvilken påvirkning KMD sitt høringsnotat (2021) kan få for brann- og redningsvesenet sin inkludering i kommunens planprosesser. I tillegg hvordan en slik revidering av plan- og bygningsloven påvirker bruken og utarbeidelsen av ROS – både overordnet for kommunen og ved hvert enkelt prosjekt, med spesielt hensyn til brann- og redningsvesenet sitt bidrag og inkludering.
- Hvordan kan den pågående utredningen omhandlende kommunens organisering etter generalistprinsippet påvirke brann- og redningsvesenet? Vil det ytterligere påvirke bruken og insentivet for interkommunale brannsamarbeid? Og hvordan kan det påvirke arealplanleggingen at brann- og redningsvesenet i større grad får en oppgavedifferensiert portefølje?
- Justis- og beredskapsdepartementet og DSB sin klargjøring av regelverket i etterkant av brannkum-sakene i Asker kommune vil i hovedsak gjelde slokkevannproblematikken. En ny stortingsmelding må løfte debatten ved å se på regelverket som en helhet og vurdere brann- og redningsvesenet sin medvirkning over flere plannivåer.
- Kommunens kontroll ved eksterne risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven §4-3 (som problematisert av Junker, 2015; Taubøll, 2015; Junker & Taubøll, 2015; Junker & Taubøll, 2021). Hvordan brukes brann- og redningsvesenet som en fagetat i dette arbeidet, og vil det påvirkes av større fagmiljøer ved interkommunalt brannsamarbeid?
- Inkluderingen av den pågående debatten rundt kommunes kontroll av planlagte og eksisterende byggverk, og bruken av private ressurser. Tematikken kan påvirke medvirkningen til brann- og redningsvesenet i forkant av et prosjekt, og ved at forebyggende ressurser i større grad frigjøres.

Et annet tiltak jeg vil trekke frem som en anbefaling er inkluderingen av brann- og redningsvesenets egne veiledere tidlig i reguleringsplanprosessen. Veilederne er ikke et juridisk bindende dokument, og ikke noe kommunen som planmyndighet må følge. Likevel er det en lavterskelintroduksjon til den tematikken som kan bli utslagsgivende hvis ikke det ivaretas gjennom arealplanleggingen. Gitt dagens praksis slik den har blitt presentert gjennom oppgaven mener jeg dette kan være et enkelt og effektivt tiltak.

Som vist gjennom intervjuprosessen har Hamar kommune sin praksis med bruk internt planforum blitt løftet av brann- og redningsvesenet som et særlig godt tiltak for medvirkning på reguleringsplannivå. Det skaper en åpenhet og kontinuitet i vurderingen av pågående saker. Ved opprettelsen av flere interkommunale brannsamarbeid er det også en god mulighet for kommunene og få direkte innspill fra brann- og redningsvesenet som en interkommunal aktør i samråd med kommunens egne etater. Jeg vil derfor anbefale at et tiltak er videre undersøkelser på formaliseringen av et slikt internt planforum.

Til slutt vil jeg påpeke behovet for en fremtidig drøfting av muligheten for brann- og redningsvesen til å fremme innsigelse etter plan- og bygningsloven. Dette må ses i lys av den pågående debatten om interkommunale brannsamarbeid og muligheten for en oppgavedifferensiert portefølje. Brann- og redningsvesenet kan i fremtiden utvikle seg til å i større grad ble en regional aktør, og muligheten for innsigelse ovenfor den enkelte kommunen bør derfor drøftes.

Del 13
Litteraturliste og figurliste

13 Litteraturliste og figurliste

Akuttmedisinforskriften. (2015). *Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2015-03-20-231?searchResultContext=2357&rowNumber=1&totalHits=37 (lest 01.09.2021)

Ale, B. J. M. (2005). Tolerable or Acceptable: A Comparison of Risk Regulation in the United Kingdom and in the Netherlands. *Society for Risk Analysis.* Risk Analysis, 25 (2): 231 - 241.

Andersen, S. Q. (2021, 8. september). Valg21: Vil styrke samarbeid om brann og redning. *Samfunnsbedriftene.* Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/felles/vil-styrke-samarbeid-om-brann-og-redning/ (lest: 05.11.21).

Asker kommune. (2017). *Kommuneplan for Asker 2018-2030- Bestemmelser til kommuneplanens arealdel*. Vedtatt av Asker kommunestyre 14.11.2017. Asker kommune, Asker. Tilgjengelig fra: https://www.asker.kommune.no/globalassets/samfunnsutvikling/kommuneplan/asker_kommune_kommuneplan_2018-2030_bestemmelser.pdf (lest 13.10.2021)

Asker kommune. (2020). *Kort om brannkum*. Tilgjengelig fra: https://www.asker.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/byggesaker/brannkum/ (lest 13.10.2021)

Asker kommune. (u.å). *Slokkevann- Krav om slokkevann ved oppføring av ny bolig*. Tilgjengelig fra: https://www.asker.kommune.no/contentassets/e7810489109d4f4da1998120590a771d/slokkevann.pdf (lest 13.10.2021)

Aven, T., (2003). *Foundations of Risk Analysis*. John Wiley & Sons, Ltd., Chichester.

Bane NOR. (2020). *Stange:Kleverud-Sørli-Åkersvika - Om prosjektet*. Tilgjengelig fra: https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/dovrebanen/kleverud-sorli-akersvika/mer-om-prosjektet/ (lest 19.10.2021)

Bane-NOR Eiendom. (u.å). *Vi utvikler Innlandet Science park på Hamar*. Tilgjengelig fra: https://www.banenoreiendom.no/vi-utvikler-innlandet-science-park-pa-hamar (lest 08.08.2021)

Berland, M. I. (2019). *Hvilke tjenester skal brannrådgiveren levere i fremtiden?*. Tilgjengelig fra: https://www.bygg.no/hvilke-tjenester-skal-brannradgiveren-levere-i-fremtiden/1410347!/ (lest 18.08.2021)

Better Regulation Task Force (BRTF). (2003). *Principles of good regulation*. Tilgjengelig fra: https://www.rqia.org.uk/RQIA/media/RQIA/Resources/Better-Regulation-Task-Force-Principles-of-Good-Regulation.pdf (lest. 20.05.2021)

Bjørn-Lian, N. (2021). *Er brann og redning rigget for fremtiden? -Brann og redning fikk støtte til stortingsmelding*. Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/brann-og-redning/brann-og-redning-fikk-gjennomslag-for-stortingsmelding/(lest 20.09.2021)

Bragdø-Ellenes, S. C., Abusland, T. (2017). *Forvaltningsrett I et nøtteskall.*1. utg. Oslo: Gyldendal.

Brann- og eksplosjonsvernloven. (2002). *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-14-20?q=bran (lest: 27.07.21).

Brann- og redningsvesenforskriften. (2021). *Forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og nødmeldesentralene.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-09-15-2755?q=brann-%20og%20redning (lest: 20.09.21).

Brannfaglig fellesorganisasjon. (2020). *Vedrørende slokkevann.* Tilgjengelig fra: https://www.bfobrann.no/images/dokumenter/SU201218-Brev_Slokkevann_fra_BFO_til_KMD.pdf (lest: 13.08.21)

Brannmannen. (1998). *Interkommunalt samarbeid*. Tilgjengelig fra: https://www.brannmannen.no/diverse/interkommunalt-samarbeid/ (lest 07.05.2021)

Brannstatistikk. (u.å (a)). *Brann i skog og gress per fylke*. Tilgjengelig fra: https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=6D26502D-E68A-458F-A72E-4ABC7B171599&type=SEARCH_DEFINITION (lest 28..08.2021)

Brannstatistikk. (u.å (b)). *Hva rykker brannvesenet ut på? Utvikling 2016 – 2020.* Tilgjengelig fra: https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=2A4E3014-E662-4CB5-9F83-8BDC43511704&type=SEARCH_DEFINITION (lest: 23.11.21).

Brannstatistikk. (u.å (c)). *Utvikling boligbranner per fylke 2016-2020*. Tilgjengelig fra: https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=95A7A9F2-5CDA-47BC-9A7A-A0628466DB08&type=SEARCH_DEFINITION&fbclid=IwAR1mAkGEF4lrGLx00UjGOKnRvmJZZueN1-kIP92MJtnGwAySQHSSq0L2Vlc (lest 27.09.2021)

Brannvernloven. (1970). *Lov om brannvern m.v. (Opphevd).* Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1970-05-29-32 (lest: 19.10.21).

Brannvernloven. (1987). Lov om brannvern m.v. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1987-06-05-26 (lest: 07.11.21).

Byggesaksforskriften. (2011). *Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning*. Tilgjengelig fra: https://dibk.no/regelverk/sak/ (lest 12.08.2021)

Camerer, C.F., Kunreuther, H, (1989). Decision Processes for Low Probability Events: Policy Implications. *Wiley,* 8 (4): 565-592.

Christensen, T., Fimreite, A. L., Lægreid, P. (2011). Crisis Management: The Perceptions of Citizens and Civil Servants in Norway. *SAGE Publications,* 43(5): 561– 594. DOI: 10.1177/0095399711412914

Christensen, T., Lægreid, P. (2005). TRUST IN GOVERNMENT: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography. *Routledge,* 28 (4): 487-511, doi: 10.1080/15309576.2005.11051848.

Direktoratet for byggkvalitet. (2011). *Byggesaksforskriften (SAK10) med veiledning.* Tilgjengelig fra: https://dibk.no/regelverk/sak/ (lest: 19.11.21).

Direktoratet for byggkvalitet. (2012). *Uavhengig kontroll: Oppgåvene til kommunen*. Tilgjengelig fra: https://dibk.no/saksbehandling-tilsyn-og-kontroll/uavhengig-kontroll-kommunens-oppgaver/ (lest 12.08.2021)

Direktoratet for byggkvalitet. (2017a). *Byggteknisk forskrift med veiledning*. Tilgjengelig fra: https://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/#edit-history (lest 14.09.2021)

Direktoratet for byggkvalitet. (2017b). *Slik leser du byggteknisk forskrift*. Tilgjengelig fra: https://dibk.no/regelverk/alt-om-tek/slik-leser-du-tek17/ (lest 14.09.2021)

Direktoratet for byggkvalitet. (2020a). *Svar på henvendelse om slokkevann.* Ref 20/3761-3. Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/10/Dibk-svar-Krav-til-slokkevann-23.9.20201.pdf (lest: 15.07.21).

Direktoratet for byggkvalitet. (2020b). *Svar på spørsmål om slukkevann ved tiltak i eksisterende bygning TEK17 § 11-17.* Ref 20/429-2. Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/02/DiBK2020_slokkevann_eksisterende_bygning.pdf (lest: 20.06.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2003). *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/veilorgdimensavbrannv2003.pdf (lest 21.05.2021)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2010). *Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen.* Tema 10. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/retningslinjer_fylkesmannens_bruk_innsigelse.pdf. (lest: 10.04.21)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2011). *Temaveileder - samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven.* Tema 12. ISBN: 978-82-7768-264-8

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf. (lest 13.04.21)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015a). *Beslutningsgrunnlag for ny organisering av brann- og redningsvesenet.*

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b). *Kommuneundersøkelsen 2015.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2015/. (lest: 15.03.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015c). *Veiledning for Fylkesmannens tilsyn med kommunal beredskapsplikt.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/artikler/fylkesmannens-tilsyn-med-kommunal-beredskapsplikt/ (lest: 14.08.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015d). *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.* Tilgengelig fra: https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-organisering-og-dimensjonering-av-brannvesen/#organisering-av-beredskap-og-innsats. (lest: 20.04.21)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2016a). *Bruk av Nødnett i brann- og redningsvesenet.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/andre-publikasjoner/bruk-av-nodnett-i-brann--og-redningsvesenet/#utalarmering. (lest: 22.04.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2016b). *Veiledning til forskrift om brannforebygging.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-brannforebygging/#kommunens-forebyggende-plikter (lest: 25.03.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2016c). *Veileder for fylkesROS.* Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-finnmark/dokument-fmfi/beredskap/fmfi-dokumenter/veileder-for-fylkesros-2016.pdf (lest: 03.11.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/samfunnssikkerhet-i-kommunenes-arealplanlegging/ (lest: 12.11.21)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf. (lest 03.07.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019a). *Brannstatistikk 2019.* Tilgjengelig fra https://www.dsb.no/reportasjearkiv/brannstatistikk-2019/. (lest 20.07.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019c). *Krav om tilgang til slokkevann.* Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/02/Krav_om_tilgang_til_slokkevann.pdf (lest: 28.08.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019d). *Melding om brannvernet 2019.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/melding-om-brannvernet-2019/. (lest: 27.05.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2020a). *Høringsnotat- forslag til forskrift om organisering, bemanning og utrustning av brann- og redningsvesen og av nødmeldesentralene (brann- og redningsvesenforskriften)*. Tilgjengelig fra: https://hoering.dsb.no/Hoering/v2/1463 (lest 23.09.2021)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2020b). *Veiledning til forskrift om brannforebygging*. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-til-forskrift-om-brannforebygging/#sluttbestemmelser (lest 11.08.2021)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2020c). *Veileder for Fylkesmannens arbeid med risiko- og sårbarhetsanalyser (fylkesROS) - Versjon 4.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veileder-for-fylkesmannens-arbeid-med-risiko--og-sarbarhetsanalyser-fylkesros/ (lest: 15.11.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2021a). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt - versjon 2.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/. (lest: 10.10.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2021b). *Veileder for brann-og redningsvesenets tilsyn med særskilte brannobjekt (§13).* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/tilsynsveileder_for_brann_og_redningsvesenet.pdf (lest. 10.11.21).

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (u.å (a)). *Ansvarsområder og roller*. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/menyartikler/om-dsb/ansvarsomrader-og-roller/ (lest 11.08.2021)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (u.å (b)). *Kommuneundersøkelsen*. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/ (lest 09.09.2021)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (u.å (c)). *Melding om brannvern (MOB)*. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/artikler/melding-om-brannvern-mob/ (lest. 21.06.2021)

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap.(2006). *Veiledning for myndighetsutøvelse av tilsyn utført av brann- og feiervesenet*. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/lover/brannvern-brannvesen-nodnett/veiledning-til-forskrift/veiledning-for-myndighetsutovelse-av-tilsyn-utfort-av-brann--og-feiervesenet/ (lest 07.05.2021)

Drammensregionens brannvesen IKS. (2019). *Brannredningsarealer og tilrettelegging for brannvesenets innsats.* Tilgjengelig fra: https://drbv.no/wp-content/uploads/2019/07/Veileder-tilrettelegging-for-brannvesenets-innsats.pdf (lest: 15.11.21).

Dyrøy, Y. (2012). *Hvordan kan innføring av krisestøtteverktøy påvirke kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap?*. Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger. Tilgjengelig fra: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/184726 (lest 18.06.2021)

Dølvik, T., Vinsand, G. (2005). *Bør kommunene ha forskjellige oppgaver?* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0006/ddd/pdfv/246130-r4688_generalistkommune-krd_tdgv.pdf. (lest: 10.08.21).

ECON Analyse. (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring.* Rapport 2006-057. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/interkommunalt-samarbeid/econ-2006_057-interkommunalt-samarbeid-i-norge.pdf (lest: 14.09.21).

Fagforbudet. (2021). *Høring av forslag til forskrift om brann- og redningsvesenforskrift.* Tilgjengelig fra: https://www.fagforbundet.no/globalassets/globale-filer/fagforbundet---horingssvar-til-forslag-til-forskrift-om-brann--og-redningsvesen.pdf/ lest: 05.07.21).

Firesafe. (u.å). *Kommuner i stadig endring.* Tilgjengelig fra: https://www.firesafe.no/article/kommuner-i-stadig-endring (lest: 16.10.21).

Forskrift om brannforebygging. (2015). *Forskrift om brannforebygging.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-17-1710?q=brann (lest: 17.03.21).

Forskrift om etablering av branndirektorat. (1984). *Forskrift om etablering av Direktoratet for brann og eksplosjonsvern og Statens bygningstekniske etat. Nedleggelse av Statens branninspeksjon og Statens sprengstoffinspeksjon*. Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1984-12-14-2044 (lest 04.09.2021).

Forskrift om kommunal beredskapsplikt. (2011). *Forskrift om kommunal beredskapsplikt.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894?q=kommunal%20bered (lest: 14.03.21).

Forskrift om organisering av brannvesen. (2002). *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2002-06-26-729?q=organisering%20av%20brann (lest: 12.03.21).

Forskrift om sivil transportberedskap. (2005). *Forskrift for sivil transportberedskap.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-06-14-548 (lest: 06.11.21).

Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=fvl (lest: 10.10.21)

Fylkesmannen i Hedmark. (2018). *FylkesROS for Hedmark 2018-2021.* Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/10-samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggende-samfunnssikkerhet/fylkesros/fylkesros-2018---2021.pdf (lest: 10.11.21)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2012). *Vedtak i klagesak - Lørenskog kommune - Gamleveien 80 - gnr. 101 bnr. 76.* Ref 11/1555 - 14/12/391. Upublisert manuskript.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2016). *Vedtak i klagesak om avslag på dispensasjon for krav om brannkum -Asker kommune - Thomas Jensens vei 17 - gnr. 26 bnr. 193 (tidl. 26/1).* Ref 15/2474. Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/11/Dispensasjon_for_krav_om_brannkum.pdf (lest: 20.09.21).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2017). *Vedtak i klagesak - Asker kommune - Gamle Røykenvei 55 - gnr 61 bnr 717 - klage vilkår midlertidig brukstillatelse.* Ref 15/12379. Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/11/Vilkar_om_opparbeidelse_av_brannkum.pdf (lest: 21.08.21).

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. (2018). *Vedtak i klagesak- Asker kommune- Løvhaugen1 1 - gnr. 77 bnr. 79 - avslag på søknad om ferdigattest.* Ref 15/8212. Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/11/Forsvarlig_tilgang_paa_slokkevann.pdf (lest: 24.08.21).

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703?q=instruks%20for%20fylkesma (lest 12.11.21).

Gimnes, E. S. (2020, 4. mars). Kommunalt oppgavefellesskap vs. IKS § 27-samarbeid må omdannes innen 2023. *Samfunnsbedriftene*. Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/advokattjenester/selskapsrett/%C3%B8vrige-selskapsformer/hva-er-forskjellen-pa-iks-og-kommunalt-oppgavefellesskap/ (lest: 07.10.21).

Gjertsen, A. (2006). *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. NF-rapport nr. 18/2006. Tilgjengelig fra: https://www.ks.no/contentassets/005e251f47ea46258cf3ab2110047992/rapport.pdf (lest: 11.10.21)

Hamar kommune. (2016). *Risiko og sårbarhetsanalyse Hamar kommune.* Upublisert manuskript.

Hamar kommune. (2018). *Kommuneplanenes arealdel, Hamar kommune, 2018-2030.* Tilgjengelig fra: https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/13424969-1529571542/Bilder/Hamar/Artikkelbilder/Kommuneplan/Planbeskrivelse%20og%20KU%20-%20vedtatt%2020%20juni%202018.pdf (lest: 14.11.21).

Hamar kommune. (2021). *HELHETLIG ROS-ANALYSE 2021 – Arbeidsutkast 14.10.21.* Upublisert manuskript.

Haram, S. (2020a, 01.oktober). "Brannkum-saken": Kommunens policy blir stående. *Brennaktuelt*. Tilgjengelig fra: https://www.brennaktuelt.no/brannforebygging-brannkum-brannsikkerhet/brannkum-saken-kommunens-policy-blir-staende/105612 (lest 01.07.2021)

Haram, S. (2020b, 06.april). Danmark sertifiserer brannrådgivere, og gir dem ansvaret for byggesaksbehandlingen. *Brennaktuelt*. Tilgjengelig fra: https://www.brennaktuelt.no/brann-brannforebygging-brannradgivere/danmark-sertifiserer-brannradgivere-og-gir-dem-ansvaret-for-byggesaksbehandlingen/103307 (lest 01.07.2021)

Harlund, L. (2018). *Uavhengig kontroll av brannsikkerhet.* Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra: https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2561316?locale-attribute=no (lest: 14.11.21).

Hartford, D.N.D. (2009). Legal framework considerations in the development of risk acceptance criteria. *Elsevier.* Structural Safety 31 (2009) 118–123. doi:10.1016/j.strusafe.2008.06.011

Haug, H. (2019, 04. november). Brannrådgiveren må være involvert fra A til Å. *Brennaktuelt.* Tilgjengelig fra: https://www.brennaktuelt.no/brannforebyggende-arbeid-brannforebygging-brannkonsept/brannradgiveren-ma-vaere-involvert-fra-a-til-a/100651 (lest: 04.11.21).

Haugland, I. T. (2021). *Periodisk bygningskontroll som alternativ til dagens tilsyn av særskilte brannobjekt.* Masteroppgave. Bergen: Høgskulen på Vestlandet. Tilgjengelig fra: https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/handle/11250/2765952 (lest: 02.11.21).

Hedmarken brannvesen. (2021). *Om Hedmarken brannvesen*. Tilgjengelig fra: https://hedmarken-brannvesen.no/om-oss/ (lest 10.05.2021)

Hedmarken interkommunale brannvesen. (2019). *Årsberetning 2018.* Tilgjengelig fra: https://hedmarken-brannvesen.no/wp-content/uploads/2019/03/%C3%85rsberetning-2018.pdf (lest 12.07.21).

Hedmarken interkommunale brannvesen. (u.å (a)). *Brannvesenet – valg av ny organisasjonsmodell.* Upublisert manuskript.

Hedmarken interkommunale brannvesen. (u.å (b)). Veile*der - Tilrettelegging for rednings- og slokkemannskap.* Upublisert manuskript.

Holte, D. C. (2012). *Hva fremmer og hemmer utviklingen av interkommunalt samarbeid i brann- og redningsvesenet?* Masteroppgave. Ski:Universitetet i Stavanger. Tilgjengelig fra: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/184718 (lest: 04.11.21).

Hovstad, F. H. (2010). *ALARP i Aker Offshore Partner.* Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger. Tilgjengelig fra: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/181941/Hovstad%2c%20Fr%c3%b8ydis%20Hetland.pdf?sequence=1&isAllowed=y (lest: 26.08.21)

IKS-loven. (1999). *Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6?q=iks (lest: 04.09.21)

Imsgard, O. B. (2019, 2. oktober). Brannsjefen vil ha ny stasjon på Rudshøgda. *Hamar Arbeiderblad.* Tilgjengelig fra: https://www.h-a.no/2019/nyheter/brannsjefen-vil-ha-ny-stasjon/ (Lest: 20.09.21).

Innlandet fylkeskommune. (2021a). *Fakta om innlandet*. Tilgjengelig fra: https://innlandetfylke.no/om-fylkeskommunen/om-innlandet/fakta-om-innlandet/ (lest 01.09.2021)

Innlandet fylkeskommune. (2021b). *Planprogram Regional plan samfunnssikkerhet.* Vedtatt i Fylkesutvalget 29. juni 2021. Tilgjengelig fra: https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/tre-nye-regionale-planer/ (lest: 07.11.21).

Innlandet fylkeskommune. (2021c). *Regionale planer.* Tilgjengelig fra: https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionale-planer/ (lest 20.10.2021)

Innlandet fylkeskommune. (2021d). *Regionalt planforum.* Tilgjengelig fra: https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/regionalt-planforum/ (lest: 09.12.21).

Innlandet fylkeskommune. (2021e). *Vi blir flere innlendinger*. Tilgjengelig fra: https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/statistikk-og-analyse/befolkningsutvikling/vi-blir-flere-innlendinger/ (lest 28.08.2021)

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser.* 3. utg. Oslo Cappelen damm.

Jacobsen, D.I. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 - Omfang, organisering og virkemåte*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/fd472d06b6ff45a9acedb717d4870057/rapport.pdf (lest 31.08.2021)

Johannessen, J. (2021, 16.november). Høringer om statsbudsjettet 2022: Brann og redning trenger helhetlig gjennomgang. *Samfunnsbedriftene*. Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/brann-og-redning/trenger-helhetlig-gjennomgang-av-brann-og-redningstjenesten/?fbclid=IwAR1WJt63a_5pc5a2SP9Y_JkndmjNWdpQyNaeN3q-DGPLUZuPTC1rfmCXsrQ (lest 20.11.2021)

Junker, E. (2015). Kommunens kontroll med eksterne utredninger av fare i planlegging og byggesak. *Kart og plan,* vol. 75: 51 - 63. Tilgjengelig fra: http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Kommunens%20kontroll%20med%20eksterne%20utredninger.pdf?fbclid=IwAR3vVJYSAUYy85MC5Om30jy2YqECtIabSqYt4d7yA-MRRWFYGKizeFD821E (lest: 09.10.21).

Junker, E., Taubøll, S. (2015). Kravene til kommunens aktsomhet ved mulig naturfare – en kommentar til Nissegård-dommen (Rt-2015-257). *Kart og plan,* vol. 75: 191 - 198. Tilgjengelig fra: http://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2015/Kravene%20til%20kommunens%20aktsomhet.pdf?fbclid=IwAR2ECVmVSuL1__nlTVcBF0DAJtA_j8nv43asWv2GTKBe2eDezBWm-tKex-E (lest: 10.11.21).

Junker, E., Taubøll, S. (2021, 19. oktober). Naturfare utenfor kontroll?. *Kommunalrapport.* Tilgjengelig fra: https://www.kommunal-rapport.no/debatt/naturfare-utenfor-kontroll/136193!/?fbclid=IwAR21oZsQ5KJvMg-GoGgQY2M88qu-YvU2mPiY_C-nwX2M9t5dDCVkQAzcoas (lest: 18.11.21).

Justis- og beredskapsdepartementet. (2019a). *Departementets svar på spørsmål om kommunen kan kreve at søker innhenter forhåndsuttalelse fra kommunens vann- og avløpsetat før tillatelse kan gis - plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2.* Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2019/05/Krav_om_at_soker-innhenter_forhaandsuttalelse_pbl_27-1_og_27-2.pdf (lest: 14.09.21).

Justis- og beredskapsdepartementet. (2019b). *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen.* Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veileder-til-samfunnssikkerhetsinstruksen/ (lest: 15.11.21).

Justis- og beredskapsdepartementet. (2020). *Krav til slokkevann*. Tilgjengelig fra: https://va-jus.no/wp-content/uploads/2020/02/Krav_til_slokkevann.pdf (lest: 19.10.21).

Karlsen, Ø. G. (2019, 2. juli). Frivillig brannsamarbeid er ikke sentralisering. *Samfunnsbedriftene.* Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/aktuelt/brann-og-redning/frivillig-brannsamarbeid-er-ikke-sentralisering/ (lest: 01.12.21).

Kleven, Ø. (2016). *Nordmenn på tillitstoppen i Europa.* SSB, Samfunnsspeilet 2/2016. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/nordmenn-pa-tillitstoppen-i-europa (lest: 10.10.21)

Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1997). *Rundskriv H-12/97 Ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-1297/id108144/ (lest: 14.09.21).

Kommunal- og forvaltningskomiteen. (2021). *Innst. 583 S (2020–2021).* Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-583s.pdf (lest 20.09.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2011). *Reguleringsplanveileder.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/reguleringsplanveileder/id2609532/ (lest: 19.10.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *§12-7 Kommunenes adgang til å stille tekniske krav i plan.* Tolkningsuttalelse. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-12-7-kommunenes-adgang-til-a-stille-tekniske-krav-i-plan/id2361984/ (lest: 12.09.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018a). *§27-1 Departementets svar på spørsmål om vannforsyning og slokkevann skal være sikret før godkjennelse.* Tolkningsuttalelse. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-27-1-departementets-svar-pa-sporsmal-om-vannforsyning-og-slokkevann-skal-vare-sikret-for-godkjennelse/id2619623/

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018b). *§§ 11-13 og 11-17 Departementet besvarer henvendelse om brannsikkerhet, rømning og slokkeinnsats, jf. byggteknisk forskrift (TEK17) §§ 11-13 og 11-17 og byggetilsynets rolle.* Tolkningsuttalelse. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-13-og-11-17-departementet-besvarer-henvendelse-om-brannsikkerhet-romning-og-slokkeinnsats-jf.-byggteknisk-forskrift-tek17--11-13-og-11-17-og-byggetilsynets-rolle/id2609624/ (lest: 01.12.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018c). *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling.* Rundskriv H-5/18. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/728660a6489a4decbce2b964ed8b9fcf/no/pdfs/rundskriv_samfunnssikkerhet_planlegging_byggesaksb.pdf (18.11.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019a). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023.* Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf (lest: 12.10.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019b). *Veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-ikrafttredelses--og-overgangsbestemmelser-til-ny-kommunelov/id2662610/ (lest: 17.09.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020a). *Generalistkommuneutvalget*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/generalistkommuneutvalget/id2827183/ (lest: 15.09.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner Med prinsipper og retningslinjer.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/ (lest: 14.08.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021a). *Ansvarsområder og oppgaver i Kommunal- og moderniseringsdepartementet.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/id509/ (lest: 15.11.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021b). *Høringsnotat.* Sak 21/2623. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/1ec9191bec7a4e83ae8045591df2395a/horingsnotat-i-endringer-i-pbl.-om-omradeutvikling-utbyggingsavtaler.pdf (lest: 09.10.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021c). *Kommuneplanens arealdel*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneplanens-arealdel/id2845096/ (lest: 19.10.21).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021d). *Økonomi- og virksomhetsinstruks for Direktoratet for byggkvalitet.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/bef58a2b56824de4bedb0d7c0e5d42da/okonomi-og-virksomhetsinstruks-dibk-2021.pdf (lest: 02.09.21).

Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-09-25-107?q=kommunelov (lest: 04.08.21).

Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommune (lest: 25.07.21).

Kunøe, C. (2020, 13. februar). Kommunen har ikke lov til å kreve at jeg betaler for brannkum. *Byggmesteren.* Tilgjengelig fra: https://byggmesteren.as/2020/02/13/kommunen-har-ikke-lov-til-a-kreve-at-jeg-betaler-for-brannkum/ (lest: 25.11.21).

Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid Konsekvenser, muligheter og utfordringer.* Rapport IRIS – 2013/008. Tilgjengelig fra: https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2639721 (lest: 98.09.21).

Limi, H. A. (2021, 16. august). Viktig seier i brannkumsaken. *Brennaktuelt.* Tilgjengelig fra: https://www.brennaktuelt.no/asker-kommune-brannkum-brannmannskap/viktig-seier-i-brannkumsaken/110304 (lest 25.11.21).

Limi, H. A., Wiborg, E., Amundsen, P-W., Freiberg, K-J., Njåstad, H. A. (2021). Representantforslag 238 S (2020–2021. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2020-2021/dok8-202021-238s.pdf (lest: 16.11.21).

Løten kommune. (2016). *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse – Kommune-ROS – Løten kommune – 2016 – 2019.* Upublisert manuskript.

Meld. St. 10 (2016–2017). *Risiko i et trygt samfunn — Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/ (lest: 11.11.21).

Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel.* Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20112012/id671829/ (lest: 25.11.21).

Meld. St. 29 (2011–2012). *Samfunnssikkerhet.* Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/ (lest: 20.11.21).

Meld. St. 29 (2016 – 2017). *Perspektivmeldingen 2017.* Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/ (lest: 25.10.21).

Meld. St. 5 (2019–2020). *Levende lokalsamfunn for fremtiden — Distriktsmeldingen.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig bra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/ (lest: 27.11.21).

Meld. St. 5 (2020–2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden.* Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/ (lest: 26.10.21).

Moseman, J. (2011). New Risk Acceptance Criteria for Process Safety. *Wiley Online Library.* Process Safety Progress (Vol.31, No.1). doi: 10.1002/prs.10392

Mælum, L. (2021a). Hamar. I: *Store norske leksikon.* Tilgjengelig fra: https://snl.no/Hamar (lest: 17.11.21).

Mælum, L. (2021b). Løten. I: *Store norske leksikon.* Tilgjengelig fra: https://snl.no/L%C3%B8ten (lest: 17.11.21).

Mælum, L. (2021c). Ringsaker. I: *Store norske leksikon.* Tilgjengelig fra: https://snl.no/Ringsaker (lest: 17.11.21).

Mælum, L. (2021d). Ringsaker. I: *Store norske leksikon.* Tilgjengelig fra: https://snl.no/Stange (lest: 17.11.21).

Nathwani, J.S., Pandey, M.D., Lind, N.C., (2009). *Engineering Decisions for Life Quality – How Safe is Safe Enough?* Springer-Verlag, London.

Nedre Romerike brann- og redningsvesen. (2019). *Veiledning – tilrettelegging for rednings- og slokkemannskap.* Tilgjengelig fra: https://nrbr.no/bedriftbyggsak/retningslinjer-vedrorende-tilrettelegging-for-rednings-og-slokkemannskaper/ (lest: 09.11.21).

Norsk brannmannsforum. (2021). *Høring av forslag til forskrift om brann- og redningsvesenforskrift.* Tilgjengelig fra: https://www.fagforbundet.no/globalassets/globale-filer/norsk-brannmannsforum---horingssvar-til-forslag-til-forskrift-om-brann--og-redningsvesen.pdf/ (lest: 05.07.21).

Norsk vann. (2016). *Vann til brannslokking og sprinkleranlegg.* Rapportnummer: 218 – 2016. Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/media/3143/2017-slokkevannsrapport-fra-norsk-vann-fra-2016.pdf (lest: 13.08.21).

NOU 1996: 16. *Tiltak mot flom.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-1996-16/id140631/ (lest: 10.10.21).

NOU 2000: 22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/ (lest: 19.10,21).

NOU 2005: 12. *Mer effektiv bygningslovgivning II.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2005-12/id154014/ (05.11.21).

NOU 2006: 6. *Når sikkerheten er viktigst.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/c8b710be1a284bab8aea8fd955b39fa0/no/pdfs/nou200620060006000dddpdfs.pdf (lest: 09.11.21).

NOU 2006: 7. *Det lokale folkestyret i endring?*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2006-7/id428423/ (lest: 03.09.21).

NOU 2012:4. *Trygg hjemme — Brannsikkerhet for utsatte grupper.* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-4/id670699/ (lest: 03.09.21).

Næringsberedskapsloven. (2011). *Lov om næringsberedskap (næringsberedskapsloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65?q=n%C3%A6ringsbered (lest: 02.08.21)

Oslo brann- og redningsetat. (2021). *Veileder - Tilrettelegging for rednings- og slokkeinnsats*. Tilgjengelig fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13418899-1633000111/Tjenester%20og%20tilbud/Brannvern%2C%20ildsted%20og%20feiing/290921_Veileder%20Tilrettelegging%20for%20rednings-%20og%20slokkemannskap_Endelig%20versjon.pdf (lest: 20.11.21).

Ot.prp. nr. 28 (2001-2002). *Om lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og om endringer i arbeidsmiljøloven.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-28-2001-2002-/id124411/ (lest: 11.10.21).

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).* Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/ (lest 19.10.21).

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).* Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/ (lest: 06.10.21).

Ot.prp.nr.20 (1969-1970). *Om ny brannlov*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1969-70&paid=4&wid=a&psid=DIVL347&pgid=a_0243 (lest.04.10.21).

Ot.prp.nr.21 (1954). *Om lov om brannvesenet.* Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1954&paid=3&wid=a&psid=DIVL318&pgid=a_0313 (lest: 03.10.21)

Ot.prp.nr.59 (1968-1969). *Om ny brannlov*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1968-69&paid=4&wid=b&psid=DIVL505&pgid=b_0599 (lest: 03.10.21).

Ot.prp.nr.59 (1986-1987). *Om lov om brannvern m.v*. Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1986-87&paid=4&wid=b&psid=DIVL997&pgid=b_1363 (lest: 05.10.21).

Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=pbl (lest: 23.03.21).

Politiloven. (1995). *Lov om politiet (politiloven).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=politi (lest: 14.08.21)

Prop. 46 L (2017 – 2018). *Proposisjon til Stortinget - Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/ (lest: 19.07.21).

Prop. 96 S (2016 – 2017). *Proposisjon til Stortinget - Endringer i kommunestrukturen.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-s-20162017/id2548145/ (lest: 06.08.21).

Ringdal, K. (2012). *Enhet og mangfold*. 3.utg. Trondheim: Fagbokforlaget.

Ringkjøb, H-E., Vabo, S. I., Aars, J. (2006). Kommunale selskapsformer i vekst - Eit demokratisk problem?. I: *NOU 2006: 7,* s. 209 – 232. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/ca05dd09acaf48d8b3ddbff88e3f2cb1/no/pdfs/nou200620060007000dddpdfs.pdf (lest: 03.10.21).

Ringsaker brannvesen. (2019). *Rapport for virksomhetsområdene.* Upublisert manuskript.

Ringsaker kommune. (2014). Kommuneplanens arealdel 2014 – 2025. Tilgengelig fra: https://www.ringsaker.kommune.no/getfile.php/3125453.1897.wfvwqqabfq/Planbeskrivelse%2C++revidert+og+vedtatt+17.6.2015.pdf (lest: 21.10.21)

Ringsaker kommune. (2021). *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.* Upublisert manuskript.

Rykkja, L. H., Lægreid, P., Fimreite, A. L. (2011). Attitudes towards anti-terror measures: the role of trust, political orientation and civil liberties support. *Routledge,* 4 (2): 219-237, DOI: 10.1080/17539153.2011.586206.

Røhr-Staff, M. (2021a, 23. april). Full forvirring rundt regelverk om krav til slokkevann. *Brennaktuelt.* Tilgjengelig fra: https://www.brennaktuelt.no/brann-brannforebyggende-arbeid-brannforebyggende-tiltak/full-forvirring-rundt-regelverk-om-krav-til-slokkevann/108739?fbclid=IwAR3GWkNRrhir65N5tZ_5fRHYpmOZqUvcSL4qoxYRrZhBlHJIOw909nbRFwg (lest: 14.11.21)

Røhr-Staff, M. (2021b, 10. november). Kommunens rolle som tiltaksmyndighet: hvem er syndebukk?. *Brennaktuelt.* Tilgjengelig fra: https://www.brennaktuelt.no/ansvarsrett-byggesak-byggesakforskriften/kommunens-rolle-som-tiltaksmyndighet-hvem-er-syndebukk/111254 (lest: 15.11.21).

Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349?q=samfunnssikkerhetsin (lest: 08.08.21).

Sesseng, C., Storesund, K., Mostue, B. A. (2011). *Vurdering av brannvesenet.* SINTEF: NBLA11115. Tilgjengelig fra: https://risefr.no/media/publikasjoner/upload/nbl-a11115-rev1.pdf (lest: 22.11.21).

Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45?q=sivilbes (lest: 12.03.21).

Skifjeld, A. (2021, 16. august). Trond er 0,87 prosent brannkonstabel. *NRK.* Tilgjengelig fra: https://www.nrk.no/vestland/trond-er-0_87-prosent-brannkonstabel-1.15606718 (lest: 09.10.21)

Stange kommune. (2018). *Risiko og sårbarhetsanalyse del 1.*Tilgjengelig fra: https://www.stange.kommune.no/getfile.php/13446594-1553512847/Filer/Stange/Kontrollutvalget/Vedlegg%20sak%2012%20-%20Del%201%20ROS-analyse%20Stange%202018-2022.pdf (lest: 22.10.21).

St.meld. nr. 15 (1991-1992). *Tiltak mot brann*. Kommunaldepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=a&psid=DIVL2145&pgid=a_1065 (lest: 13.11.21).

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn.* Justis- og politidepartementet. Tilgjengelighet fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/ (lest: 10.10.21).

St.meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet — Samvirke og samordning.* Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/ (lest: 28.10.21).

St.meld. nr. 35 (2008–2009). *Brannsikkerhet — Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver.* Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-35-2008-2009-/id559586/ (lest. 13.11.21).

St.meld. nr. 41 (2000-2001). *Brann- og eksplosjonsvern.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2000-2001-/id134200/?ch=5 (lest: 10.11.21).

Stange kommune. (2016). *Mulighetsstudie for Åkersvika Hageby.* Tilgjengelig fra: https://www.stange.kommune.no/article40820-7600.html (lest: 14.10.21).

Stange kommune. (2021). *Legger til rette for boligutbygging på Tangen.* Tilgjengelig fra: https://www.stange.kommune.no/article52719-7600.html (lest: 14.10.21).

Statistisk sentralbyrå. (2021a). *Kommunefakta - Hamar*. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/kommunefakta/hamar (lest: 25.11.21).

Statistisk sentralbyrå. (2021b). *Kommunefakta - Løten*. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/kommunefakta/loten (lest: 25.11.21).

Statistisk sentralbyrå. (2021c). *Kommunefakta - Ringsaker*. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/kommunefakta/ringsaker (lest: 25.11.21).

Statistisk sentralbyrå. (2021d). *Kommunefakta - Stange*. Tilgjengelig fra: https://www.ssb.no/kommunefakta/stange (lest: 25.11.21).

Statsforvalteren i Innlandet. (2019). *Kommunalt beredskapsråd.* Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/nn/innlandet/samfunnstryggleik-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/kommunalt_beredskapsraad/ (lest: 15.11.21).

Statsforvalteren i Innlandet. (u.å(a)). *CIM og nødnett.* Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/nn/innlandet/samfunnstryggleik-og-beredskap/cim/ (lest: 02.11.21).

Statsforvalteren i Innlandet. (u.å(b)). *Fylkesberedskapsrådet.* Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/nb/innlandet/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/fylkesberedskapsradet/ (lest: 02.11.21).

Storulykkeforskriften. (2016). *Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften).* Tilgjengelig fra: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-06-03-569?q=storulykke (lest: 13.09.21).

Svendsen, P, V. (2017). *Hvordan er ROS-analyser i norske brannvesen samordnet med kommunenes helhetlige ROS-analyser? ……Og vice versa.* Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger. Tilgjengelig fra: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/2458740/Svendsen_Petter_Vinje.pdf?sequence=4&isAllowed=y (09.11.21).

Taubøll, S. (2015). Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder. *Kart og plan,* vol. 75: 35 - 50. http://www.kartogplan.no/Artikler/KP1-2015/Sikkerhetskrav%20og%20kommunalt%20erstatningsansvar.pdf (lest: 20.11.21).
Transparency international Norge. (2021). *Høy tillit til institusjonene og best i klassen, men ikke fri for korrupsjon.* ISBN: 978-82-93348-19-1. Tilgjengelig fra: http://transparency.no/wp-content/uploads/TI_Global-Corruption-Barometer-Norge-2021-1.pdf (lest 10.11.21).

Transportøkonomisk institutt. (1999). *Katastroferisiko i transport*. TØI rapport 417/1999. Tilgjengelig fra: https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=8926 (lest 13.08.2021)

Vanem, E. (2012). Ethics and fundamental principles of risk acceptance criteria. *Elsevier.* Safety Science 50 (2012) 958–967. doi:10.1016/j.ssci.2011.12.030

Veiviseren. (2021). *Plansystemet og helhetlig boligplanlegging.* Tilgjengelig fra: https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/helhetlig-boligplanlegging-hva-er-det/plansystemet-og-helhetlig-boligplanlegging (lest: 13.11.21).

Vinnem, J. E. (2010). Risk analysis and risk acceptance criteria in the planning processes of hazardous facilities - A case of an LNG plant in an urban area. *Elsevier*. Reliability Engineering and System Safety 95 (2010) 662–670. doi:10.1016/j.ress.2010.02.005

Vinsand, G., Nilsen, J. K. (2008). *Status for interkommunalt samarbeid og behov for videreutvikling.* NIVI-notat 2008:1.

Vågslid, L., Aasen-Svensrud, M-K., Bøhler, J. (2018). *Representantforslag om ny stortingsmelding om brann- og redningstjenesten*. Representantforslag 13 S (2017-2018). Tilgjengelig fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2017-2018/dok8-201718-131s/?all=true (lest 06.09.2021).

Winge, S. (2018). *Samarbeid i norske brannvesen - hvordan samarbeides det mellom forebyggende og beredskap?*. Masteroppgave. Oslo: Høgskulen på Vestlandet. Tilgjengelig fra: https://hvlopen.brage.unit.no/hvlopen-xmlui/handle/11250/2586079 (lest: 03.11.21).

13.1 Figurliste

Figur 1: *Brann- og redningsvesenets behov for spesialisert materiell.* Egenprodusert.

Figur 2: *Hvordan arbeider den offentlige forvaltningen med samfunnssikkerhet innenfor arealplanlegging*. Egenprodusert.

Figur 3: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2014). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen.*: s. 26. Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder-til-helhetlig-risiko-og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen.pdf. (lest 13.04.21).

Figur 4: Vanem, E. (2012). Ethics and fundamental principles of risk acceptance criteria. *Elsevier.* Safety Science 50 (2012) s. 959. doi:10.1016/j.ssci.2011.12.030

Figur 5: Hovstad, F. H. (2010). *ALARP i Aker Offshore Partner:* s. 15. Masteroppgave. Stavanger: Universitetet i Stavanger. Tilgjengelig fra: https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/181941/Hovstad%2c%20Fr%c3%b8ydis%20Hetland.pdf?sequence=1&isAllowed=y (lest: 26.08.21)

Figur 6: Vanem, E. (2012). Ethics and fundamental principles of risk acceptance criteria. *Elsevier.* Safety Science 50 (2012) s. 959. doi:10.1016/j.ssci.2011.12.030

Figur 7: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2017). *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging*: s. 8. Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/samfunnssikkerhet-i-kommunenes-arealplanlegging/ (lest: 12.11.21)

Figur 8: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2011). *Temaveileder - samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven*: s. 9. Tema 12. ISBN: 978-82-7768-264-8

Figur 9: *Kommunen som lokal fagmyndighet.* Egenprodusert

Figur 10: *Aktør- og lovverkssammensetning.* Egenprodusert

Figur 11: *Forskriftens krav til brann- og redningsvesenet sitt utstyr*. Kilde: Stian Bye Høgsveen

Figur 12: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*: s.10. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf. (lest 03.07.21).

Figur 13: *Aktuelle forvaltningsnivåer for samfunnssikkerhet innenfor oppgavens tematikk*. Egenprodusert.

Figur 14: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019d). *Melding om brannvernet 2019*: s. 35. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/melding-om-brannvernet-2019/. (lest: 27.05.21).

Figur 15: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019d). *Melding om brannvernet 2019*: s. 48. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/melding-om-brannvernet-2019/. (lest: 27.05.21).

Figur 16, Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s.47. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 17, Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 48. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 18: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien*: s. 49. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 19: ECON Analyse. (2006). *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*: s. 50. Rapport 2006-057. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/interkommunalt-samarbeid/econ-2006_057-interkommunalt-samarbeid-i-norge.pdf (lest: 14.09.21).

Figur 20: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien*: s. 54. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 21: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 56. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 22: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 56. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 23: Harlund, L. (2018). *Uavhengig kontroll av brannsikkerhet*: s. 35. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra: https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2561316?locale-attribute=no (lest: 14.11.21).

Figur 24: Harlund, L. (2018). *Uavhengig kontroll av brannsikkerhet*: s. 36. Masteroppgave. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Tilgjengelig fra: https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2561316?locale-attribute=no (lest: 14.11.21).

Figur 25: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019d). *Melding om brannvernet 2019*: s. 39. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/melding-om-brannvernet-2019/. (lest: 27.05.21).

Figur 26: Brannstatistikk. (u.å (b)). *Utvikling boligbranner per fylke 2016-2020*. Tilgjengelig fra: https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=95A7A9F2-5CDA-47BC-9A7A-A0628466DB08&type=SEARCH_DEFINITION&fbclid=IwAR1mAkGEF4lrGLx00UjGOKnRvmJZZueN1-kIP92MJtnGwAySQHSSq0L2Vlc (lest 27.09.2021)

Figur 26: Stange kommune. (2016). *Oversiktsbildet over caseområdet.* Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://www.stange.kommune.no/article40245-7599.html (lest: 14.12.21).

Figur 27: Brannstatistikk. (u.å (b)). *Utvikling boligbranner per fylke 2016-2020*. Tilgjengelig fra: https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=95A7A9F2-5CDA-47BC-9A7A-A0628466DB08&type=SEARCH_DEFINITION&fbclid=IwAR1mAkGEF4lrGLx00UjGOKnRvmJZZueN1-kIP92MJtnGwAySQHSSq0L2Vlc (lest 27.09.2021)

Figur 28: *Kartlegging av brannstasjoner innenfor caseområdet*. Egenprodusert

Figur 29: Ringsaker brannvesen. (2019). *Rapport for virksomhetsområdene.* Upublisert manuskript. Egenprodusert

Figur 30: Hedmarken interkommunale brannvesen. (2019). *Årsberetning 2018:* Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://hedmarken-brannvesen.no/wp-content/uploads/2019/03/%C3%85rsberetning-2018.pdf (lest 12.07.21).

Figur 31: Brannstatistikk. (u.å (b)). *Hva rykker brannvesenet ut på? Utvikling 2016 – 2020.* Tilgjengelig fra: https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=2A4E3014-E662-4CB5-9F83-8BDC43511704&type=SEARCH_DEFINITION (lest: 23.11.21).

Figur 32: Hedmarken interkommunale brannvesen. (u.å.). Upublisert manuskript. Egenprodusert

Figur 33: Ringsaker kommune. (2021). *Organisasjonskart*. Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://www.ringsaker.kommune.no/organisasjonskart.382599.no.html (lest: 10.12.21).

Figur 34: Statsforvalteren i innlandet. (2019). *Fylkesberedskapsrådet.* Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/innlandet/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/fylkesberedskapsradet/ (lest: 10.12.21).

Figur 35: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020b). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner Med prinsipper og retningslinjer:* Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/ (lest: 14.08.21).

Figur 36: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b). *Kommuneundersøkelsen 2015*: s. 43. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2015/. (lest: 15.03.21).

Figur 37: Veiviseren. (2021). *Plansystemet og helhetlig boligplanlegging.* Tilgjengelig fra: https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/helhetlig-boligplanlegging-hva-er-det/plansystemet-og-helhetlig-boligplanlegging (lest: 13.11.21).

Figur 38: Norsk vann. (2016). *Vann til brannslokking og sprinkleranlegg*: s. 27. Rapportnummer: 218 – 2016. Tilgjengelig fra: https://www.samfunnsbedriftene.no/media/3143/2017-slokkevannsrapport-fra-norsk-vann-fra-2016.pdf (lest: 13.08.21).

Figur 39: *Forskriftens minimumskrav til innhold i helhetlig-ROS.* Egenprodusert

Figur 40: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2018). *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*: s. 14. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf. (lest 03.07.21).

Figur 41: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 18. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 42: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 36. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 43: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 55. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 44: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 55. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 45: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 53. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 46: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2013). *Brannstudien:* s. 53. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/5bd68490b1574658a3da7a5476a0e394/brannstudien_desember-2013.pdf (lest: 20.03.21)

Figur 47: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 13. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 48: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 20. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 49: Statsforvalteren i Innlandet. (2019). *Kommunalt beredskapsråd.* Egenprodusert. Tilgjengelig fra: https://www.statsforvalteren.no/nn/innlandet/samfunnstryggleik-og-beredskap/krisehandtering-og-samordning/kommunalt_beredskapsraad/ (lest: 15.11.21).

Figur 50: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 11. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 51: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 15. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 52: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 28. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 53: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b). *Kommuneundersøkelsen 2015*: s. 51. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2015/. (lest: 15.03.21).

Figur 54: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 19. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 55: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b). *Kommuneundersøkelsen 2015*: s. 38. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2015/. (lest: 15.03.21).

Figur 56: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2019b). *Kommuneundersøkelsen 2019*: s. 21. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2019/ (lest: 25.04.21).

Figur 57: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b). *Kommuneundersøkelsen 2015*: s. 14. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2015/. (lest: 15.03.21).

Figur 58: Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap. (2015b). *Kommuneundersøkelsen 2015*: s. 39. Tilgjengelig fra: https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/kommuneundersokelsen-2015/. (lest: 15.03.21).

Vedlegg 1
Aktørspesifikke intervjuspørsmål

Kommunene innenfor caseområdet

1. I hvor stor grad er det et gjennomgående samarbeid mellom nabokommunene med tanke på lokal planlegging og beredskap?
    - Hvilke samarbeidsplattformer finnes mellom kommunene i regionen?
2. Fra brannstudien (2013) uttaler en stor andel av brannsjefene at de ikke involveres, eller at de bare i noen grad involveres i reguleringsarbeidet – På hvilken måte blir brannvesenet involvert i reguleringsarbeidet? Og har det evt skjedd et skifte siden 2013?
3. Hvordan har kommunen innarbeidet brannvesenets dimensjonering inn i sine planer jf forskrift om organisering brannvesenet §2-4 femte ledd?
4. Opplever dere det som en ulempe at brannforebygging og brannberedskap omfatter så mange direktorater og lovverk?

Brann- og redningsvesenet

1. Har HIB/Ringsaker brannvesen betraktninger vedrørende den kommende brann- og redningsvesenforskriften (2021)?
2. Fremstår dagens regelverk rundt tilgang, avstandskrav og ansvarsmyndighet rundt slokkevann som problematisk?
3. Hvilken inkludering har dere i regionale planprosesser?

Statsforvalteren i Innlandet

1. I Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard (2008) gis det en beskrivelse at i fredstid: *Skal Fylkesmannen legge til rette for samordning av regionale og kommunale beredskapsplaner og bidra til at de ulike aktørene er kjent med planverket og hverandre.*
    - Hvordan jobber Statsforvalteren i Innlandet med denne oppgaven?

2. Plan- og bygningsloven §5-4 femte viser til at: *Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.*
    - Hvilke retningslinjer følger Statsforvalteren, og er dette et dynamisk element som forandrer seg?
3. Hvordan utarbeider Statsforvalteren i Innlandet sin fylkesROS? Hvem er aktørene og hvilke kriterier ligger til grunn?

4. Ved beredskapsarbeid og planlegging i samarbeid med lokale brannvesen - Merker dere en forskjell i forhold til organiseringsform hos det lokale brannvesenet?
    - Hvis ja, hva er de største forskjellene og på hvilke områder blir de synlige?
5. Fra Brannstudien (2013) oppgis det at over 12 prosent av brannsjefene for de felles brann- og redningsvesenene opplever et dårlig eller svært dårlig samarbeid med Stasforvalteren.
    - Hva kan være bakgrunnen for dette? Og har det eventuelt blitt gjort forbedrende tiltak siden 2013?

Direktoratet for samfunnssikkerhet- og beredskap

1. Hvordan skal brann- og redningsvesenet gjøres kompetente til å kartlegge risiko utenfor sitt eget ansvarsområdet? Og defineres byutvikling som et element som kan påvirke beredskapen? Jf §7 brann- og redningsvesenforskriften
2. Kan de økte analysekravene etter brann- og redningsvesenforskriften øke bruken av private ressurser ved utarbeidelsen ROS?
3. I forhold til brannsamarbeid – Har direktoratet en foretrukken samarbeidsform?

Private brannrådgivere

1. Hvordan ser dere, som en utenforstående tredjepart, på det at brann- og redningsvesenet skal gjøres kompetente til å kartlegge risiko utenfor sitt eget ansvarsområdet (ref brann- og redningsvesenforskriften)?
2. Kommunen skal ikke legge seg opp i tekniske valg, men har en rett til å føre tilsyn – Hvordan opplever dere at kommunen bruker sine kontroll og tilsynsmuligheter innenfor plan- og bygningsloven samt brann- og eksplosjonsvernloven? Stiller ofte kommune tilleggskrav om kontroll i detaljprosjekteringsfasen?
3. Hvilke vurderinger har dere som private brannrådgivere gjort dere i forhold til den reviderte brann- og redningsvesenforskriften?
4. Opplever dere en forskjell i forhold til brann- og redningsvesenet sin samarbeidsform?

Privat utbygger

1. I hvilken grad oppfatter dere at det er et gjennomgående samarbeid mellom nabokommuner med tanke på lokal planlegging og beredskap?
2. Opplever dere en forskjell i forhold til brannvesenets organisasjonsform ved utviklingsprosjekter? I så fall på hvilken måte?
3. Hvordan opplever dere Statsforvalteren sitt arbeid med overordnet styring og kontroll?

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitskapelege universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway