

Økonomi, ledelse og innovasjon

Marianne Aasgaard

Masteroppgave

Smartere sammen enn hver for seg
– en studie av samvirket mellom nødetatene
i forbindelse med redning

Smarter together than alone
– a study of the cooperation between the
emergency services in search and rescue

Master i moderne forvaltning (MPA)

2018

Samtykker til tilgjengeliggjøring i digitalt arkiv Brage

JA X

NEI

Forord

Denne oppgaven avslutter et masterstudium i moderne forvaltning ved Høgskolen i Innlandet. Jeg har tatt dette studiet ved siden av jobben min i Språkrådet, og jeg har i denne oppgaven forsøkt å kombinere en jobbinteresse med en studieinteresse: Jeg har jobbet med nødterminologi, altså terminologi innenfor nødetatene, og har lært mye om samvirke og redning gjennom det. Nå ville jeg se nærmere på samvirket mellom disse etatene.

Jeg vil takke veilederen min, Aksel Hagen, for god støtte og veiledning. Til Aksel var ingen spørsmål for små eller dumme. Han ga gode, konstruktive og ikke minst pedagogiske råd på en svært beroligende og oppmuntrende måte og fikk lost meg gjennom denne oppgaven.

Jeg vil takke alle informantene mine som stilte opp med tid, erfaringer og meninger. Uten dere – ingen oppgave.

Takk til mannen min for stor tålmodighet, oppmuntrende ord, noen spark bak, trøst og det som i hvert fall for meg virket som genuin interesse for oppgaven.

Takk til gode kolleger i Språkrådet, som respekterte skiltet på kontordøra om at jeg egentlig ikke var på jobb, men skrev oppgave, og som underveis kom med støttende og oppmuntrende ord.

Og ikke minst vil jeg takke alle dere som hver dag drar på jobb i en av nødetatene og samvirker for et tryggere samfunn. Tusen takk!

Innhold

FORORD	3
INNHold	4
SAMMENDRAG.....	8
ABSTRACT.....	9
FORKORTELSER	10
1. INNLEDNING	11
1.1 PROBLEMSTILLING	12
1.2 AVGRENSNINGER	12
1.3 NOEN VIKTIGE BEGREPER.....	13
1.4 FORFORSTÅELSER OG FØRTEORIER.....	14
1.5 KAPITTELOVERSIKT	14
2. PRESENTASJON AV REDNINGSTJENESTEN OG NØDETATENE	16
2.1 SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP.....	16
2.1.1 <i>Aktører på ulike nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet</i>	<i>16</i>
2.2 DEN NORSKE REDNINGSTJENESTEN	18
2.2.1 <i>Hovedredningssentralene (HRS).....</i>	<i>18</i>
2.2.2 <i>Lokale redningssentraler (LRS)</i>	<i>19</i>
2.2.3 <i>Operative aktører i redningstjenesten.....</i>	<i>20</i>
2.2.4 <i>Redningsaksjoner.....</i>	<i>20</i>
2.3 POLITIET.....	22
2.3.1 <i>Beredskap.....</i>	<i>22</i>
2.3.2 <i>Politiets organisering ved innsats</i>	<i>23</i>
2.3.3 <i>Organisering av politietaten</i>	<i>25</i>

2.4	BRANNVESENET	27
2.4.1	<i>Beredskap og samarbeid</i>	27
2.4.2	<i>Brannvesenets organisering ved innsats</i>	28
2.4.3	<i>Organisering av brannvesenet</i>	30
2.5	HELSETJENESTEN	31
2.5.1	<i>Helseberedskap</i>	31
2.5.2	<i>Helsetjenestens organisering på skadested</i>	32
2.5.3	<i>Organisering av helsetjenesten</i>	34
2.6	GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG REDNINGSTJENESTE.....	36
2.6.1	<i>Felles prinsipper</i>	36
2.6.2	<i>Øvrige prinsipper for samfunnsikkerhet og beredskap</i>	38
2.6.3	<i>Øvrige prinsipper for redningstjenesten</i>	38
3.	TEORI	40
3.1	GOVERNANCE	40
3.1.1	<i>Flernivåstyring (multi-level governance)</i>	41
3.1.2	<i>Styringsnettverk</i>	42
3.1.3	<i>Partnerskap</i>	43
3.1.4	<i>Spesialisering og samordning</i>	43
3.2	BYRÅKRATISK ORGANISASJONSFORM	46
3.3	PERSPEKTIVER FOR ANALYSEN	46
3.3.1	<i>Det instrumentelle perspektivet</i>	47
3.3.2	<i>Institusjonelle perspektiver</i>	47
3.3.3	<i>Flernivåperspektivet</i>	47
4.	METODE	49

4.1	KVALITATIV METODE	49
4.1.1	<i>Dokumenter</i>	49
4.2	INTERVJU	50
4.2.1	<i>Utvalg</i>	51
4.2.2	<i>Gjennomføring</i>	52
4.3	VALIDITET OG RELIABILITET	53
5.	EMPIRI FRA INTERVJUER	54
5.1	REDNING ELLER IKKE	54
5.2	BRUKER NØDETATENE PLANVERKET SITT?.....	56
5.3	SAMVIRKE UNDER INNSATS	58
5.3.1	<i>System for innsatsledelse</i>	58
5.3.2	<i>Kommunikasjon</i>	60
5.4	SAMVIRKE «I FREDSTID»	61
5.5	RESSURSER.....	63
5.5.1	<i>Bemanning</i>	64
6.	ANALYSE	65
6.1	OVERORDNET ORGANISERING AV REDNINGSTJENESTEN.....	65
6.1.1	<i>Formelt, interorganisatorisk nettverk med flernivåstyring</i>	65
6.2	OVERORDNET ORGANISERING AV NØDETATENE	69
6.2.1	<i>Byråkratisk organisasjonsform</i>	69
6.3	SAMVIRKE UNDER INNSATS	71
6.3.1	<i>Redning eller ikke</i>	71
6.3.2	<i>Bruk av eget planverk om organisering</i>	72
6.3.3	<i>Byråkratisk organisering på skadestedet</i>	73

6.3.4	<i>Samordning av tre hierarkier</i>	73
6.3.5	<i>Innsatsledelse på skadested</i>	74
6.3.6	<i>Politiet har innsatsledelsen uansett hendelsestype</i>	75
6.3.7	<i>Kommunikasjon</i>	76
6.3.8	<i>Redningsledelsen kalles svært sjelden inn</i>	77
6.4	SAMVIRKE «I FREDSTID»	78
6.4.1	<i>Samhandlingsforum</i>	78
6.4.2	<i>Øvelser</i>	79
6.4.3	<i>Ressurser</i>	80
6.4.4	<i>Kunnskap om hverandres organisering</i>	80
6.4.5	<i>Tillit, trygghet, respekt</i>	81
6.4.6	<i>Enhetlig ledelsessystem vs. politiets beredskapssystem</i>	81
7.	AVSLUTNING	83
7.1	OPPSUMMERING	83
7.2	KONKLUSJON	85
7.3	VEIEN VIDERE	86
	LITTERATURLISTE	87
	VEDLEGG 1	92

Sammendrag

Formålet med oppgaven har vært å se på samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redningsinnsats og som del av redningstjenesten. Redningstjenesten i Norge består av både offentlige, private og frivillige aktører, og denne oppgaven konsentrerer seg om tre av de offentlige aktørene; de tre nødetatene. Nødetatene er en viktig del av redningstjenesten ved at de som regel er først på stedet i forbindelse med akutte uønskede hendelser, og det er et utstrakt samvirke mellom dem. Oppgavens problemstilling er *hvordan fungerer samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning*.

Det er brukt kvalitativ metode med fokus på dokumenter og intervjuer. Empirien består av beskrivende og normative dokumenter for redningstjenesten og nødetatene samt semi-strukturerte intervjuer med informanter fra nødetatene i Tromsø og Hovedredningssentralen Sør-Norge.

Det teoretiske rammeverket har vært teori om styringsnettverk, flernivåstyring, samordning og samordningsmekanismer samt byråkrati og spesialisering. Analysen har vist at samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning fungerer som et styringsnettverk med bruk av både vertikal og horisontal samordning og ulike samordningsmekanismer som blant annet nettverk og hierarki.

Oppgaven viser at samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning fungerer godt på de underordnede nivåene, altså ute på skadested og mellom nødmeldesentralene. Aktørene tar i bruk samordningsmekanismer som forhandlinger og tillit i samvirket. Oppgaven viser også at det er trekk ved organiseringen av nødetatene som påvirker samvirket. Det er også indikasjon på at samvirket fungerer noe dårligere på de overordnede nivåene, altså på direktorats- og departementsnivå.

Abstract

The aim of this master's thesis was to take a look at the cooperation between the emergency services in connection with search and rescue (SAR) and as part of the Norwegian rescue services. The Norwegian rescue services are carried out through cooperation between public, private and voluntary actors, and this thesis concentrates on three of the public actors; the three emergency services. The emergency services are an important part of the rescue service in that they usually are the first responders to emergencies, and there is extensive cooperation between them. The thesis statement is *how does the cooperation between the emergency services work in connection with SAR.*

Qualitative research method is used, focusing on documents and interviews. The data consists of descriptive and normative documents for the Norwegian rescue services and the emergency services as well as semi-structured interviews with informants from the emergency services in Tromsø and the Joint Rescue Coordination Centre South Norway.

The theoretical framework is theory on governance network, multi-level governance, co-ordination and co-ordination mechanisms as well as bureaucracy and specialisation. The analysis showed that the cooperation between the emergency services in connection with SAR functions as a governance network applying both vertical and horizontal co-ordination and different co-ordination mechanisms like network and hierarchy.

The thesis shows that the cooperation between the emergency services in connection with SAR works well on the lower levels, i.e. on the scene of the incident and between the emergency operators. The actors use co-ordination mechanisms such as negotiations and trust in their cooperation. The thesis also show that there are characteristics of the organisation of the emergency services that affect the cooperation. There are also indications of the cooperation being worse on the upper levels, i.e. the directorate and ministry levels.

Forkortelser

AMK	akuttmedisinsk kommunikasjonsentral
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
ELS	enhetlig ledelsessystem
HRS	hovedredningssentral
IL	innsatsleder
ILKO	innsatsleders kommandoplass
KO	kommandoplass
LRS	lokal redningssentral
PBS	politiets beredskapssystem
POD	Politidirektoratet

1. Innledning

Samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering er samfunnsområder og fagområder som det har vært rettet mye oppmerksomhet mot de senere årene, og som har vært tematisert av flere regjeringer, sist i den politiske plattformen til den nåværende Solberg-regjeringen der det blant annet står: «Regjeringen vil fortsette arbeidet med å styrke beredskapen for at Norge skal være bedre forberedt til å håndtere kriser og alvorlige situasjoner. Godt utstyr, IKT-sikkerhet, samarbeid og koordinering mellom ulike etater og sektorer er avgjørende.» (Regjeringen, 2018). Samfunnssikkerhet handler om et samfunns evne «til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 19).

Redningstjenesten er en del av den norske samfunnssikkerheten og beredskapen som håndterer nødhendelser som truer liv og helse, på land, til sjøs eller med luftfartøy. Redningstjenesten i Norge utøves som et samvirke mellom flere samvirkepartnere, både offentlige organer, private virksomheter, frivillige organisasjoner og privatpersoner (Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015). Aktørene fra offentlig sektor er de tre nødetatene, politiet, brannvesenet og helsetjenesten, samt redningshelikoptertjenesten, Forsvaret og Sivilforsvaret. Frivillige aktører er ulike frivillige organisasjoner som for eksempel Røde Kors, Norske redningshunder og Norsk Folkehjelp, mens private aktører blant annet inkluderer industriverket.

At redningstjenesten utøves som et samvirke, vil si at flere aktører skal virke sammen for å løse beredskapsoppgaver, og det krever samordning og samarbeid. Samvirke, eller manglende sådan, mellom beredskapsaktørene har blitt kritisert, blant annet i etterkant av terrorhandlingene 22. juli 2011. For eksempel står det i Gjørsv-rapporten om «ressursene som ikke fant hverandre» (NOU 2012: 14, s. 134). Samvirke var allerede blitt tematisert i flere stortingsmeldinger, blant annet i *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2008), og samvirke ble løftet opp som et eget grunnleggende prinsipp for samfunnssikkerhet og beredskap i *Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet* i tillegg til de allerede eksisterende prinsippene: ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet.

1.1 Problemstilling

Jeg har i denne oppgaven ønsket å se nærmere på hvordan samvirke innen redning fungerer og hva som kan være faktorer som påvirker dette samvirket, både positivt og negativt. Problemstillingen i oppgaven er

Hvordan fungerer samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning.

Det er flere faktorer jeg har ønsket å se på. En av faktorene jeg særlig ønsket å undersøke har vært om det er noe ved måten nødetatene er organisert på som påvirker samvirket mellom dem. En annen faktor er hvordan samvirket ivaretas mellom hendelser for eksempel i form av øvelser, samordning av planverk eller annet.

1.2 Avgrensninger

Jeg har valgt å avgrense oppgaven til å gjelde samvirke mellom tre av aktørene i redningstjenesten, nemlig de tre nødetatene politi, helsetjeneste og brannvesen. Det er disse tre aktørene som utgjør kjernen innen beredskap og redning, siden det er de som mottar varsler via nødnumrene, og de som rykker ut på små og store hendelser over hele landet.

Jeg har brukt dokumenter og intervjuer som data i oppgaven. Dokumentene har vært offentlig tilgjengelige dokumenter som både beskriver og legger føringer for organiseringen av nødetatene og av redningstjenesten. Intervjuene er gjennomført med representanter fra de tre nødetatene og fra Hovedredningssentralen. Alle representantene fra nødetatene holder til i Tromsø, slik at dataene fra disse intervjuene er geografisk avgrenset til Tromsø.

Jeg har valgt å avgrense oppgaven til å gjelde samvirke i forbindelse med redning på land som håndteres av lokal redningssentral. For alle de tre nødetatene er redning en av flere oppgaver etaten har, og innsats i forbindelse med redning er en av flere innsatstyper. Jeg har valgt å se på redningsinnsats fordi den typen innsats ofte involverer alle tre nødetatene, og fordi samvirket mellom nødetatene da får en tilleggsdimensjon ved at planverk for hvordan redningstjeneste skal organiseres, også vil gjelde.

1.3 Noen viktige begreper

Samvirke

Samvirkeprinsippet er som nevnt blitt et grunnleggende prinsipp innen samfunnssikkerhet, og det har lenge vært et grunnleggende prinsipp for redningstjenesten. Det finnes flere beskrivelser av samvirkeprinsippet, men ingen av dem inneholder en klar definisjon av nøyaktig hva som legges i begrepet *samvirke*. I *Bokmålsordboka* forklares *samvirke* som 'virke sammen, arbeide i fellesskap'. Fellesskapsbegrepet er nok en viktig del av samvirkebegrepet, og stemmer med utsagnet i *Håndbok for redningstjenesten* der det står at «[s]amvirke skal med andre ord forstås som noe mer enn en intensjon om godt samarbeid. Samvirkeprinsippet er en forpliktelse til å legge til rette for, trene og teste at de ulike ressursene og kapasitetene fungerer sammen på hensiktsmessig måte» (Hovedredningssentralen, 2018a, s. 17).

Redning/redningstjeneste

En redningsinnsats faller inn under redningstjeneste når den krever koordinering og ikke ivaretas av «særskilt opprettet organ» (Politidirektoratet, 2011; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015). I denne oppgaven bruker jeg betegnelsen *redning* om håndteringen av en hendelse som truer liv og helse, og som krever koordinert innsats fra flere nødetater, også når ikke flere aktører fra redningstjenesten er koblet inn. Det gjør jeg fordi kravet til samvirke mellom nødetatene vil være det samme: Politiet har ansvar for å iverksette og organisere redningsinnsats i henhold til politiloven § 27, og koordinering av tjenester mellom flere nødetater skal ivaretas av politiet eller redningssentralene (Politidirektoratet, 2011).

Innsats

Betegnelsen *innsats* brukes om nødetatenes håndtering av uønskede hendelser, altså det som personell fra nødetatene gjør når de har rykket ut til et skadested. I *Veileder om enhetlig ledelsessystem* defineres *innsats* som 'organiserte tiltak for å hindre, stanse, begrense og fjerne skader og ulemper som følge av en uønsket hendelse' (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap [DSB], Kystverket & Klima- og forurensningsdirektoratet, 2011, s. 41). Det er altså innsats når politiet rykker for å håndtere slagsmål, brannvesenet rykker ut i forbindelse med akutt forurensning og ambulansetjenesten rykker ut for å hjelpe akutt syke personer, og det er også innsats når de rykker ut på akutte hendelser som truer liv og helse. Den sistnevnte typen

innsats omtales som *redningsaksjon* i **Organisasjonsplan for redningstjenesten**. Ordene *innsats* og *aksjon* brukes synonymt i denne oppgaven.

Skadested/innsatsområde

Jeg bruker betegnelsene *skadested* og *innsatsområde* synonymt som betegnelse for det stedet der en uønsket hendelse (ulykke, brann, forsvinning e.l.) har funnet sted og nødetatene er i innsats.

1.4 Forforståelser og førteorier

Jeg er i forbindelse med jobben min i Språkrådet med i en arbeidsgruppe som arbeider med terminologi innenfor brannområdet. I tillegg har jeg sittet som Språkrådets representant i arbeidsgruppa som har skrevet **Håndbok for redningstjenesten** (Hovedredningsentralen, 2018a). Dette arbeidet har ført til at jeg har hatt fått interesse for dette temaet, men det har også gitt meg noen forforståelser eller forventninger til temaet og problemstillingen.

I løpet av arbeidet i disse to gruppene har jeg for eksempel hørt diskusjoner rundt innsatslederbegrepet og forstått at flere er misfornøyd med a) at politiet innførte det i første omgang, og b) at de to andre nødetatene også innførte det etterpå. Jeg har hørt om irritasjon over ulik terminologi mellom etatene og at det kan påvirke kommunikasjon og samvirke. Jeg har ofte sittet med et inntrykk av at mye av dette skyldes ulike organisasjonsformer og ulike systemer for organisering og ledelse ved innsats i de tre etatene. Det medvirket til at jeg ville se særlig på ulik organisering som en av utfordringene for samvirket. Jeg har imidlertid vært bevisst på å ikke la dette farge tilnærmingen for mye i intervjuene, siden jeg også ønsket å se om det var andre faktorer som påvirker samvirket mellom nødetatene.

1.5 Kapitteloversikt

Kapittel 2 er en presentasjon av redningstjenesten og nødetatene. Her beskriver jeg hvordan redningstjenesten og nødetatene er organisert. Dette kapitlet er en grundigere innføring i temaet for oppgaven og også del av empirien siden beskrivelsene er basert på de innsamlede dokumentene. I kapittel 3 presenterer jeg det teoretiske rammeverket. I kapittel 4 redegjør jeg for metoden jeg har brukt for å samle inn empiri og svare på problemstillingen, og i kapittel 5 presenteres funnene fra intervjuene. Kapittel 6 inneholder analysen der funn fra dokumenter

og intervju drøftes i lys av teorien, og en oppsummering og konklusjon følger i kapittel 7. Til slutt kommer litteraturlista etterfulgt av intervjuguiden som vedlegg 1 (og eneste vedlegg).

2. Presentasjon av redningstjenesten og nødetatene

I dette kapitlet presenteres redningstjenesten og nødetatene. Jeg vil først sette redningstjenesten inn i en større kontekst for samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg beskriver deretter hvordan redningstjenesten er bygd opp og hver enkelt nødetat er organisert både på skadested i forbindelse med innsats og generelt som etat. Beskrivelsen bygger på ulike dokumenter som legger føringer for og regulerer denne organiseringen. Jeg presenterer også de grunnleggende prinsippene som er førende for arbeid innen samfunnssikkerhet og beredskap generelt og redningstjeneste spesielt.

2.1 Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet defineres i *Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn* (s. 19) som

[s]amfunnets 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.

Beredskap defineres som «planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere hendelser, og redusere konsekvenser av det inntrufne» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 22). Beredskapstiltak kan være å ha oppdatert planverk og gode samarbeidsrutiner, det kan være tekniske hjelpemidler, og det kan være at operative ressurser og materiell til å håndtere en hendelse er tilgjengelige (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

2.1.1 Aktører på ulike nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet

Arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er sektorovergripende og krever samarbeid og samordning mellom ulike myndigheter og forvaltningsnivåer på tvers av sektorgrenser. Arbeidet er fordelt på en rekke aktører på kommunalt, regionalt og statlig nivå og innen både offentlig og privat sektor (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). Det nasjonale beredskapsapparatet for samfunnssikkerhet kan deles inn i tre nivåer: strategisk, operasjonelt og taktisk nivå (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

Strategisk nivå – regjeringen og departementene

Det strategiske nivået omfatter regjeringen og departementene. Regjeringen har det øverste ansvaret for samfunnssikkerheten, og hvert departement har ansvar for beredskapen innenfor sin sektor. Departementene skal legge til rette for og være en pådriver for forebyggende og beredskapsmessige tiltak blant annet ved å sørge for utvikling av regelverk. Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet samordningsansvar for den sivile beredskapen slik at utfordringer som går på tvers av sektorer, ivaretas (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Operasjonelt nivå – statlige forvaltningsorganer

Det operasjonelle nivået omfatter statlige fagorganer som har hele landet som arbeidsfelt, for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Helsedirektoratet og Politidirektoratet. Flere av disse fagorganene har ansvar for viktige operative ressurser som for eksempel politiet og helsetjenesten. Direktoratene og nasjonale faginstanser skal ha oversikt over risiko i egen sektor og skal iverksette forebyggende og beredskapsmessige tiltak. På etatsnivå har DSB en samordningsrolle for arbeidet med samfunnssikkerhet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016; Justis- og beredskapsdepartementet, 2017)

Taktisk nivå – regionalt og lokalt nivå

Taktisk nivå brukes om regionalt og lokalt nivå og omfatter blant annet politidistrikter og særorgan, fylkesmenn og kommuner. Regions- og distriktskontor til statlige forvaltningsorganer kommer også inn under taktisk nivå (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

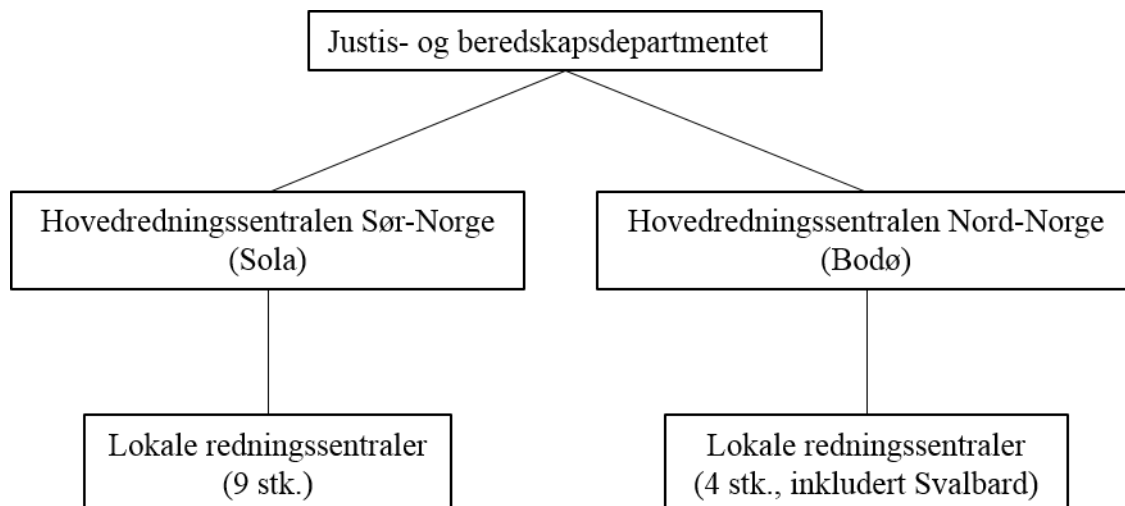
Operative ressurser

Nede på «hendelsesnivået» finner vi de operative ressursene. De operative ressursene er sentrale i arbeidet med samfunnssikkerhet og er i innsats der hendelsen har inntruffet. De operative ressursene omfatter de tre nødetatene, politiet, brannvesenet og helsetjenesten, som kommer først til hendelsessteder. Andre operative ressurser er sykehuspersonell, Sivilforsvaret, redningshelikoptertjenesten, frivillige organisasjoner og Forsvaret (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017). De operative ressursene deltar i mange ulike typer hendelser og inngår blant annet i redningsarbeid og redningstjeneste.

2.2 Den norske redningstjenesten

Redningstjenesten er den delen av norsk samfunnssikkerhet som yter øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner. Redningstjeneste utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner, private virksomheter og personer. Redningstjenesten er altså ikke én organisasjon eller virksomhet, som for eksempel brannvesenet eller politiet, men betegner et samvirke eller samarbeid som er utviklet for å ivareta en funksjon som enkeltorganisasjoner ikke kan ivareta på egen hånd. Redningstjenesten koordineres administrativt av Justis- og beredskapsdepartementet, mens utøvelsen ledes av de to hovedredningssentralene (HRS) og underordnede lokale redningssentraler (LRS). Redningstjenesten omfatter land-, sjø- og luftredningstjeneste (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Redningstjenesten i Norge reguleres i forskriften *organisasjonsplan for redningstjenesten* som ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. juni 2015. Organisasjonsplan for redningstjenesten beskriver oppbygningen av redningstjenesten i hovedredningssentraler og lokale redningssentraler, hvilke aktører som er del av redningstjenesten, og rutiner for samarbeid, ledelse, koordinering, ansvar og oppgaver (Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015, 1–1).



Organisering av redningstjenesten

2.2.1 Hovedredningssentralene (HRS)

Det er to hovedredningssentraler i Norge: HRS Nord-Norge med sete i Bodø, og HRS Sør-Norge med sete på Sola. Hovedredningssentralene er selvstendige organisasjonsheter

direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Begge hovedredningsentralene leder og koordinerer alle typer redningsaksjoner. Sjø- og luftredningstjeneste koordineres alltid fra en av hovedredningsentralene, mens landredning i de fleste tilfeller delegeres til en av de lokale redningsentralene. Hovedredningsentralene har også pådriveransvar for å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innen redningstjenesten. Hovedredningsentralene består av ansatte i administrative og operative stillinger (redningsinspektører og redningsledere) og en avdelingsdirektør som står for den daglige driften etter fullmakt fra politimesteren. Redningsaksjoner ledes og koordineres normalt av redningsledere (på fullmakt fra politimesteren) når redningsledelsen ikke er innkalt (www.hovedredningsentralen.no).

Redningsledelsen ved HRS

Hver av hovedredningsentralene består av en redningsledelse som er sammensatt av de sentrale samvirkepartnerne, og som ledes av politimestrene i Nordland politidistrikt (HRS Nord-Norge) og Sør-Vest politidistrikt (HRS Sør-Norge). Funksjonen som leder av redningsledelsen kommer i tillegg til rollen som leder for eget politidistrikt. Når redningsledelsen er kalt inn, har den det overordnede ledelses- og koordineringsansvaret for en redningsaksjon. Mellom hendelser skal redningsledelsen arbeide for å videreutvikle samvirket mellom aktørene i redningstjenesten ved blant annet å arbeide for økt kunnskap om og forståelse for redningstjenesten i egen sektor (Justis- og beredskapsdepartementet 2015b; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015).

2.2.2 Lokale redningsentraler (LRS)

Underlagt hovedredningsentralene er de lokale redningsentralene (LRS). Det er en lokal redningsentral i hvert politidistrikt og hos Sysselmannen på Svalbard, og LRS utfører vanligvis sin virksomhet fra politidistriktets operasjonssentral. De lokale redningsentralene leder og koordinerer vanligvis landredningsaksjoner. Politiets operasjonssentral håndterer redningsaksjoner etter fullmakt fra politimesteren når redningsledelsen ikke er innkalt (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015).

Redningsledelsen ved lokale redningsentraler

Hver lokal redningsentral består av en lokal redningsledelse som er sammensatt av de sentrale samvirkepartnerne innen landredning. LRS ledes av politimesteren i distriktet. Politimestrene har funksjonen som leder for redningsledelsen i tillegg til rollen som leder for politidistriktet. Når redningsledelsen er kalt inn, har den det overordnede ledelses- og koordineringsansvaret

for en redningsaksjon på lokalt plan. Mellom hendelser skal redningsledelsen arbeide for å videreutvikle samvirket mellom aktørene i redningstjenesten ved blant annet å arbeide for økt kunnskap om og forståelse for redningstjenesten i egen etat eller organisasjon (Justis- og beredskapsdepartementet 2015c).

2.2.3 Operative aktører i redningstjenesten

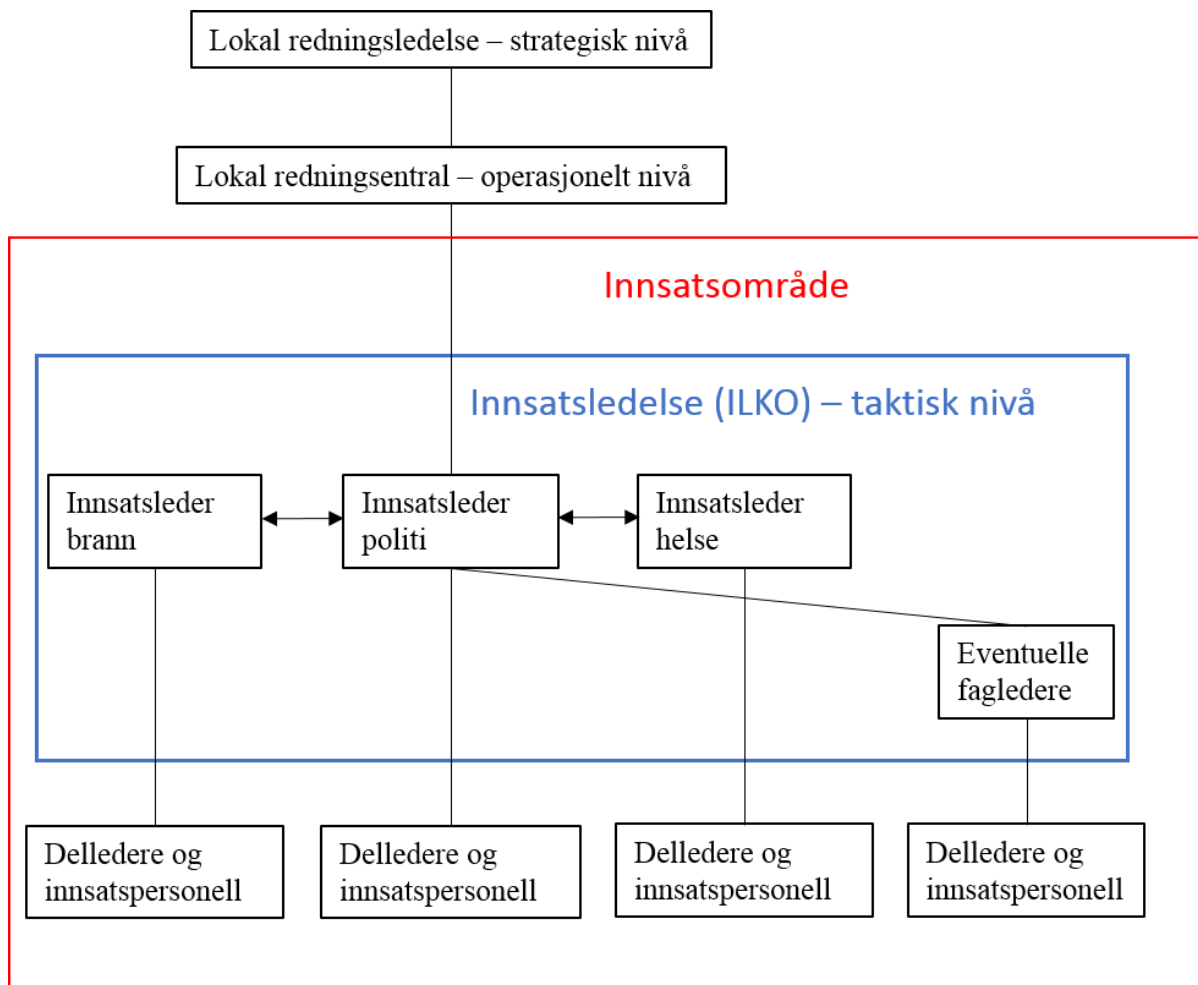
De tre nødetatene er de viktigste operative ressursene i redningstjenesten og de som først ankommer hendelsesstedet. Ved større redningsaksjoner vil det ofte være behov for ytterligere ressurser i tillegg til nødetatene. De viktigste bistandsressursene er Sivilforsvaret, Forsvaret og frivillige organisasjoner. Dette gjenspeiles også i redningsledelsene ved både hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene (Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015; Politidirektoratet, 2011).

2.2.4 Redningsaksjoner

En redningsaksjon er en «håndtering av en hendelse med fare for liv og helse som krever koordinert innsats fra flere etater eller organisasjoner» (Hovedredningssentralen, 2018a, s. 102). Redningsaksjoner koordineres av en av hovedredningssentralene eller en lokal redningssentral. Ved mulige redningstilfeller skal LRS varsle HRS, og operasjonslederen skal i samråd med vakthavende redningsleder på HRS avgjøre om den innkomne meldingen skal anses som et redningstilfelle. Vakthavende redningsleder tar den endelige beslutningen (Hovedredningssentralen, 2018a).

Organisering og ledelse av redningsaksjoner

Redningshendelser ledes på tre nivåer: strategisk, operasjonelt og taktisk.



Ledelsesstruktur i en redningsaksjon på land

Strategisk nivå

Strategisk nivå omfatter ledelsesapparatet på overordnet nivå: redningsledelsene ved hver LRS og redningsledelsene ved de to hovedredningssentralene. Redningsledelsene kalles inn ved behov, og når redningsledelsen er kalt inn under en hendelse, er det den som har det overordnede ledelses- og koordineringsansvaret for hendelsen. Det er likevel operasjonsleder ved LRS som ivaretar operasjonell ledelse, og operasjonsleder vil utøve sitt ansvar og arbeid på vegne av redningsledelsen uavhengig av om redningsledelsen er kalt inn eller ikke (Hovedredningssentralen, 2018a; Hovedredningssentralen, 2018b; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015).

Operasjonelt nivå

Det operasjonelle nivået er ledelsesapparatet som gir oppdrag til og støtter taktisk nivå. Redningsaksjoner på land ledes vanligvis av politiets operasjonsleder fra operasjonssentralen

i politidistriktet på vegne av LRS. Dette nivået kan ved behov forsterkes med politimesterens stab. Når det er satt stab, er det stabssjefen som er øverste leder på operasjonelt nivå, mens operasjonslederen skal lede innsatsen i sanntid og skal ivareta kommunikasjonen med innsatslederen på stedet (Hovedredningssentralen, 2018b; Politidirektoratet, 2011).

Taktisk nivå

Taktisk nivå beskriver innsatsstyrkene og organiseringen av disse på og ved innsatsområdet. Ledelse på dette nivået innebærer direkte kontakt med og samordning av innsatsstyrkene. Redningsaksjoner på land ledes av en *innsatsleder* fra politiet. Det er lokal redningssentral som peker ut innsatslederen, som rapporterer til lokal redningssentral. Innsatsleder skal koordinere, organisere og lede den samlede redningsinnsatsen i innsatsområdet. Innsatslederen oppretter kommandoplass (KO) ved innsatsområdet og knytter til seg andre ledere og ressurspersoner. De øverste lederne fra brannvesenet og helsetjenesten i innsatsområdet kalles hhv. *innsatsleder brann* (IL brann) og *innsatsleder helse* (IL helse). De utgjør normalt innsatsledelsen sammen med innsatsleder (fra politiet). Det kan også være flere ledere med faglig ansvar i en innsats. Disse kalles *fagledere*, for eksempel *fagleder skred* ved skredulykker og *fagleder industri* hvis industrivernet er involvert. Politiets innsatsleder kan også utpeke en egen *fagleder politi* som skal ta seg av de politifaglige oppgavene (eventuell bevissikring o.l.), slik at innsatslederen kan konsentrere seg om overordnet koordinering og ledelse på hendelsesstedet (Hovedredningssentralen, 2018a; Hovedredningssentralen, 2018b; Politidirektoratet, 2011).

2.3 Politiet

Politi- og lensmannsetaten er en statlig etat som ligger under Justis- og beredskapsdepartementet. Politiet reguleres i politiloven, og i paragraf 1 heter det: «Staten skal sørge for den polititjeneste som samfunnet har behov for. Polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten.» (Politidirektoratet, 2016; www.politiet.no).

2.3.1 Beredskap

Beredskap defineres i *Politiets beredskapssystem (PBS)* som «tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser» (Politidirektoratet, 2011, s. 24). Politiet (politidistriktene og særorganene) har et særlig ansvar

i den lokale beredskapen og skal samvirke med blant annet de andre nødetatene, kommunene og frivillige organisasjoner (Politidirektoratet, 2011).

Politiets rolle i redningsaksjoner

Politiet skal ifølge politiloven «iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret» (Politiloven, 1995, § 27 1. ledd). Videre skal politiet iverksette tiltak for å avverge fare og begrense skade, og politiet skal koordinere og lede hjelpeinnsatsen inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet (Politiloven, 1995, § 27 3. ledd). Dette innebærer at politiet har et sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker, og det innebærer også at politiet har myndighet i en akutfase til å ta beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde inntil dette ansvaret overtas av ansvarlig myndighet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

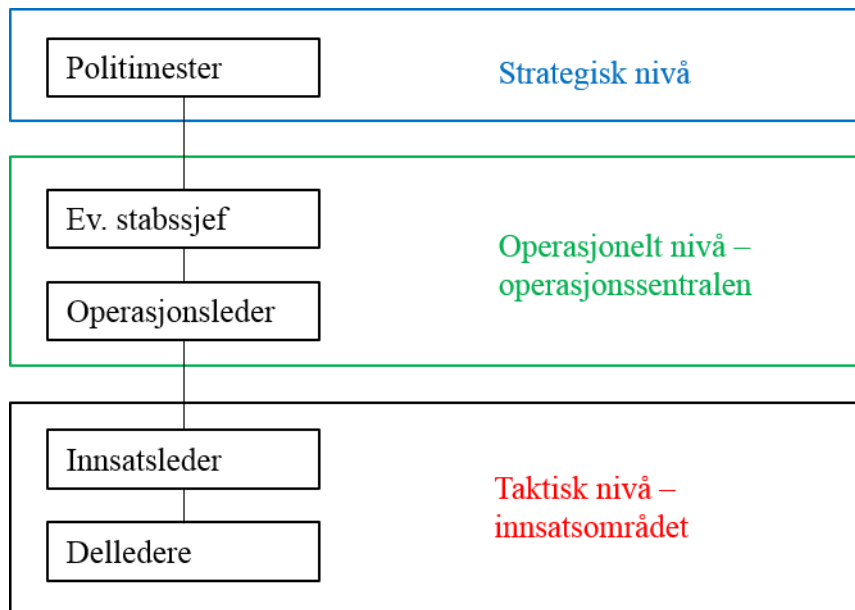
I forbindelse med redningsaksjoner har politiets innsatsleder den overordnede og koordinerende ledelsen av arbeidet i innsatsområdet, men skal ikke lede brannvesenets og helsevesenets faginnsett (Politidirektoratet, 2011). Politiets operasjonssentral har funksjon som lokal redningssentral (LRS) på døgnbasis og ledes av politiets operasjonsleder. Når redningsledelsen er innkalt, ledes redningsledelsen av politimesteren i distriktet (Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015).

2.3.2 Politiets organisering ved innsats

Politiets organisering og ledelse i forbindelse med innsats reguleres i et eget planverk, *Politiets beredskapssystem (PBS)*, som består av tre deler: PBS I inneholder overordnede retningslinjer for politiets beredskap og er offentlig tilgjengelig. PBS II er Politidirektoratets styringsdokumenter, og PBS III er politidistriktenes planverk for eksempel for hendelser på bestemte objekter i distriktet. PBS II og III består delvis av graderte dokumenter som ikke ligger offentlig tilgjengelig. PBS I fastsetter retningslinjer for hvordan politiet skal organiseres og ledes på en enhetlig måte både i ordinære hendelser og i forbindelse med ekstraordinære hendelser og kriser.

Strategisk, operasjonelt og taktisk nivå

Politidistriktene og særorganene er inndelt i tre nivåer: strategisk, operasjonelt og taktisk.



Politiets organisering i forbindelse med innsats

Strategisk nivå

Det strategiske nivået består av politimesteren. I redningsaksjoner er politimesteren og redningsledelsen (hvis den er innkalt) strategisk ledelse i den lokale redningssentralen. På det strategiske nivået utarbeides strategien for hvordan en oppgave skal løses, og dette nivået bør ha en viss distanse til den aktuelle hendelsen (Politidirektoratet, 2011).

Operasjonelt nivå

Det operasjonelle nivået består av operasjonslederen som leder operasjonssentralen. Operasjonell ledelse innebærer å planlegge og koordinere politiinnsatsen for å oppnå målene som er fastsatt av den strategiske ledelsen, og å sikre sammenhengen mellom det strategiske og taktiske nivået (Politidirektoratet, 2011).

Operasjonsleder

Operasjonslederen er politidistriktets øverste leder på operasjonelt nivå ved alle hendelser der det er nødvendig med koordinerende ledelse, og der det ikke er satt stab. Operasjonslederen skal samarbeide med innsatslederen om løsningen av innsatsoppdraget og har ordremyndighet over innsatslederen og innsatspersonell i konkrete aksjoner eller operasjoner (Politidirektoratet, 2011).

Taktisk nivå

Det taktiske nivået består av innsatslederen og innsatsstyrkene som skal gjennomføre oppdragene som gis av operasjonelt nivå. Taktisk ledelse kan bestå av flere nivå med delledere under innsatsledelsen (Politidirektoratet, 2011).

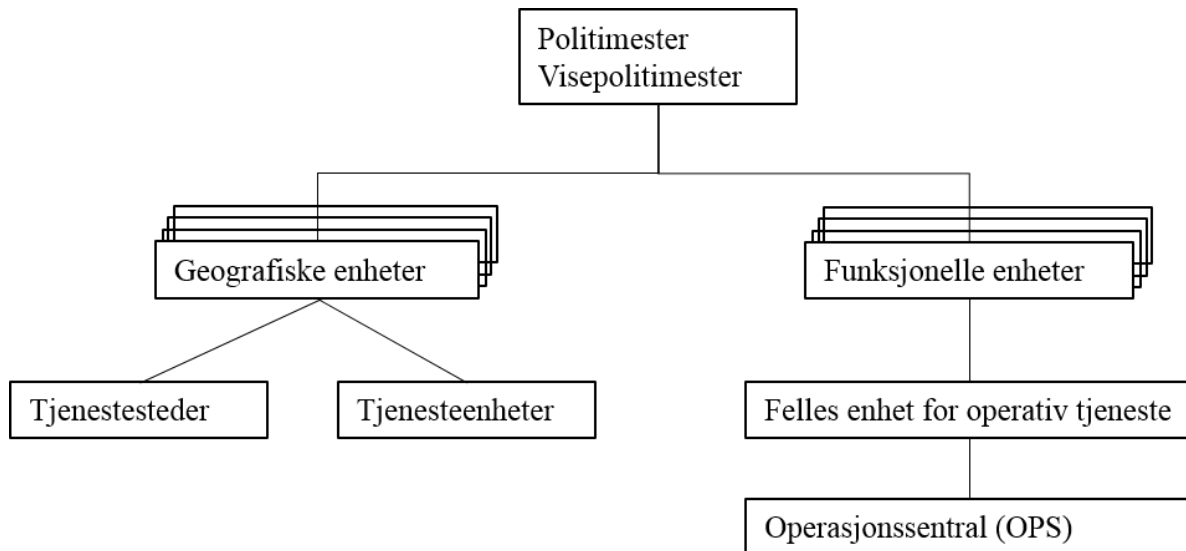
Innsatsleder

Ved hendelser som krever koordinerende ledelse, skal politiet alltid utpeke en innsatsleder. Innsatslederen er politiets øverste leder på taktisk nivå og har ordremyndighet over innsatsstyrkene i en konkret aksjon. Innsatslederen befinner seg i innsatsområdet og har ansvar for overordnet ledelse og koordinering. Ved større hendelser opprettes innsatsleders kommandoplass (ILKO) som den samlede innsatsen ledes og koordineres fra. Innsatslederen har en nestkommanderende som normalt får ansvar for å lede innsatsstyrken slik at innsatslederen kan bruke sin tid på koordinering og ledelse (Politidirektoratet, 2011).

I praksis har politiet tjenestepersoner som er ansatt som innsatsledere og vil få rollen som innsatsleder på et skadested. Politiets innsatsledere er dermed innsatsledere også når de ikke er i innsats på et skadested. Politiet har også fast ansatte operasjonsledere, og både innsatsledelse og operasjonsledelse tilbys som videreutdanningskurs på Politihøgskolen (www.phs.no).

2.3.3 Organisering av politietaten

Politietaten ledes av Politidirektoratet (POD) og består av tolv regionale politidistrikt, flere særorgan og andre enheter med spesialoppgaver. Etaten har nylig gått gjennom en større reform, nærpolitireformen, og har blant annet blitt omstrukturert til færre politidistrikter. Politidistriktene har ansvar for den operative delen av politiet. Distriktene er organisert i to nivåer (Politidirektoratet, 2016; www.politiet.no).



Organisering av politidistriktene

Politimesteren

På nivå én er politimesteren, som har totalansvaret for polititjenesten i politidistriktet. Politidistriktene skal også ha en visepolitimester, som er fast stedfortreder for politimesteren, og strategiske lederstøttestaber for virksomhetsstyring, kommunikasjon samt HR og HMS (Politidirektoratet 2016; www.politiet.no).

Funksjonelle og geografiske driftsenheter

På nivå to er de funksjonelle og geografiske driftsenhetene. De funksjonelle driftsenhetene har fagansvar på konkrete fagområder i politidistriktet. De skal bidra til faglig utvikling i samarbeid med tilsvarende enheter fra andre politidistrikter og særorganer. De geografiske driftsenhetene kan omfatte flere lensmanns- og politistasjonsdistrikter (tjenesteenheter) og lensmannskontor og politistasjoner (tjenestesteder), totalt 116 tjenesteenheter og 225 tjenestesteder. De geografiske driftsenhetene har ansvar for gjennomføring av politioppgavene innenfor sitt geografiske ansvarsområde, med unntak av operasjonssentralen som driftes av den funksjonelle driftsenheten *Felles enhet for operativ tjeneste* (Politidirektoratet 2016; www.politiet.no).

Operasjonssentralen

Alle politidistriktene har egen operasjonssentral. Operasjonssentralen er ledelses- og koordineringssentral for politidistriktet både for det planlagte operative arbeidet og den hendelsesstyrte aktiviteten. Operasjonssentralen mottar og håndterer blant annet anrop til politiets nødnummer 112 og vurderer behovet for innsats, hastegrad, hvor mye ressurser som

må kalles ut, og hvilken prioritet aksjonen skal ha samt om det er behov for trippelvarsling. Det er også operatøren på operasjonssentralen som kaller ut ressurser når situasjonen er klarlagt. Ved redningshendelser fungerer operasjonssentralen som operasjonelt ledelsesnivå for lokal redningsentral (LRS) i redningstjenesten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a; Politidirektoratet, 2011).

2.4 Brannvesenet

Brannvesenet er «landets viktigste tekniske redningsressurs» (Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap [DSB], 2003, s. 21). Det er et kommunalt ansvar å etablere og drifte brannvesen enten alene eller i samarbeid med andre kommuner, og kommunene pålegges dette i brann- og eksplosjonsvernloven. I denne loven fastsettes også brannvesenets oppgaver. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) er nasjonal brannmyndighet (DSB, 2003), og organiseringen og dimensjoneringen av brannvesenet reguleres i forskrift om organisering av brannvesen. I 2017 var det 268 brannvesen i Norge, 618 brannstasjoner og 16 nødalameringsentraler (DSB, 2018).

2.4.1 Beredskap og samarbeid

Alle kommuner skal ha beredskap for innsats mot brann og ulykker. Brannvesenets beredskap skal ivareta hensynet til den nødstilte og sikkerheten til brannvesenets personell. Nødstilte skal få hjelp fra innsatsstyrken som har kortest innsatstid, også om det betyr at innsatsstyrken må krysse kommunegrensene. Kommunene er pålagt å samarbeide med andre kommuner og beredskapsorganisasjoner for å utnytte ressursene i regionen på best mulig måte, og det er kommunens ansvar å inngå samarbeidsavtaler som gjør at disse forholdene blir ivarettatt. Beredskapssamarbeid innebærer også løpende kontakt og samordning av beredskap med andre aktører som politiet, helsemyndighetene og Sivilforsvaret. Dette innebærer blant annet samordnede innsatsplaner, felles øvelser, organisering på skadested og samband (DSB, 2003).

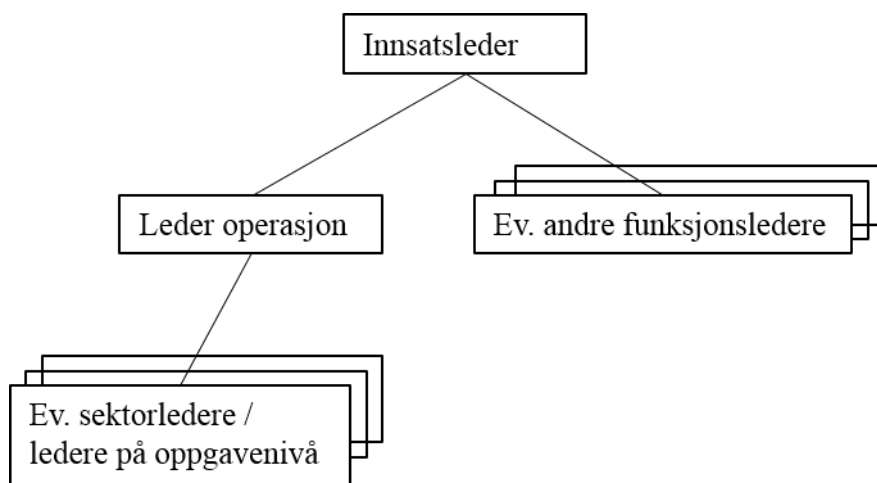
Brannvesenets rolle i redningsaksjoner

I redningsaksjoner har innsatsleder brann det overordnede ansvaret for brannvesenets arbeid i innsatsområdet og er del av innsatsledelsen sammen med innsatslederen fra politiet og innsatsleder helse. Brannvesenet har en representant i den lokale redningsledelsen, og i tillegg kan brannvesenet være rådgiver på ulike nivåer. Hvis brannvesenet er først på hendelsesstedet, har innsatsleder brann den overordnede innsatsledelsen fram til politiet ankommer. Brannvesenet

ivaretar også ordensmyndighet fram til politiet er på stedet (DSB et.al, 2011; Politidirektoratet 2011).

2.4.2 Brannvesenets organisering ved innsats

Brannvesenets organisering ved innsats reguleres i planverket *Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)*, heretter kalt ELS-veilederen. Veilederen er utviklet av DSB, Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet (nåværende Miljødirektoratet) for håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning. Formålet med ELS-veilederen er å beskrive et standardisert ledelsessystem som skal kunne brukes til å håndtere hendelser på en profesjonell, sikker og effektiv måte uavhengig av type hendelse og størrelse på hendelsen. ELS skal brukes av alle brannvesen til organisering av alle typer hendelser, både små og store, for at det skal være et forutsigbart system (DSB, Kystverket & Klima- og forurensningsdirektoratet, 2011).



Brannvesenets organisering i innsatsområdet i henhold til ELS

Prinsippet bak ELS er at det samme systemet skal ligge til grunn for håndtering av en hendelse uavhengig av type hendelse eller størrelse på hendelsen. Alle hendelser ledes av én innsatsleder som planlegger og leder innsatsen, disponerer ressursene og utfører andre ledelsesoppgaver. Ved mindre hendelser kan alle oppgaver og funksjoner knyttet til håndteringen ivaretas av én leder, mens ved større hendelser må innsatsorganisasjonen utvides med flere underledere (funksjonsledere), for eksempel leder operasjon. Det er samme struktur som ligger til grunn, men organisasjonen utvides med personell og ledere etterhvert som hendelsen blir mer kompleks. (DSB et al., 2011).

I praksis vil utrykningslederen i innsatslaget som ankommer brann- eller skadestedet først, gå inn i rollen som innsatsleder. I begynnelsen ivaretar vedkommende alle funksjonene, men ved større hendelser vil innsatsleder (utrykningsleder) rutinemessig varsle overordnet vakt (DSB et al., 2011). Overordnet vakt er en døgkontinuerlig vaktordning med personell som har brannsjefens myndighet i innsatssituasjonen (Forskrift om organisering av brannvesen, 2002). Når overordnet vakt rykker ut til innsatsområdet, overtar vedkommende funksjonen som innsatsleder. Ved en større hendelse vil innsatsleder utvide organisasjonen i tråd med prinsippene i ELS. Innsatsleder er øverste leder og leder håndteringen av hendelsen, og de ulike funksjonslederne er direkte underlagt innsatslederen. Leder operasjon ivaretar de operative og taktiske oppgavene. I store hendelser kan et innsatsområde bli inndelt i flere sektorer med en leder for hver sektor. Sektorlederne rapporterer til leder operasjon, som igjen rapporterer til innsatsleder (DSB et al., 2011).

Ved redningstjeneste overtar politiet ordensansvar og skadestedsledelse når de ankommer skadestedet. Før politiet ankommer, har overordnet innsatsleder fra brannvesenet ansvar for disse funksjonene. Når branninnsatsen ikke også er redningstjeneste, er det brannvesenet som leder innsatsen (DSB, 2003).

Strategisk nivå, taktisk nivå og oppgavenivå

Organiseringen av brannvesenet under innsats skal følge ELS, noe som innebærer at innsatsorganisasjonen som hovedprinsipp har tre nivåer: strategisk nivå, taktisk nivå og oppgavenivå. Innenfor det taktiske nivået kan det være flere mellomnivåer fordelt på sektorer (DSB, 2013, s. 114–115).

Strategisk ledelse

Brannsjef og brannsjefens stedfortredere har den overordnede og strategiske ledelsen i en region for å kunne koordinere og lede større hendelser. Ofte er den strategiske ledelsen hos brannvesenet plassert ved innsatsområdet under innsats. Strategisk ledelse under innsats skal se innsatsen i en større sammenheng ved å forutse og planlegge utviklingen fram i tid, og skal ivareta den overordnede ledelsen av brannvesenet under innsats. Lederen på dette nivået fungerer som overordnet innsatsleder til politiet ankommer og vil ivareta kontakten med politiets innsatsleder og andre etaters innsatsledere og fagledere i ILKO (DSB, 2013, s. 114).

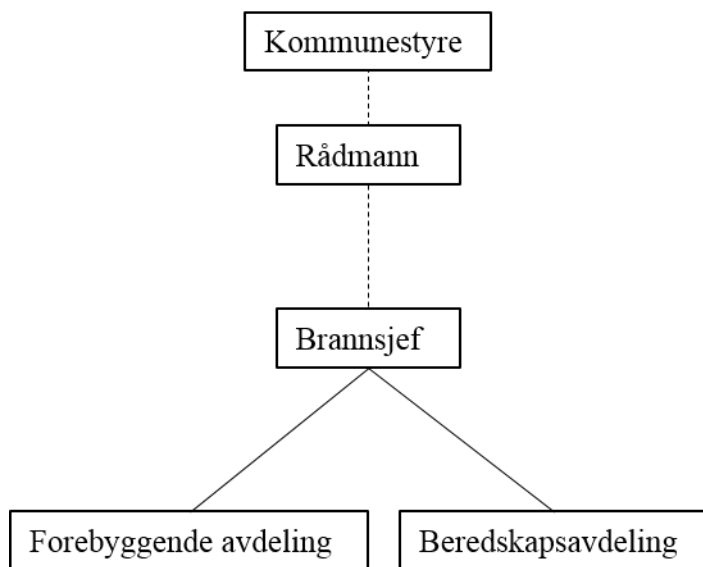
Taktisk ledelse

Den taktiske ledelsen ivaretas av utrykningslederen som fordeler oppgaver til innsatslagene og samordner gjennomføringen av innsatsen. Utrykningslederen leder og koordinerer lag hvis det er flere lag eller grupper av mannskap i innsats (DSB, 2013, s. 114–115).

Oppgavenivå – taktisk ledelse på mellomnivå

Ledelse på oppgavenivå er ledelse på et taktisk mellomnivå og kan brukes ved store hendelser med mange lag i innsats. Taktisk mellomnivå innebærer da direkte overoppsyn med og koordinering av mannskapene i fremste linje, for eksempel ledelse av røykdykkere. Lederen på dette nivået har ansvar for å ivareta oppgaveledelse i forbindelse med innsats. I mindre brannvesen og ved mindre hendelser ivaretas de to taktiske ledelsesnivåene av samme person (DSB, 2013, s. 115).

2.4.3 Organisering av brannvesenet



Organisering av brannvesen

Brannvesenet ledes av en brannsjef. Stillingen som brannsjef kan være heltidsstilling eller deltidstilling avhengig av antall innbyggere i kommunen eller brannvernregionen. Regioner eller kommuner med mer enn 20 000 innbyggere skal ledes av en brannsjef i hel stilling. Brannvesenet skal organiseres med en forebyggende avdeling og en beredskapsavdeling med respektive avdelingsledere. Også her er det krav om heltidsstillinger i regioner eller kommuner med mer enn 20 000 innbyggere (Forskrift om organisering av brannvesen, 2002).

Brannsjefens hovedoppgaver er gjennomføring av beredskapsoppgaver og forebyggende arbeid. Brannsjefen har overordnet lederansvar i innsatssituasjoner og skal være del av overordnet vakt når det er etablert. Avdelingslederne skal sikre samordning og koordinering av sin respektive avdelings virksomhet med de andre avdelingene i brannvesenet (DSB, 2003).

Nødalarmeringssentral

Kommunene i en brannvernregion plikter å være tilsluttet felles nødalarmeringssentral. Nødalarmeringssentralen kan være kommunal eller organiseres som et selvstendig selskap der alle deltakende kommuner får medbestemmelse og styringsrett. Sentralen skal være døgnbemannet, og den skal være samordnet med nødmeldesentralene til de andre nødetatene (DSB, 2003). Brannvesenets nødalarmeringssentral er felles for flere brannvesen og har i utgangspunktet ikke myndighet over ressursene annet enn til utkalling av tilstrekkelig ressurser, i motsetning til politiets operasjonssentral som er en ledelses- og koordineringssentral (DSB, 2014, s. 26). Det pågår nå et arbeid med å tilpasse de geografiske ansvarsområdene til nødalarmeringssentralene for brannvesenet til de nye politidistriktene etter nærpolitireformen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

2.5 Helsetjenesten

Helsetjenesten i Norge er regulert i flere lover og forskrifter, blant annet *helseberedskapsloven*, *spesialisthelsetjenesteloven*, *helse- og omsorgstjenesteloven* og *akuttmedisinforskriften*. Som nødetat og samvirkeaktør i forbindelse med innsats på skadested har helse-tjenesten ansvar for akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus, det vil si medisinsk nødmeldetjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten. Kommunene skal tilby legevaktordning og døgnbemannet legevaktssentral, mens de regionale helseforetakene skal ha døgnbemannet nødmeldetjeneste, tilby ambulansetjenester og delta i søk- og redningsoperasjoner (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018; Politidirektoratet, 2011).

2.5.1 Helseberedskap

Helseberedskap er «forvaltningens og helse- og omsorgstjenestens forebygging av uønskede hendelser og håndtering av slike hendelser». Formålet med helseberedskap er «er å verne liv og helse og bidra til at befolkningen kan tilbys nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester ved kriser og katastrofer i fredstid og krig» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 5).

Helsetjenestens rolle i redningsaksjoner

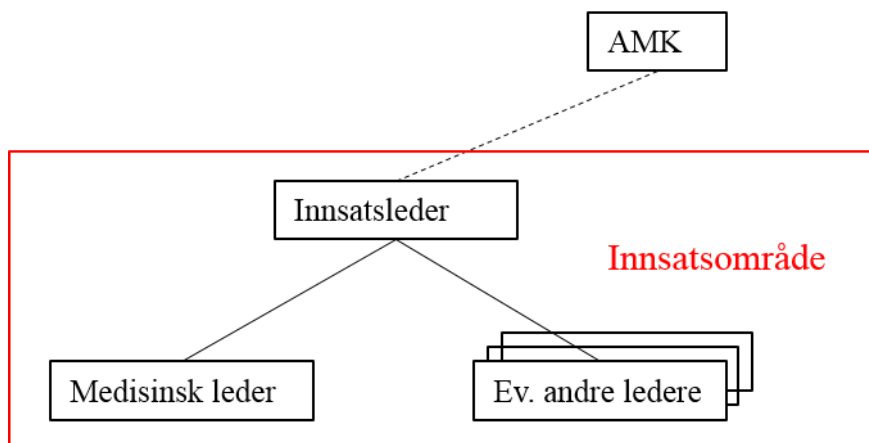
Helsetjenestens innsats på et skadested er primært rettet mot å yte akutt helsehjelp til pasienter, og sekundært å yte psykososial innsats overfor involverte som ikke har alvorlige eller livstruende fysiske skader. Helsetjenesten har ansvar for å transportere pasienter videre til sykehus for behandling, og en av oppgavene er å sikre inn- og utkjøringsveier slik at pasienttransport ikke hindres. Innsatsleder helse har det overordnede ansvaret for helsetjenestens innsats i innsatsområdet og er del av innsatsledelsen. Helsetjenesten har en representant i redningsledelsen og i tillegg kan representanter fra helsetjenesten fungere som rådgivere på ulike nivåer. (Helsedirektoratet, 2016; Politidirektoratet, 2011).

2.5.2 Helsetjenestens organisering på skadested

Organisering og ledelse av helsetjenestens innsats i forbindelse med innsats er beskrevet i *Nasjonal veileder for helsetjenestens organisering på skadested* (heretter kalt Nasjonal veileder for helse). Denne veilederen ser på de akuttmedisinske tjenestene utenfor sykehus. Det overordnede målet i en redningsinnsats er å redde mennesker fra død eller skade, og ressursene til helseinnsatsen på et skadested skal primært settes inn på oppgaver som redder liv. Når livreddende virksomhet har tilstrekkelig ressurser, skal helseinnsatsen i tillegg bidra til å lindre lidelse, forebygge komplikasjoner og ivareta grunnleggende omsorgsbehov. Sekundært skal helseinnsatsen bistå de samarbeidende nødetatene med andre oppgaver (Helsedirektoratet, 2016).

Organisering og ledelse ved innsats

Helsetjenestens organisering og ledelse i et innsatsområde skal være gjenkjennelig fra hendelse til hendelse uavhengig av type hendelse og hendelsens omfang og kompleksitet. Helsetjenestens innsats skal ledes av *innsatsleder helse* (IL helse) og *medisinsk leder helse* (MLH) (Helsedirektoratet, 2016).



Helsetjenestens organisering i innsatsområdet

Innsatsleder helse

Innsatsleder helse (IL helse) skal lede helsetjenestens samlede innsats i innsatsområdet. IL helse sitter i innsatsleders kommandoplass (ILKO) og er kontaktpunkt for de øvrige nødetatene under redningsaksjonen. IL helse er også kontaktpunkt for AMK-sentralen og øvrige helseressurser. IL helse skal fordele ressursene slik at helsetjenestens oppgaver i innsatsområdet løses på best mulig måte, og skal ideelt sett kunne fokusere på organisatorisk ledelse og logistikk (Helsedirektoratet, 2016).

Første helseressurs som kommer til et skadested, skal iverksette medisinske behandlingstiltak og ivareta innsatsledelsen for helseinnsatsen. Det betyr at hvis ambulanse ankommer først, vil det være fartøysjefens ansvar å ta rollen som IL helse, mens det andre ambulansespersonellet yter medisinsk behandling. Hvis lege i vakt kommer først til skadestedet, tar legen ansvar for helsetjenestens innsats inntil andre kommer og eventuelt overtar (Helsedirektoratet, 2016). Helsepersonell har ingen lovfestet ordremyndighet på skadestedet slik brannvesenet har, men vil ifølge informanten fra HRS ta dette ansvaret inntil politiet eller brannvesenet er på plass hvis helsetjenesten ankommer som første nødetat.

Medisinsk leder helse

Medisinsk leder helse (MLH) er øverste medisinske leder og medisinsk-faglig rådgiver for innsatsleder helse. Rollen som MLH skal alltid bekles av en lege. Hvis det ikke er lege til stede, er det IL helse som har ansvar for de oppgavene som tilligger MLH. Hovedoppgaven til MLH er å lede arbeidet med akuttmedisinske vurderinger, prioriteringer og behandling av pasienter (Helsedirektoratet, 2016).

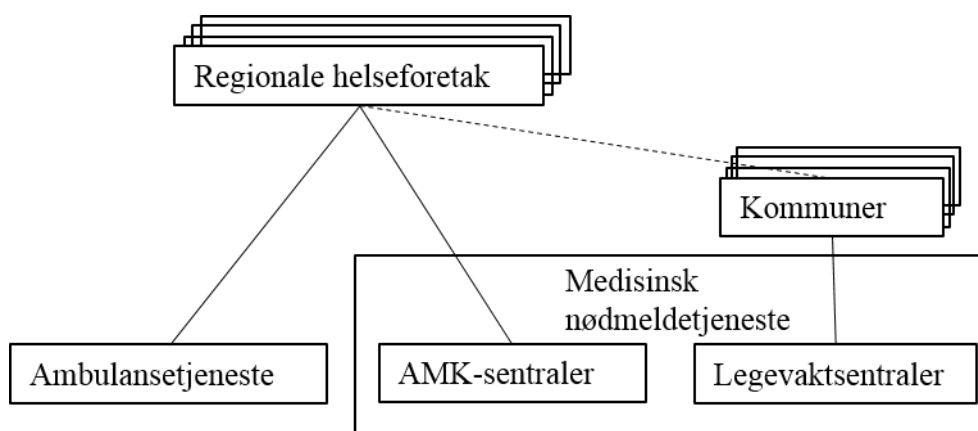
Andre lederfunksjoner

De fleste hendelser vil ikke kreve flere ledere enn IL helse og MLH, men ved større hendelser kan IL helse i tillegg utpeke ledere som ivaretar bestemte oppgaver. Eksempel på dette er *ressurskoordinator helse* som har ansvar for å ta imot ressurser som ambulanser når de ankommer, og fordele dem til konkrete arbeidsoppgaver. Hvis det er mange pasienter og det opprettes en samleplass for skadde som skal transporteres videre, kan det være hensiktsmessig å ha en *leder evakuering* inne på skadestedet og en *leder samleplass* på samlelassen som koordinerer arbeidet i hvert sitt område. Ledelsesorganisasjonen må tilpasses innsatsområdet, og det kan være hensiktsmessig med sektorledere med samme ansvarsoppgaver på ulike steder, for eksempel ved tunnelbrann der innsatsen pågår i begge ender av tunnelen (Helse- direktoratet, 2016).

AMKs rolle i innsats

Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) har ansvar for å styre og koordinere ambulanseressurser, både bil-, båt- og luftambulanse, samt å mobilisere ressurser. Under innsats har AMK-sentralen ansvar for å koordinere helseressursene på vei til og fra et innsatsområde, mens innsatsleder helse disponerer og koordinerer ressursene i innsatsområdet. AMK og innsatsleder helse skal være i løpende kontakt, og AMK skal sørge for nødvendig informasjonsflyt mot aktuelle helseforetak. I tillegg skal AMK bistå lederne i innsatsområdet med råd om evakuering og fordeling av pasienter, og AMK-lege skal være tilgjengelig for konsultasjon ved behov. AMK skal også holde oversikt over hvor pasienter bringes (Helsedirektoratet, 2016).

2.5.3 Organisering av helsetjenesten



Organisering av helsetjenesten

Helsetjenesten i Norge er organisert i to forvaltningsnivåer: Kommunene har ansvar for primærhelsetjenesten, og de regionale helseforetakene har ansvar for spesialisthelsetjenesten (Helsedirektoratet, 2016).

Primærhelsetjenesten

Kommunene har ifølge helse- og omsorgstjenesteloven ansvar for at personer som oppholder seg i kommunen, får tilbud om nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kommunen skal tilby hjelp ved ulykker og akutte situasjoner i form av legevakt, døgnkontinuerlig medisinsk akuttberedskap og medisinsk nødmeldetjeneste (legevaktsentral) (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011).

Spesialisthelsetjenesten

Spesialisthelsetjenesten er organisert i fire statseide regionale helseforetak; Helse Vest, Helse Sør-Øst, Helse Midt-Norge og Helse Nord. De fire regionale helseforetakene eier helseforetak som tilbyr tjenester som sykehustjenester, akuttmedisinsk beredskap og medisinsk nødmeldetjeneste (akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK)) (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018).

Medisinsk nødmeldetjeneste

Den medisinske nødmeldetjenesten består av kommunal legevaktsentral og akuttmedisinsk kommunikasjonsentral. Døgnbemannet legevaktsentral er et kommunalt ansvar. Kommunene skal etablere og drifte en døgnbemannet legevaktsentral med et felles nasjonalt telefonnummer (116 117). Legevaktsentralene skal motta og håndtere hendelser om øyeblikkelig hjelp og videreformidle henvendelser om akuttmedisinsk hjelp til AMK-sentral. Lege i vakt skal yte hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, og skal rykke ut hvis det er nødvendig (Akuttmedisinforskriften, 2015).

De regionale helseforetakene har ansvar for å etablere og drifte telefonnummeret for medisinsk nødhjelp (113) samt å etablere og drifte akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK-sentraler). Det er 16 AMK-sentraler i Norge (Helse- og omsorgsdepartementet, 2016). Det vil si at det er flere AMK-sentraler per helseregion, og det regionale helseforetaket skal utpeke én AMK-sentral som har koordineringsansvar i regionen. AMK-sentralene skal håndtere henvendelser om akuttmedisinsk bistand. De skal umiddelbart iverksette trippelvarsling ved behov for innsats fra flere nødetater og ved behov varsle andre berørte AMK-sentraler og

hovedredningssentralene (Akuttmedisinforskriften, 2015). I forbindelse med nærpolitireformen, der det er et mål å samlokalisere nødmeldesentralene til politi (112-sentralene) og brann (110-sentralene), legges det også til rette for at AMK-sentralene kan samlokaliseres med 110- og 112-sentralene i framtida (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

2.6 Grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhet og redningstjeneste

Arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og redningstjeneste er basert på flere grunnleggende prinsipper. Det er fire grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap generelt og fire grunnleggende prinsipper for redningstjenesten. To av prinsippene, samvirkeprinsippet og ansvarsprinsippet, er like for begge områdene. Utover disse to bygger samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet, mens redningstjenesten i tillegg bygger på prinsippet om integrert tjeneste og koordineringsprinsippet. Arbeidet i redningstjenesten følger både prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap generelt og prinsippene for redningstjeneste spesielt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015).

2.6.1 Felles prinsipper

Samvirkeprinsippet

Både innen redningstjenesten og innen samfunnssikkerhet generelt er *samvirkeprinsippet* et av de bærende prinsippene, men det er noe ulikt formulert for de to områdene.

Samvirkeprinsippet innen redningstjenesten

Innen redningstjenesten er samvirkeprinsippet formulert i *Organisasjonsplan for redningstjenesten* (2015) 1–4:

Alle offentlige organer som har kapasitet, informasjon eller kompetanse egnet for redningsformål, plikter å bidra i redningstjenesten med til enhver tid tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og fullmakter. Samvirkeprinsippet innebærer at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke både i det forberedende arbeidet og under redningsaksjoner.

Samvirkeprinsippet er en av bærebjelkene i den norske redningstjenesten. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige, frivillige og private, og alle offentlige organer som kan bidra i redningstjeneste, har plikt til å bidra. Samvirkeprinsippet innebærer at aktørene

«har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke ...» (Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015, 1–4). Dette gjelder både for det forberedende arbeidet og under redningsaksjoner. Hovedredningssentralene har et spesielt ansvar for «å vedlikeholde og videreutvikle samvirket innen redningstjenesten mellom hendelsene» (Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015, 2–1). I tråd med samvirkeprinsippet skal de offentlige institusjonene bære egne kostnader ved å delta i redningstjeneste, mens private virksomheter, privatpersoner og frivillige organisasjoner kan kreve refusjon av utgifter i forbindelse med redningstjeneste. Samvirkeprinsippet vises blant annet ved at redningstjenesten på begge nivåer (HRS og LRS) ledes av en redningsledelse som er satt sammen av ulike offentlige og frivillige aktører. (Hovedredningssentralen, 2018a; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015)

Samvirkeprinsippet innen samfunnssikkerhet og beredskap

Samvirke har siden tidlig på 2000-tallet blitt fremhevet som viktig innen samfunnssikkerhet og beredskap, men som et uttalt grunnleggende prinsipp for samfunnssikkerhet og beredskap generelt ble samvirkeprinsippet innført i *Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet*. Her innebærer samvirkeprinsippet at

myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering

(s. 39). Samvirkeprinsippet ble introdusert for å «sikre godt samvirke mellom aktører» og for å «tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 5). Tanken var også at ved å innføre samvirkeprinsippet også for annet samfunnssikkerhetsarbeid i tillegg til redningstjenesten, ville man få et gjennomgående prinsipp uavhengig av type krise eller hvilket nivå krisen håndteres på (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). I *Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn* forklares samvirkeprinsippet ytterligere som «å utvikle gode former for samarbeid med de aktørene det er nødvendig å samarbeide med, avklare og ta hensyn til gjensidige avhengigheter, og se ressursene som helhet» (s. 21).

Ansvarsprinsippet

Ansvarsprinsippet er det andre av de felles prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap generelt og redningstjenesten spesielt. Ansvarsprinsippet betyr at det er den myndigheten eller etaten som har ansvaret for et område til daglig, som har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer. Ansvaret omfatter også

planlegging av hvordan funksjoner på ansvarsområdet skal opprettholdes og videreføres ved ekstraordinære hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

I *Organisasjonsplan for redningstjenesten* 1–4 har prinsippet en litt annen ordlyd, men intensjonen er den samme: «Det organet som har ansvar for funksjoner eller oppgaver til daglig, har også ansvaret for disse under en redningsaksjon, uavhengig av omfang og årsak til denne».

2.6.2 Øvrige prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap

Likhetsprinsippet

Likhetsprinsippet betyr at «den organisasjonen man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 39). Likhetsprinsippet skal også ses som en utdypning av ansvarsprinsippet ved at det understreker at ansvarsforholdene internt i organisasjoner og mellom organisasjoner skal være det samme også i krisesituasjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

Nærhetsprinsippet

I nærhetsprinsippet ligger det at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Tanken bak dette prinsippet er at den som har størst nærhet til krisen, også har best forutsetninger for å håndtere den. Også dette prinsippet skal ses i sammenheng med ansvarsprinsippet: Hvis det oppstår en krise innenfor ansvarsområdet til en virksomhet eller kommune, er det denne virksomheten eller kommunen som i utgangspunktet har ansvaret for å håndtere krisen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012).

2.6.3 Øvrige prinsipper for redningstjenesten

Prinsippet om integrert tjeneste

Prinsippet om integrert tjeneste betyr at redningstjenesten omfatter alle typer redningsaksjoner knyttet til land-, sjø- og luftredningstjeneste. Det er altså det samme lederapparatet som har ansvaret for å håndtere redningshendelser uavhengig av om hendelsene innebærer landredning, sjøredning eller luftredning (Hovedredningssentralen, 2018a; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 1–4).

Koordineringsprinsippet

Det siste prinsippet, koordineringsprinsippet, innebærer at det er hovedredningsentralene og de underlagte lokale redningsentralene som koordinerer redningstjeneste i forberedelser og innsats. Politiets operasjonssentral fungerer som lokal redningsentral i sitt politidistrikt, og organisasjonsplan for redningstjenesten gir politiet myndighet til å lede redningsaksjoner der redningsledelsen ikke er innkalt (Hovedredningsentralen, 2018a; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015).

3. Teori

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven.

Problemstillingen i oppgaven fokuserer på samvirket mellom de tre nødetatene i forbindelse med redning. Jeg vil derfor beskrive teorier som kan belyse de mekanismene som ligger til grunn for samvirket mellom nødetatene når de er i innsats, og for organiseringen av redningstjenesten. Nødetatene er tre selvstendige virksomheter med egne mål og egen organisering som skal samvirke i forbindelse med redning og som del av den norske redningstjenesten. Denne typen samvirke og organisering kan ses i lys av teorier om governance (samstyring), samordning og spesialisering, og jeg redegjør for disse teoriene nedenfor. Jeg vil også redegjøre kort for byråkrati, siden de tre nødetatene har en byråkratisk organisasjonsform som man kan anta vil påvirke samvirket mellom dem. Jeg vil også se på samvirket og organiseringen av redningsinnsats i lys av et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv samt et flernivåperspektiv i analysen, og jeg redegjør for disse perspektivene til slutt i dette kapittelet.

3.1 Governance

Governance-begrepet ble lansert mot slutten 90-tallet som en «innfallsvinkel til å kunne beskrive kompleksiteten som har oppstått rundt offentlig problemløsning og tjeneste-produksjon» (Øgård, 2014, s. 100). Det finnes flere definisjoner av governance. Nelson og Zadek (referert i McQuaid, 2010) definerer governance som rammeverket for hvordan politisk, økonomisk, sosial og administrativ autoritet utøves på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå, og de sier videre at dette rammeverket kan bestå av en rekke mekanismer, prosesser, institusjoner og relasjoner som enkeltborgere, grupper og organisasjoner kan bruke til å uttrykke sine interesser, ivareta sine rettigheter og plikter samt mekle mellom ulikheter gjennom.

Røiseland og Vabo (2012) skriver at governance er et vidt begrep, og de mener det ikke finnes en norsk oversettelse som dekker hele den vide betydningen. Norske betegnelser vil derfor måtte gjenspeile hvilken variant av governance-begrepet som menes. Selv benytter de *samstyring* som en norsk oversettelse, og de definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (s. 21). Samstyring skjer i strukturer der ulike, men mer eller mindre likeverdige

aktører samhandler i forbindelse med en oppgave. Røiseland og Vabos definisjon av samstyring omfatter både vertikale og horisontale relasjoner (Røiseland & Vabo, 2012).

Røiseland og Vabo påpeker tre viktige aspekter ved samstyring. Det første aspektet handler om at aktørene er gjensidig avhengige av hverandre. De forsøker å oppnå noe som de bare kan oppnå i fellesskap, for eksempel knyttet til en oppgave de skal ivareta. Samstyringen blir da en slags dugnad, der hver aktør deltar med ulike ressurser i form av for eksempel ekspertise eller penger. Det andre aspektet dreier seg om hvordan beslutninger fattes. Siden aktørene er gjensidig avhengig av hverandre, fører det til at beslutninger må tas basert på diskurs eller forhandlinger. Det siste aspektet handler om at samstyringen er en planlagt og målorientert aktivitet fordi det er et forsøk på å oppnå noe. Dette innebærer at samstyringen også involverer vanlige organisasjonsprosesser som å fastsette mål, utforme strategier og koordinere aktiviteter. Strukturen til aktørene vil derfor kunne minne om en organisasjon, men strukturen er i utgangspunktet løsere enn det vi forbinder med en formell organisasjon (Røiseland & Vabo, 2012).

3.1.1 Flernivåstyring (multi-level governance)

Flernivåstyring, eller multi-level governance, er en styringsform som innebærer at styringsansvaret er fordelt både vertikalt og horisontalt, det vil si på flere myndighetsnivåer både oppover og nedover og mellom ulike organer på samme nivå (Rykkja, 2008). Røiseland og Vabo skriver at i deres samstyringsterminologi oppfatter de flernivåstyring som *vertikal samstyring*, siden deres definisjon av samstyring allerede omfatter både vertikale og horisontale relasjoner. Deres forståelse av vertikal samstyring tilsvarer Rykkjas forståelse av flernivåstyring, altså at ansvar og oppgaver er delt både vertikalt mellom styringsnivåer og horisontalt mellom aktører, og at man er avhengig av samarbeid både vertikal og horisontalt (Røiseland & Vabo, 2012). Jeg velger å bruke betegnelsen *flernivåstyring*.

Marks og Hooghe (2004) deler flernivåstyring inn i to typer basert på visjon for organisering: type I og type II. Type I består av aktører som representerer generelle myndighetsområder, og myndighetsområdene til de ulike deltakerne verken krysser hverandre eller overlapper. Beslutningsmyndigheten er spredt over de ulike myndighetsområdene, som dekker et begrenset antall nivåer. I type II har aktørene oppgavespesifikke myndighetsområder som kan krysse hverandre og overlappe. Myndighetsområdene kan være på flere nivåer, tanken er at en

tjeneste skal utføres der det er mest effektivt. Myndighetsområdene kan også ha ulike proporsjoner (Marks & Hooghe, 2004).

Flernivåstyring innebærer økt gjensidig avhengighet mellom samfunnsaktører både vertikalt og horisontalt, altså både mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer og mellom offentlige organer på samme forvaltningsnivå. Flernivåstyring kan komme til uttrykk gjennom blant annet nettverksrelasjoner, offentlig-privat samarbeid og ulike former for partnerskap (Fimreite, Lango, Læg Reid & Rykkja, 2014).

3.1.2 Styringsnettverk

Røiseland og Vabo skriver at deres definisjon av samstyring ligger nær Sørensen og Torfings definisjon av styringsnettverk. Sørensen og Torfing (2005) definerer styringsnettverk som «en relativt stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationalt set autonome aktører, som interagerer og forsøker at påvirke hinanden gjennom forhandlinger, der finder sted inden for et intitutionaliseret fællesskab, som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og i en bred forstand bidrager til den offentlige styring» (s. 15).

De forskjellige dimensjonene i definisjonen av styringsnettverk bidrar til å skille styringsnettverk fra grupper på den ene siden og organisasjoner på den andre. Et styringsnettverk er mer enn en gruppe aktører på et felt; et nettverk har en gjensidig avhengighet mellom aktørene som fører til en forhandlingsbasert samhandling. Styringsnettverk er heller ikke byråkratiske organisasjoner. De har ofte organisasjoner som deltakere, men siden aktørene har selvstendige ressurs- og regelgrunnlag, nettverket har en autonom selvregulering og de felles målsettingene og reglene stadig forhandles, kan ikke styringsnettverkene ses som organisasjoner. Grensen mellom styringsnettverk, grupper og organisasjoner er imidlertid flytende (Sørensen & Torfing, 2005).

Styringsnettverk kan anta mange ulike former. De kan være formelle, lovbestemte styringsnettverk som er initiert ovenfra, eller «selvgrodde», uformelle nettverk som er initiert nedenfra. De kan også variere med hensyn til aktørkrets, formål og avgrensning i tid og rom. Med tanke på aktørkrets kan det skilles mellom intraorganisatoriske nettverk som henter deltakere fra samme organisasjon, og interorganisatoriske nettverk som har deltakere fra forskjellige organisasjoner (Sørensen & Torfing, 2005).

3.1.3 Partnerskap

Betegnelsen *partnerskap* dekker et flerdimensjonalt kontinuum av ulike konsepter og praksiser og beskriver en rekke ulike typer relasjoner under forskjellige omstendigheter og på ulike steder (McQuaid, 2010). OECD (referert i McQuaid, 2010, s. 128) har definert partnerskap som

Systems of formalised co-operation, grounded in legally binding arrangements or informal understandings, co-operative working relationships, and mutually adopted plans among a number of institutions. They involve agreements on policy and programme objectives and the sharing of responsibility, resources, risks and benefits over a specified period of time.

I Røiseland og Vabo defineres partnerskap som «en vedvarende samarbeidsrelasjon mellom minst to prinsipaler som overfører ressurser til partnerskapet, og hvor de ulike partnerne har et medansvar for utfallet» (Røiseland & Vabo, 2012, s. 26). Partnerskap er relativt formaliserte og avtalebaserte samarbeidsmønstre (Røiseland & Vabo, 2012). Partnerskap har flere kjennetegn som er med på å definere dem: De forener en sammenslutning av interesser fra mer enn én sektor for å oppnå enighet, de har felles mål og en strategi for å nå dem, de deler risiko, ressurser og ferdigheter, og de oppnår gjensidig nytte og synergi (Hutchinson & Campbell, 1998).

Partnerskap vs. nettverk

De ulike definisjonene og omtalene av partnerskap og nettverk er til dels svært overlappende. Det dreier seg om stabile samarbeid mellom autonome, men gjensidig avhengige parter. Partnerskap kan se ut til å betegne mer formaliserte samarbeid, gjerne avtalebaserte, og kan slik ses som en undertype av nettverk, som også kan være mindre formaliserte. Slik jeg leser det, kan det se ut til at det som hos Sørensen og Torfing omtales som *formelle styringsnettverk*, til en viss grad tilsvarer det som av andre omtales som *partnerskap*, blant annet vil Hutchinson og Campbells kjennetegn også være beskrivende for styringsnettverk og governance generelt, jf. Røiseland og Vabos definisjon av samstyring der aktørene «gis felles retning og mening».

3.1.4 Spesialisering og samordning

Governance og nettverksstyring er som tidligere beskrevet teorier som forsøker å forklare de ulike komplekse formene for styring av offentlig problemløsning og samordning av aktører. Jeg vil her se nærmere på teorier for samordning, men vil først redegjøre for spesialisering, siden samordning og spesialisering henger sammen.

Spesialisering

Spesialisering handler om hvordan oppgaver blir skilt fra hverandre ved hjelp av organisasjonsstruktur. Det kan skilles mellom horisontal og vertikal spesialisering. Vertikal spesialisering dreier seg om fordeling av ansvar og oppgaver mellom ulike nivåer i et hierarki, mens horisontal spesialisering handler om hvordan oppgaver fordeles på samme hierarkiske nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015; Fimreite et al., 2014).

Det er vanlig å skille mellom fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering: formålprinsippet (sektorprinsippet), prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet. Formålprinsippet deler sakene etter formåls- eller sektorområder, for eksempel ulike sektorer eller funksjoner. I prosessprinsippet fordeles sakene etter fremgangsmåte eller prosess som brukes for å oppnå et formål, for eksempel tilsyn eller regulering. Klientprinsippet samler saker som angår en bestemt del av befolkningen, i én organisasjon for å oppnå et enhetlig prinsippet. Geografiprinsippet betyr at organisasjonsstrukturen speiler en territoriell oppdeling av samfunnet, for eksempel regioner og kommuner (Christensen et al., 2015; Fimreite et al., 2014).

Samordning

I litteraturen brukes både *samordning* og *koordinering* som oversettelse av det engelske *co-ordination*. Jeg velger å bruke *samordning*, siden det ser ut til å være den vanligste oversettelsen, men legger merke til at Røiseland og Vabo har brukt *koordinere* i sin definisjon av samstyring.

Samordning henger sammen med spesialisering. Behovet for samordning er gammelt i offentlig forvaltning, både mellom ulike nivåer i forvaltningen og mellom virksomheter som tilbyr ulike tjenester. Samordning kan komme til uttrykk i ulike organisasjonsformer og i relasjoner mellom ulike organisasjoner. Samordning kan ses både som en prosess der avgjørelser tas, og som resultatet av prosessen. I en interorganisatorisk kontekst i offentlig sektor kan samordning defineres som instrumenter og mekanismer som har som mål å forbedre frivillig eller tvungen tilpassing av offentlige organisasjoners oppgaver og tiltak. Implisitt ligger tanken om at organisasjoner må samarbeide for å oppnå mål som de ikke kan oppnå på egen hånd. Det er flere ulike aspekter ved samordning, men vertikal og horisontal samordning er det viktigste (Bouckaert, Guy Peters & Verhoest, 2010; Christensen et al., 2015).

Vertikal og horisontal samordning

Vertikal samordning er samordning mellom ulike hierarkiske nivåer innenfor en organisasjon og mellom organisasjoner, mens horisontal samordning handler om former for samordning mellom organisasjoner eller enheter på samme hierarkiske nivå. I vertikal samordning har de overordnede organisasjonene myndighet over de underordnede. I horisontal samordning har derimot ingen av aktørene myndighet til å pålegge de andre aktørene noe, slik at horisontal samordning som utgangspunkt er frivillig. Det vil likevel finnes flere eksempler på at for eksempel et departement pålegger to direktorater å samordne sine policyer for å tilby bedre helhetlige tjenester. En slik samordning vil være horisontal, men likevel ikke helt frivillig, slik at resultatet blir en miks av vertikal og horisontal samordning (Bouckaert et al., 2010; Christensen et al., 2015).

Samordningsmekanismer

Det er tre hovedmekanismer for samordning: hierarki, marked og nettverk (Bouckaert et al., 2010). For min problemstilling vil særlig mekanismene hierarki og nettverk og brytningen mellom disse to være interessante, og jeg vil presentere disse nærmere nedenfor. Jeg vil også presentere tillit som en samordningsmekanisme innenfor nettverk.

Hierarki som samordningsmekanisme

Det sentrale mønsteret for en hierarkisk samordningsmekanisme er autoritet som blir operasjonalisert i ordrer, regler og planlegging, og som kontrolleres med dominans og autoritet. Det teoretiske rammeverket er hentet fra byråkratisk teori med vekt på arbeidsdeling på den ene siden og regler, prosedyrer og autoritet på den andre. Den hierarkiske samordningen støtter seg hovedsakelig på autoritet og makt. Samordning basert på hierarki finnes i flere ulike former i offentlig sektor, blant annet i form av lovgivning og utstedelse av mandater, strukturelle mønstre, kontrolltiltak og prosedyretiltak (Bouckaert et al., 2010).

Nettverk som samordningsmekanisme

Samordning i nettverk tar form av samarbeid mellom aktører med relasjoner som styres av erkjennelsen av gjensidig avhengighet, tillit og hver aktørs ansvar (Bouckaert et al., 2010). Horisontal samordning i nettverk har en tendens til å avhenge av forhandlinger og avtaler mellom deltakerne (Peters, referert i Bouckaert et al., 2010). Samarbeidsstrategier i nettverksamordning kan være frivillig interagering og samarbeid gjennom forhandlinger og utveksling av ressurser (Bouckaert et al., 2010). Innenfor nettverk er felles verdier og felles definisjon

av problemer viktige for å oppnå kollektiv handling (Kickert et al., referert i Bouckaert et al., 2010).

Tillit som samordningsmekanisme

Klijn (2010) definerer tillit som aktørenes mer eller mindre stabile, positive oppfatning av intensjonene til andre aktører, dvs. oppfatningen av at andre aktører vil avstå fra opportunistisk oppførsel (s. 310). Tillit er et viktig element for at den komplekse interageringen i et styringsnettverk skal lykkes, og legger til rette for at interagering og informasjonsflyt går lett mellom aktørene. Tillit kommer imidlertid ikke automatisk, men aktørene må arbeide for å skape tillit, blant annet ved å skape kontakt mellom aktørene og forbedre relasjonene mellom dem. Klijn peker på at tillit kun er en av flere mekanismer, men at tillit bidrar til at aktørene i et nettverk samarbeider bedre og lettere deler informasjon i nettverket (Klijn, 2010).

3.2 Byråkratisk organisasjonsform

En byråkratisk organisasjonsform er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner i tillegg til samordning. Hierarki innebærer over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i en organisasjon der den overordnede kan instruere og kommandere sine underordnede. Dette innebærer en vertikal spesialisering der ulike typer oppgaver legges til ulike nivåer i en organisasjon eller til organisasjoner på ulike nivåer. Arbeidsdeling vil si at organisasjonens oppgaver grupperes i ulike enheter og knyttes til konkrete posisjoner, dette har med den horisontale spesialiseringen å gjøre. Organisasjonsformen er også preget av rutiner, det vil si regler og prosedyrer for hvem som skal utføre hvilke oppgaver og hvordan de skal utføres. Spesialisering fører til at det også blir behov for samordning, både vertikalt og horisontalt (Christensen et al., 2015).

3.3 Perspektiver for analysen

Organisasjonsteoretiske perspektiver gir rammeverk for analyse og til å utforske komplekse spørsmål (Bache & Flinders, 2004). De er «lenser som vi kan betrakte virksomheten i offentlige organisasjoner gjennom» (Christensen et al., 2015, s. 206). Perspektivene er altså verktøy for analyse og representerer ulike tilnærminger. I min problemstilling skal jeg se nærmere på samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning. Jeg vil belyse dette ved hjelp av ulike analyseperspektiver som gir ulike innfallsvinkler.

3.3.1 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet ses organisasjoner som redskaper eller instrumenter for å nå mål som er viktige i samfunnet. Perspektivet legger vekt på de formelle arrangementene og har som utgangspunkt at rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, og at dette begrenser den enkeltes handlingsvalg. Den underliggende handlingslogikken er en konsekvenslogikk som er basert på en mål–middel-rasjonalitet. Målene er gitt utenfra eller formulert av lederne, og i organisasjonen vil det handle om å finne gode virkemidler for å nå disse målene. Skiftende mål eller ytre krav vil føre til en rasjonell tilpasning av organisasjonen. (Christensen et al., 2015; Fimreite et al., 2014).

Innenfor det instrumentelle perspektivet kan man skille mellom en hierarkisk-orientert variant og en forhandlingsvariant. I den hierarkisk-orienterte varianten ses organisasjonen på som enhetlig, og ledernes kontroll og analytiske og rasjonelle kalkulasjon står sentralt. I forhandlingsvarianten ses organisasjonen som sammensatt, og ingen av aktørene kan på egen hånd nå sine mål. Denne varianten åpner for interessehevding, forhandlinger og kompromisser mellom organisasjoner og aktører med delvis motstridende mål og interesser (Christensen et al., 2015).

3.3.2 Institusjonelle perspektiver

I institusjonelle perspektiver åpnes det for at organisasjonene har egne institusjonelle regler, verdier og normer. Der det instrumentelle perspektivet fokuserer på de formelle arrangementene, legger de institusjonelle perspektivene større vekt på det uskrevne og uformelle. De er basert på en logikk om det passende, som innebærer at man handler basert på erfaringer med hva som har fungert tidligere (Christensen et al., 2015; Fimreite et al., 2014).

Innenfor de institusjonelle perspektivene skilles det mellom kulturperspektivet og myteperspektivet. I kulturperspektivet legges det vekt på institusjonaliserte organisasjoner, mens det i myteperspektivet legges vekt på institusjonaliserte omgivelser (Christensen et al., 2015). Jeg vil hovedsakelig bruke kulturperspektivet i min analyse.

3.3.3 Flernivåperspektivet

Flernivåperspektivet henger sammen med flernivåstyring. Bache og Flinders (2004) skriver at flernivåstyring egner seg stadig bedre som et organisasjonsteoretisk perspektiv enn som en

teori. Flernivåperspektivet kan være et nyttig analyseverktøy fordi det bidrar til å rette oppmerksomheten mot hvem som styrer, hvordan det styres og mot relasjonene og styrkeforholdet mellom de ulike aktørene (Rykkja, 2008).

4. Metode

I dette kapitlet beskriver jeg metodene jeg har brukt for å svare på oppgavens problemstilling: Hvordan fungerer samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning. Jeg har brukt kvalitativ forskningsstrategi i form av intervjuer og dokumentanalyse.

4.1 Kvalitativ metode

En enkel definisjon av kvalitativ forskningsmetode er at den omfatter verbale beskrivelser av virkelige situasjoner i motsetning til kvantitativ metode som omfatter numerisk analyse av forhold mellom variabler (Silverman, 2014). Med kvalitativ forskningsmetode kan man gå i dybden innenfor et avgrenset felt. Målet er ikke å få representative resultater som kan generaliseres, men formålet er å samle inn nyansert informasjon som tolkes i en kontekst (Harboe, 2006).

Til å besvare min problemstilling var kvalitativ metode egnet. Dokumenter gir en beskrivelse av virkeligheten, eller hvordan man ønsker at virkeligheten skal være, og dybdeintervjuer vil gi en større innsikt i om beskrivelsen stemmer, altså om kartet stemmer med terrenget så å si. Selv om en kvalitativ studie ikke nødvendigvis gir generaliserbare data, mener jeg at den gir rikere data til å forstå hvordan samvirket mellom de tre etatene fungerer og hva som påvirker det både positivt og negativt.

4.1.1 Dokumenter

David Silverman (2014) definerer dokumenter som data som består av ord og/eller bilder, og som er registrert uten forskerens inngripen, og denne definisjonen kan ligge til grunn for hva som jeg har brukt som dokumenter i denne oppgaven. Det er flere fordeler med å bruke dokumenter som datakilder. Dokumenter er en rik kilde til informasjon. De er lett og åpent tilgjengelige uten særlige etiske begrensninger, og de beskriver og dokumenterer virkeligheten (Silverman, 2014).

Innsamling av dokumentene

Jeg kjente til de ulike planverkene til de tre nødetatene på forhånd siden jeg hadde arbeidet med temaet i forbindelse med jobb. I forbindelse med det arbeidet fikk jeg også innsikt i lovverk på området og flere av stortingsmeldingene. I tillegg søkte jeg på nettsidene til

regjeringen (www.regjeringen.no) for å finne flere stortingsmeldinger og NOU-er som omhandlet redningstjenesten samt samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg leste også litteraturlister i andre masteroppgaver innenfor samme tema for å se om det var andre dokumenter jeg burde lese. Jeg brukte nettsidene til Politidirektoratet, DSB, Helsedirektoratet og HRS aktivt for å finne informasjon om de ulike sektorene og organisasjonene, særlig med tanke på å finne dokumenter som omhandlet organiseringen av etatene.

Bruk av dokumentene

I kapittel 2 har jeg beskrevet hvordan de tre nødetatene og redningstjenesten er organisert både «til daglig» og i forbindelse med innsats. Til beskrivelsene har jeg brukt organisasjonenes egne fremstillinger på sine nettsider, beskrivelser i ulike offentlige dokumenter, inkludert lover og forskrifter samt organisasjonenes egne planverk.

Jeg har brukt en blanding av beskrivende og normative dokumenter, og særlig planverket for etatenes organisering i forbindelse med innsats har en normativ karakter i form av å være retningslinjer og veiledere. Beskrivelsene mine tar med andre ord utgangspunkt i at organisasjonene følger de retningslinjene og beskrivelsene de har fått. Dette kan være en svakhet i studien, siden det ikke er gitt at alle regioner eller distrikter er organisert i henhold til eget planverk. I intervjuene mine undersøkte jeg derfor hvordan status var for dette i det området mine informanter representerte.

4.2 Intervju

Intervju defineres i Store norske leksikon som «en samtale der en part innhenter informasjon fra en annen part». En fordel med intervju som metode er at den er en relativt kostnadseffektiv metode i den forstand at den gir mye informasjon på relativt liten tid. Det er imidlertid viktig å være klar over metodens begrensninger, blant annet at informantene kan svare de tror intervjueren ønsker å høre. Svarene kan også være farget av informantens stilling eller posisjon i sin organisasjon.

4.2.1 Utvalg

Jeg gjennomførte åtte intervjuer med informanter fra de tre nødetatene samt Hovedredningsentralen. Intervjuene var semistrukturerte intervjuer basert på en intervjuguide. Intervjuguiden ble ikke fulgt «slavisk», men ga en retning på intervjuet og inneholdt de temaene jeg ønsket å ta opp i løpet av intervjuet.

Informantene fra nødetatene ble i stor grad funnet ved hjelp av «snøballmetoden». Jeg kontaktet 110-sentralen og politiet i Tromsø, og disse kontaktpersonene plukket ut informanter fra sine etater. I tillegg fikk jeg tips fra kontaktpersonen på 110-sentralen om hvem jeg burde kontakte i AMK, og informanten der ga meg kontaktinformasjon videre til ambulansetjenesten. Jeg intervjuet to fra politiet, to fra helsetjenesten og tre fra brann- og redningsetaten.

Avgrensninger

Avgrensninger i helsetjenesten

Jeg intervjuet ikke informanter fra kommunal legevakt, som også inngår i akuttmedisinske tjenester. Det er i de aller fleste tilfeller ambulanspersonell som rykker ut i akutte situasjoner. Legevaktlege kan også bli tilkalt, men det skjer ikke rutinemessig, og legevaktlege er ikke den samvirkeaktøren som brukes hyppigst i forbindelse med redningsinnsats. Jeg valgte derfor å konsentrere intervjuene om ambulansetjenesten og AMK siden det er de to delene av helsetjenesten som er del av redningsinnsats, og som jeg antok ville kunne gi mest informasjon om samvirket mellom nødetatene.

Geografisk avgrensning

Alle informantene fra nødetatene har arbeidssted i Tromsø og uttalte seg dermed om samvirket i samme område. De to informantene fra helsetjenesten representerte AMK og ambulansavdelingen og er begge ansatt ved Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN), som er et av seks helseforetak i det regionale helseforetaket Helse Nord. AMK Tromsø dekker et område som omfatter hele Troms og deler av Nordland. Ambulansavdelingen ved UNN dekker samme område, og min informant var i ambulanseseksjonen som har stasjoner i Tromsø og på Hansnes og Vannvåg (www.unn.no).

Informantene fra politiet er ansatt ved Tromsø politistasjon i Troms politidistrikt. Troms politidistrikt dekker Troms fylke bortsett fra Gratangen kommune. Operasjonssentralen for Troms politidistrikt ligger på Tromsø politistasjon, som også er hovedkontoret i politidistriktet (www.politiet.no).

Informantene fra brannvesenet representerte Tromsø brann og redning samt 110-sentralen Troms. Tromsø brann og redning er et kommunalt brannvesen organisert som en seksjon i Tromsø kommune. 110-sentralen Troms drives av Tromsø kommune som vertskommune og omfatter 17 kommuner. Sentralen er plassert på brannstasjonen i Tromsø (www.110-troms.no; www.tromso.kommune.no).

Informasjonen fra informantene vil derfor kun være gyldig for Tromsø-området. Informasjon fra åtte informanter vil uansett være for lite til å kunne generalisere selv hvis de hadde representert ulike geografiske områder. Jeg vurderte det derfor som en fordel at informantene fra nødetatene var fra samme område, siden det gir et litt mer helhetlig bilde av samvirket på ett sted i stedet for bruddstykker av samvirke på flere steder.

Informanten fra HRS var fra HRS Sør-Norge. Jeg undersøkte med vedkommende på forhånd om det var en ulempe siden resten av utvalget var fra Tromsø og dermed forholder seg til HRS Nord-Norge, men informanten mente at det ikke var et problem. Informanten fra HRS uttalte seg dessuten på mer generelt grunnlag siden vedkommende representerte et overordnet nivå i forbindelse med redning.

4.2.2 Gjennomføring

Alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt. Intervjuene med nødetatene ble gjennomført på deres respektive arbeidsplasser, mens informanten fra HRS ble intervjuet på min arbeidsplass i Oslo. Informantene fikk tilsendt informasjon om oppgaven og problemstillingen på forhånd, men de fikk ikke tilsendt spørsmålene. Det varierte hvor godt forberedt informantene var, altså hvor nøye de hadde lest informasjonen de hadde fått.

Semistrukturerte intervjuer har en løs intervjuguide som utgangspunkt for samtalen, men lar også informanten snakke friere enn ved et strukturert intervju som i større grad følger et skjema (Silverman, 2014). En løsere intervjuguide åpner for at informanten kan bevege seg vekk fra de temaene intervjueren har i sin intervjuguide, og det vil da bli en avveining for meg som intervjuer hvor mye jeg vil la informanten snakke fritt og håpe at det fører til relevante funn, eller om jeg skal «hanke inn igjen» intervjuet ved å avbryte med spørsmål fra intervjuguiden. Jeg opplevde at det var forskjell på informantene med tanke på hvor mye de snakket og hvor mye jeg måtte oppfordre ved hjelp av spørsmål, men alle informantene holdt seg innenfor temaet for intervjuet. Jeg opplevde også at jeg ved å la dem snakke, fikk ny og relevant informasjon.

4.3 Validitet og reliabilitet

Reliabilitet handler om i hvilken grad en studie kan gjentas, altså om andre kan finne det samme ved å gjenta studien (Silverman, 2014). Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert i etterkant. Det vil derfor være mulig for andre å se intervjumaterialet som ligger til grunn for analysen. Dokumentene jeg har brukt, er offentlig tilgjengelige dokumenter. Jeg har redegjort for metode, empiri og teori slik at forskningsprosessen er transparent.

Validitet handler om hvor nøyaktig en fremstilling at et fenomen er (Hammersley referert i Silverman, 2014). Det dreier seg om studiens troverdighet og om resultatene er gyldige og relevante for det som er undersøkt.

I arbeidet med oppgaven har jeg nødvendigvis hatt med meg mine erfaringer og min forståelse inn i arbeidet. Det er i denne sammenhengen verdt å nevne at jeg i forbindelse med jobben min i Språkrådet har sittet som Språkrådets representant i en arbeidsgruppe som har utarbeidet *Håndbok for redningstjenesten*, et beskrivende og overordnet dokument for redningstjenesten. Språkrådet var representert i denne gruppa fordi vi lenge har deltatt i arbeidsgrupper som har arbeidet med terminologi på noen av feltene innen beredskap. Deltakelsen i disse gruppene har vært en medvirkende årsak til at jeg ble interessert i og valgte å skrive om dette temaet. Jeg orienterte informantene på forhånd om at jeg hadde deltatt i denne gruppa, og flere av informantene kjente til arbeidet med håndboka. Jeg mener at min deltakelse i arbeidet med håndboka i hovedsak har betydd at jeg har hatt kunnskap om og interesse for temaet på en måte som gjorde arbeidet med datainnsamlingen bedre, særlig i forbindelse med intervjuene der jeg i utgangspunktet kjente til mye av det informantene snakket om, om enn på et mer teoretisk grunnlag. Samtidig har jeg kun deltatt i disse gruppene i kraft av jobben min i Språkrådet, altså med en språkfaglig vinkling. Jeg har dermed hatt en viss distanse til temaet slik at jeg har kunnet ha et objektivt blikk.

5. Empiri fra intervjuer

I dette kapittelet presenteres empirien som ligger til grunn for analysen. Empirien består av planverket og andre dokumenter som beskriver og legger føringer for organiseringen av nødetatene og redningstjenesten. Dette er beskrevet i kapittel 2, der jeg presenterer nødetatene og redningstjenesten. I tillegg har jeg intervjuet åtte informanter fra de tre nødetatene samt hovedredningssentralen. Empirien fra disse intervjuene presenteres her.

Informantene fra nødetatene holder alle til i Tromsø. De to informantene fra AMK Tromsø og ambulansetjenesten er ansatt ved Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN), informantene fra politiet er ansatt ved Tromsø politistasjon i Troms politidistrikt, og informantene fra brannvesenet representerte Tromsø brann og redning samt 110-sentralen Troms.

I intervjuene med informantene i de tre nødetatene ønske jeg å finne ut hvordan informantene vurderte samvirket mellom nødetatene, hva de mente fungerte godt, og om det var noe de mente var utfordrende. Jeg ønsket særlig å undersøke hvordan politiets rolle som leder og operasjonssentralens rolle som lokal redningssentral fungerer. Jeg undersøkte også om det var uenighet mellom etatene om når en innsats er redning og eventuelt faller inn under redningstjeneste. I tillegg var jeg interessert i å finne ut om planverket for organisasjonsform og ledelsessystemer på innsatsområder, som er presentert tidligere, er kjent og blir fulgt i etatene. Jeg ville også undersøke om de «vedlikeholdt» samvirket mellom hendelser.

Intervjuet med informanten fra HRS var noe mer overordnet om hvordan HRS mener at redningstjenesten og samvirket mellom nødetatene fungerer fra deres synsvinkel.

5.1 Redning eller ikke

Redning omfatter innsats i akutte hendelser der menneskers liv og helse er truet. Det finnes imidlertid hendelser som kan ligge i en gråsoner mellom redning og andre typer oppdrag, eller hendelser der redning er en del av en større hendelse. Det kanskje mest kjente eksempelet på det siste, er terrorhandlingene 22. juli 2011, som både i regjeringskvartalet i Oslo og på Utøya ble definert som rene politiaksjoner. Operasjonssentralene fungerte ikke som lokale redningssentraler, og HRS ble ikke koblet inn i aksjonene. Samtidig pågikk det omfattende redningsinnsats både i Oslo og på Utøya der både nødetatene og frivillige arbeidet for å redde liv. Politiet både i Oslo og i Nordre Buskerud ble kritisert for ikke å definere aksjonene som

redningstjeneste i tillegg til politiaksjoner, og tok også selvkritikk på dette (DSB, 2012; Nordre Buskerud politidistrikt, 2011; NOU 2012:14).

Det kom fram i intervjuene med informantene i nødetatene at det hadde vært diskusjoner særlig mellom helsetjenesten og politiet av hva som skulle falle inn under redningstjeneste mot hva som var rene helseoppdrag. Dette gjaldt særlig nedhenting av skadde fra terreng der det var kjent hvor den skadde var, men hvor det var utenfor vei og ambulansen ikke kom til og man dermed ønsket hjelp fra frivillige organisasjoner. Også informanter i brannvesenet rapporterte at det kunne være diskusjoner om et oppdrag gikk inn under redning eller ikke.

Alle informantene understreket at diskusjonene rundt om et oppdrag var redningstjeneste eller ikke, foregikk oppover i systemet og inne på sentralene. Det var ikke et problem som innsatspersonellet merket noe til, eller som gikk utover den nødstilte. Som en av informantene sa: «[] akkurat i øyeblikket så håndterer vi jo selvfølgelig situasjonen, det er jo ikke der diskusjonen foregår».

Informanten i HRS mente at det kunne være noe uklarhet heller enn uenighet mellom nødetatene om hva som skulle være redning, men at dette ble best løst med diskusjon mellom de involverte. Informanten mente også at «er man i tvil, så er man ikke i tvil, da er det redningsaksjon». Informanten mente at politiets operasjonssentral opptrådte som lokal redningssentral også i små hendelser, og at håndteringen operativt dermed var redningstjeneste selv om en hendelse kunne løses raskt og bare av én etat:

Så fra det helt enkle lille som går fort over og blir løst på kort tid, til det store apparatet, så er alt sammen redningstjeneste, og alt sammen håndteres av politiet som lokal redningssentral. [...] det dreier seg om å redde menneskeliv.

Den ene informanten fra politiet hadde erfaring som operasjonsleder, og også denne informanten fremhevet dette. «Med en gang det er fare for liv og at tid spiller inn, så føler jeg at vi er ganske flinke til å si at det er redning.» Denne informanten mente at det nok også kunne være forskjell på de som satt inne på operasjonssentralen og innsatslederen der ute om hvor raskt man ville sette redning, og at «vi [på operasjonssentralen] ønsker jo å sette redning hele tida». Informanten påpekte også at de som jobber på operasjonssentralen har mer erfaring med redningstjeneste: «Vi som er på operasjonssentralen, vi får all redningen til både Harstad, Midt-Troms, Tromsø og Nord-Troms. Så vi opplever det mye mer enn innsatslederne».

Samtidig kom det fram at det helt store apparatet svært sjelden ble brukt. Ingen av informantene i nødetatene hadde noen gang vært med på hendelser der den lokale redningsledelsen var blitt innkalt, og en av informantene i politiet formulerte det slik: «Redningsledelsen er nok noe papirgreier. Jeg har aldri hørt om at de har vært tromma sammen.» En av informantene kunne imidlertid fortelle at det fantes hendelser der man kunne koble inn enkeltmedlemmer som rådgivere. Informanten hadde ingen personlig erfaring med dette, men visste at det skjedde, blant annet i forbindelse med snøras eller savnede personer.

Det er politiet i kraft av lokal redningsentral som avgjør om redningsledelsen skal kalles inn. En av informantene i brannvesenet mente at det skjedde sjelden fordi politiet følte at de ikke trengte det. Informanten fra HRS fortalte at medlemmene i redningsledelsen sentralt mente at politiet kalte inn for sjelden og definerte for mange operasjoner som rene politioperasjoner.

5.2 Bruker nødetatene planverket sitt?

De tre nødetatene har som tidligere beskrevet ulike planverk som fastsetter hvordan innsatspersonell skal organisere seg i forbindelse med innsats. Alle informantene fra nødetatene fortalte at disse planverkene var kjent og i bruk i organisasjonene. Det var likevel noe ulikt hvordan planverkene var implementert. Informanten fra ambulansetjenesten mente at opplæringen i planverket var svært ulik fra helseforetak til helseforetak og kanskje til og med innenfor samme helseforetak. Informanten påpekte «det fins en nasjonal veileder, men det fins ikke noe nasjonalt krav om at vi skal kunne det». Informanten mente derfor at det ble svært tilfeldig hvordan de ulike helseforetakene og også hvordan de ulike seksjonene i et helseforetak implementerte veilederen.

Innenfor brannvesenet er det enhetlig ledelsessystem (ELS) som brukes. Informantene fortalte at veilederen var implementert i hele organisasjonen i Tromsø, og at de hadde sendt sin lokale ledelse på kurs i systemet og også hadde gjennomført kurs i Tromsø med alt brannbefal. De brukte nå ELS når de etablerte ledelse ute på skadested.

Politiets beredskapssystem (PBS) er også kjent og i bruk i politiet. PBS er delt i tre nivåer, og PBS I er den overordnede beskrivelsen av de ulike rollene og funksjonene i politiet, for eksempel beskrivelser av operasjonsledelse og innsatsledelse. Dette forteller informantene er noe alle skal ha og har kjennskap til. Det lokale planverket er i PBS III og ligger tilgjengelig på det som heter PBS Web. Dette planverket inneholder planer for hvordan hendelser på ulike

objekter i distriktene skal håndteres. Det er for eksempel forhåndsdefinert observasjonsposter, og det er en oversikt over bygget og kontaktpersoner for de ulike objektene. Dette planverket skal hentes fram hvis det skjer noe, og her mente en av informantene at det nok er litt forskjellig hvor flinke de ulike politifolkene er til å bruke dette: «Det varierer veldig i interessen til folk.»

Alle nødetatene rapporterte at organisasjonsplan for redningstjenesten og oppbyggingen av redningstjenesten var kjent i organisasjonene. Det blir undervist i dette både på Politihøgskolen, Brannskolen og i paramedic-utdanningen. Informanten fra ambulansetjenesten fortalte imidlertid at ambulansearbeidere med opplæring fra videregående nivå hadde mindre opplæring om redningstjeneste og organiseringen, blant annet ved at de hadde hatt færre øvelser.

Det er hovedredningssentralen som har hovedansvar for at det finnes et redningsplanverk. De lokale redningssentralene er ansvarlige for å vedlikeholde og øve sitt eget planverk. I tillegg ligger det mye ansvar på Politidirektoratet. Informanten fra HRS sier

[...] er det Politidirektoratet som har ansvar for politiet utfører sine kjerneoppgaver, og deri så ligger dette her med at man skal ha planverk for alt som kan treffe av uønskede hendelser i et distrikt. Og det gjelder da også redningstilfeller. Så det er et todelt ansvar. Både POD har det, for dette er det politiet som styrer, og hovedredningssentralene har det for at det er redningstjeneste det dreier seg om.

I tillegg forholder altså helsetjenesten seg til sin veileder fra Helsedirektoratet og brannvesenet seg til sin veileder fra DSB, men ingen av disse direktoratene har direkte styringsmyndighet over hhv. helsetjenesten eller brannvesenet. De har et faglig ansvar på de respektive områdene, men helsetjenesten ligger under de regionale helseforetakene og brannvesenet er et kommunalt ansvar.

Den ene informanten fra politiet fortalte at de hadde en samordning av planverk med de andre etatene i Tromsø, og at arbeidet var i gang med en oppdateringsrunde på dette nå i høst.

5.3 Samvirke under innsats

5.3.1 System for innsatsledelse

Det er kun politiet som har faste innsatsledere. Både helsetjenesten og brannvesenet utpeker innsatsledere først på innsatsområdet, og personellet har i varierende grad opplæring i innsatsledelse. En av informantene fra politiet mente at dette var uheldig og gjorde samvirket vanskeligere. Det var særlig brannvesenets måte å organisere innsatsledelsen på som ble påpekt som vanskelig:

Du kan komme ut på et oppdrag, også er det tre forskjellige ledere du må forholde deg til etter tur. Først kommer bilen ut, og da er det eldstemann på bilen der. Og så, er det stort nok, så kommer en bil nummer 2 ut med vaktleder, og da er det han som overtar som innsatsleder. Og er det riktig svært, så kommer enten brannsjefen sjøl ut eller nestkommanderende og overtar.

Informanten mente at dette var slitsom for politiets innsatsleder å forholde seg til. I tillegg betyr det at innsatsleder fra brann kan være på et strategisk nivå i henhold til brannvesenets organisasjon, mens innsatslederen fra politiet er på et taktisk nivå. Politiet mente at dette kunne være utfordrende: «Det jeg har opplevd, er at den beste beslutningsstøtten får jeg i en erfaren brannmann og ikke en strategisk leder.»

Brannvesenet rapporterte på sin side imidlertid at samvirket mellom innsatslederne ute i innsatsområdet fungerte godt, også når strategisk leder fra brann var ute. De oppfattet det ikke som et problem at innsatslederne fra brann og politi var på ulike nivåer i sine respektive organisasjoner.

Politiet skulle også ønske seg tydeligere definert ledelse i helsetjenesten. En av informantene uttalte «Det som er litt overraskende for oss, det er at det er så flat struktur i helse. Vi skulle gjerne ønske at det var en leder på AMK til enhver tid». Politiet mente også at det i en akutfase kunne være vanskelig å vite hvem på ambulansen man skulle henvende seg til, men mente også at det ikke var en stor utfordring: «Det er jo ikke noe verre enn at man får beskjed om at nei, prat med han.»

Også informanten fra ambulansetjenesten påpekte at helsetjenesten i Tromsø ikke har dedikerte ledere, og at det var tilfeldig hvilken opplæring som ble gitt. Helsetjenesten har en

flat struktur, men informanten fortalte at det som oftest var de mest erfarne ambulansesarbeiderne som tok rollen som innsatsleder. Informanten uttrykte ønske om faste innsatsledere også for ambulansetjenesten.

Et par av informantene i brannvesenet mente at det kunne vært en fordel om alle nødetatene kunne ha samme planverk til grunn for organisering og ledelse i innsatsområder. Den ene mente

Tenk så fantastisk hvis vi kunne hatt samme planverk. Tenk da hvis politiet kunne brukt ELS eller at DSB og Politidirektoratet kunne bli enige om hvordan vi skulle smelte sammen det her til ett planverk.

Den andre informanten tok det et steg videre:

Hvis du ser på hele Beredskaps-Norge, så er det jo mange fordeler hvis man klarer å få det [ELS-systemet] implementert i hele beredskapsstrukturen, uavhengig av om det er Sivilforsvaret, Kystverket, politiet, brann, private hjelpeorganisasjoner eller hva det måtte være. Fordi du har en felles terminologi, en felles forståelse for rollefordelingen og organisasjonsformen og oppbyggingen av hierarkiet osv.

Betegnelsen innsatsleder

Det er relativt nytt at alle lederne for nødetatene i innsatsområdet kalles *innsatsleder*. Tidligere skilte politiet mellom *skadestedsleder* i forbindelse med redningsinnsats og *operativ uteleder* på rene politioppdrag. Når det var redningsinnsats, brukte brannvesenet og helsevesenet hhv. betegnelsen *fagleder brann* og *fagleder helse*. Det var politiet som først endret denne tittelen slik at *innsatsleder* nå brukes uavhengig av type oppdrag. Deretter ble det endret fra *fagleder* til *innsatsleder* også for de to andre etatene.

Det kom fram at politiet ikke var særlig begeistret for denne endringen. Den ene informanten fra politiet mente at dette skapte rom for forvirring, særlig på samband. Også en av informantene fra brannvesenet påpekte at politiet ikke likte denne endringen av betegnelse. Verken brannvesenet eller helsevesenet oppfattet det imidlertid som et problem at alle lederne nå hadde samme betegnelse. Informanten i ambulansetjenesten oppfattet det tvert imot som svært positivt at betegnelsen var endret til *innsatsleder helse*:

Når vi er i innsatsleder KO, så er vi i motsetning til før, alle innsatsledere. Og det er veldig positivt. Det betyr at vi har alle sammen et ansvar, tidligere så lente vi hele kjeden på politiet.

Også informanten fra HRS mente at det kunne være krevende med samme betegnelse på alle lederne fra nødetatene. Ifølge informanten hadde HRS vært skeptisk til at politiet skulle endre betegnelse fra *skadestedsleder* til *innsatsleder* fordi skadestedsleder var en så innarbeidet betegnelse og ble brukt i alt regelverk. Informanten mente også at det var «en grøt» slik det var blitt med tre innsatsledere der en blir «koordinerende innsatsleder» og de andre blir «innsatsleder brann» og «innsatsleder helse».

En av informantene i brannvesenet mente at det var blitt slik at nødetatene ofte organiserte seg på et skadested som om det var en redningsinnsats, også når det ikke var snakk om redning. En av årsakene som ble nevnt, var innsatslederbetegnelsen.

[...] for eksempel en bygningsbrann hvor alle kommer til, og politiet står der som innsatsleder, og innsatsleder brann, innsatsleder helse. Vi går i KO, vi snakker sammen, og da blir det på en måte redningstjeneste. [...] Men samtidig kan det jo være at huset er tomt [...] det er bare en ren brann, men likevel så er alle der [...] og da oppfører vi oss veldig ofte som om det her er redning [...]. Egentlig kunne innsatsleder brann ha sagt til politiet at «Det er greit, jeg tar det. Du kan bare dra hjem eller sperre veien eller begynne å etterforske». De trenger ikke være der og ha noen ledelsesrolle. Men likevel står vi der alle tre og politiet er der som skadestedsleder. Og før så var det jo den vesten som het skadestedsleder, det var den som var skillett. Altså når politiet tok på vesten «skadestedsleder», da var det redning. Nå gjør ikke politiet det, ikke sant. Så nå har vi ikke det signalet å bruke om når det er redning og ikke redning. Politiet er innsatsleder uansett, og det er veldig utydelig om det er det ene eller det andre for å si det sånn.

5.3.2 Kommunikasjon

Et flertall av informantene trakk fram Nødnett som en faktor som har en positiv innvirkning på samvirket og kommunikasjonen mellom nødetatene: «Så det Nødnett som er kommet, det er vel en av de største plussene vi har fått til å forbedre samarbeidet i det siste». Den ene informanten nevnte at de tidligere hadde slitt med dårlig dekning i Nord-Norge, men at Nødnett hadde løst det problemet. Nødnett er lagt opp slik at det er ulike talegrupper for aktørene, og innsatslederne fra nødetatene er på felles talegruppe BAPS (brann-akuttmedisin-politi-samvirke) der de kan kommunisere på vei ut til et innsatsområde. Flere av informantene mente at dette gjorde at de var bedre forberedt når de kom ut til innsatsområdet.

Ute på innsatsområdet foregår kommunikasjonen mellom innsatslederne ansikt til ansikt. Ved litt større hendelser opprettes kommandoplass (KO) der alle innsatslederne samles. Ifølge den ene informanten i politiet, varierer det litt hvor raskt det blir opprettet KO:

Akkurat i akutfasen er alle veldig opptatt med komme i gang med arbeidet. Så da kan man oppleve at for eksempel lederen for brann ikke er tilgjengelig med en gang, og det samme med helsevesenet. Så da må faktisk innsatslederen fra politiet gå og dra dem inn.

Flere av informantene understreket at hver av etatene hadde god oversikt over sine oppgaver og utførte disse, og noen mente at det kunne bli litt fragmentert.

Helse gjør sin jobb. Uansett hvordan det fungerer, om ledelsen fungerer godt eller dårlig eller er fraværende. så er politiet i alle fall til stede og leder og gjør sin del av jobben. [...] Og brann gjør sin del av jobben.

En av de andre informantene uttrykte det slik:

Politiet står som oftest og har sine oppgaver, ikke sant, og selv om vi står i KO, så har vi våre oppgaver.

Også informanten fra HRS snakket om «parallellvirke», der hver av etatene gjør sine ting parallelt, uten særlig samvirke. Informanten fortalte at det i løpet av 90-tallet ble opprettet flere forum for samvirke mellom etatene utenom hendelser for å gjøre dem bedre kjent både med hverandres organisering og på et mer personlig plan.

5.4 Samvirke «i fredstid»

Flere av informantene fremhevet at det som fungerte godt i samvirket mellom etatene, var at de kjente hverandre på tvers av etater.

Det som fungerer godt her i Tromsø, som jeg kjenner til, er jo at vi kjenner hverandre. At vi er på fornavn med hverandre, og at vi prøver å møtes litt utenom. [...] Vi kan ta en øl sammen, ikke sant.

De uformelle samvirketiltakene omfattet blant annet en dag med «blålys-challenge» der det var fotballkamp, innebandykamp e.l. i brannvesenets gymsal før man gikk ut og spiste. Det kunne også være at en fra politiet kom innom og tok en kaffe på brannstasjonen eller ambulansestasjonen. Flere påpekte at dette ga en trygghet, tillit og kjennskap som gjorde arbeidet ute i felt enklere.

Det blir lettere å ta «Ole¹, kom hit, nå må vi justere ambulansen». Også blir det fiksa, fordi jeg kjenner Ole og Ole kjenner meg. [...] Det skal ikke underverdes.

Er du ute sammen med folk du kjenner fra før, så føler du deg litt mer trygg, ikke sant. Og da er det lettere å gå rett bort til dem og spørre om ting og tang.

Når det virkelig røyner på, så er det viktig at vi er trygge på hverandre. Og det gjør jo at når man da kommer ut, så ser man jo fort og leser jo fort situasjonen, og da er det ikke behov for å gå inn og markere seg i de formelle rollene hvis det ikke er behov for det.

Informantene omtalte også hverandre med stor respekt. Typiske utsagn var:

Vi har svært engasjerte og dedikerte politi-innsatsledere som er høyt kompetent og virkelig interessert i jobben sin.

[...] brann er nok de som er mest allsidig til å hjelpe oss. Vi kan sette dem til nesten hva slags som helst av arbeidsoppgaver, og de sier «ja greit, vi skal gjøre det». Så de er utrolig kjekke å jobbe med.

Når du er ute der, så får du inntrykk av at alle er veldig proffe og ønsker å gjøre en kjempegod jobb.

I tillegg til sosiale tiltak fortalte informantene at det i varierende grad ble holdt øvelser på tvers av etatene. Tromsø har en årlig stor katastrofeøvelse i regi av Universitetssykehuset Nord-Norge. Denne øvelsen kom til primært for medisinstudentene, men har utviklet seg til å bli en stor øvelse for alle nødetatene og andre aktører innen beredskap og redning. Scenarioet for katastrofeøvelsen er ulikt fra år til år, men øvelsen inneholder stort sett alltid rednings-elementer.

Det ble også avholdt noen mindre øvelser der etatene inviterer hverandre til å delta, men det var ingen faste rutiner for dette. Særlig brannvesenet ble nevnt som flinke til å invitere til øvelser. Den ene informanten fra politiet uttrykte savn av en øvingskultur der felles øvinger ble prioritert. Informanten fortalte at det tidligere hadde blitt laget et opplegg for små «ad hoc-øvelser» som kunne gjennomføres på kort varsel på rolige vakter, og der hver av etatene hadde sine opplegg. Dette kunne for eksempel innebære grunnleggende opplæring i hjerte-lunge-redning i regi av ambulansetjenesten, at brannvesenet demonstrerte utstyr, eller at politiet

¹ Navnet er endret.

bevisstgjorde de andre etatene på hvordan de burde opptre i innsatsområder som senere ville bli åsted for politiets etterforskning. Disse øvelsene ble imidlertid ikke gjennomført lenger.

På ledernivå er det i Tromsø et eget samhandlingsforum for nødetatene og noen flere aktører innen redning og beredskap. Dette forumet har fire møter i året, og her diskuteres ulike utfordringer som går på tvers av etatene, og som ikke kan løses på lavere nivå. Informantene som nevnte dette forumet, mente at dette bedret samvirket mellom etatene ute i det operative, siden man i dette forumet fikk diskutert og løst problemstillinger som kunne skapt gnisninger ute.

5.5 Ressurser

Noe som gikk igjen i informantenes svar, var ressurser. Svært mye ble forklart med mangel på ressurser, for eksempel diskusjonene om hva som skulle regnes som redningstjeneste, og samvirkeøvelser eller mangelen på disse.

Når det gjaldt ressurser i forbindelse med diskusjonen rundt redningstjeneste, hadde dette sammenheng med samvirkeprinsippet, der de offentlige etatene selv er ansvarlig for å dekke sine utgifter i forbindelse med redning, men der utgifter til for eksempel innsats fra frivillige eller rekvisisjon av helikopter blir dekket av Hovedredningssentralen hvis aksjonen er definert som redningsaksjon (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018; Organisasjonsplan for redningstjenesten, 2015). I diskusjonen av om noe var for eksempel helseoppdrag eller redningsoppdrag var dette et moment. Det ble også påpekt av den ene informanten i brannvesenet at det er viktig å definere når en redningsaksjon avsluttes og går over i søk etter antatt omkomne (SEAO). Dette har også betydning for økonomi. Når brannvesenets redningsdykkere er del av en redningstjeneste, er det brannvesenet som dekker utgiftene. Hvis dykkerne brukes til å søke etter antatt omkomne, skal dette belastes politiets budsjett.

Manglende samvirkeøvelser ble forklart både med ressursmangel og med manglende øvingskultur. I ambulansetjenesten hadde de egne øvelser internt, men informanten mente at det ikke var økonomi til øvelser sammen med de andre etatene. I politiet mente den ene informanten at det ikke var noen kultur for øvelser, men også denne informanten påpekte at øvelser også helst ikke skulle koste noe for å kunne gjennomføres.

5.5.1 Bemanning

Informanter i både helsetjenesten og brannvesenet kommenterte at politiet ofte kunne være tynt bemannet, og at det oppsto situasjoner der de måtte løse oppgaver som egentlig skulle vært løst av politiet, men der de ikke hadde mulighet til å vente. Et eksempel på dette kunne være ved trafikkulykker der det ble stående en bil midt i veien og sperre fremkommeligheten, og der politiet egentlig skal bistå, men der både brann og helse selv måtte sørge for å åpne veien, fordi politiet kunne være opptil halvannen time unna. De opplevde også at politiet var mer restriktive med å rykke ut eller stilte med få ressurser. Det var ulikt om informantene tilskrev dette nærpelitireformen eller mer restriktive arbeidstidsbestemmelser.

6. Analyse

I kapittel 2 og 5 presenteres empirien i denne studien. Kapittel 2 er en beskrivelse av redningstjenesten og nødetatene på bakgrunn av ulike dokumenter som er førende for hver av aktørene. I kapittel 5 er funn fra intervjuene presentert. I dette kapittelet vil jeg analysere empirien i lys av teorien som er presentert i kapittel 3, for å besvare problemstillingen *hvordan fungerer samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning*.

De førende dokumentene som ligger til grunn for analysen, er nasjonale og gjelder for sektorene som helhet. Funnene fra intervjuene gjelder informantene som deltok i studien og deres arbeidsområde, som er Tromsø-området for innsatspersonellet og Troms for operatørene på nødmeldesentralene.

6.1 Overordnet organisering av redningstjenesten

I henhold til *organisasjonsplan for redningstjenesten* utøves redningstjenesten som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner, private virksomheter og personer. Det er kun de offentlige organene som har plikt til å bidra, og problemstillingen i denne oppgaven dreier seg kun om tre av de offentlige organene: politiet, brannvesenet og helsetjenesten.

6.1.1 Formelt, interorganisatorisk nettverk med flernivåstyring

Redningstjenesten kan ses som det Sørensen og Torfing (2005) kaller et formelt interorganisatorisk styringsnettverk. Redningstjenesten er initiert ovenfra og formalisert i forskriften *organisasjonsplan for redningstjenesten*, i de ulike mandatene til redningsledelsene og i nødetatenes egne planverk for organisering på skadested. Aktørene i redningstjenesten er autonome organisasjoner som er gjensidig avhengige av hverandre for å utføre arbeidet redningstjenesten omfatter, de samhandler innenfor det institusjonaliserte fellesskapet som redningstjenesten utgjør, og de er selvregulerende innenfor de rammene som er gitt av de politiske myndighetene gjennom forskrift.

Redningstjenesten har også trekk fra partnerskap, blant annet har de flere av kjennetegnene Hutchinson og Campbell (1998) påpeker: Redningstjenesten er en sammenslutning av interesser fra mer enn én sektor. Aktørene har et felles mål: å redde liv. De deler ressurser og

ferdigheter og oppnår synergier. Partnerskap brukes imidlertid gjerne om mer avtalebaserte former for samarbeid (Røiseland & Vabo, 2012), og selv om redningstjenesten er formalisert gjennom forskrift og mandater, er det ingen formelle avtaler mellom nødetatene som styrer samvirket mellom dem. Jeg mener derfor at redningstjenesten og samvirket mellom nødetatene kan ses som et formelt, interorganisatorisk styringsnettverk.

Flernivåstyring

Redningstjenesten har også en flernivådimensjon, nettverket er ikke kun horisontalt, men involverer flere ulike myndighetsnivåer. Redningstjenesten passer inn i type II etter Marks og Hooghes (2004) inndeling av flernivåstyring. Det er flere oppgavespesifikke myndighetsområder på flere nivåer som skal styres og samordnes både horisontalt og vertikalt. Det øverste nivået er Justis- og beredskapsdepartementet som legger føringer i form av forskrift og mandater for redningsledelsene ved hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene. Justis- og beredskapsdepartementet er også ansvarlig departement for både Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). I tillegg har Helse- og omsorgsdepartementet sektoransvar for helsetjenesten, det er eier av de regionale helseforetakene og ansvarlig departement for Helsedirektoratet. Et annet nivå er direktoratene som har ansvar på de tre berørte sektorene politi, helse og brann: Politidirektoratet leder og styrer politietaten, Helsedirektoratet forvalter lov og regelverk på helseområdet og har det overordnede ansvaret for den nasjonale helseberedskapen, og DSB er nasjonal brannmyndighet. Et tredje nivå er politidistriktene, helseforetakene og kommunene med nødmeldesentraler og innsatspersonell som skal utføre redningsinnsats. Ute på skadestedet vil innsatspersonellet måtte forholde seg både til hverandre på tvers av etat og til nivået over i egen etat.

I et flernivåperspektiv (Bache & Flinders, 2004) kan man forvente at styringsansvaret er fordelt mellom ulike nivåer, og at det skjer en samordning både på hvert av nivåene og mellom nivåene. I praksis kan det se ut til at samordningen i størst grad skjer på de lavere nivåene, altså på nivået for helseregion, politidistrikt og brannregion. Det er på dette nivået det mest direkte samarbeidet foregår, i og med at det er på dette nivået vi finner innsatspersonellet som møtes ute på skadesteder, og operatørene på de tre nødmeldesentralene. Personene på dette nivået forholder seg til sine planverk, og det er direktoratsnivået som skriver og gir ut dette planverket. Det ser imidlertid ut til i all hovedsak å være sektorspesifikt. Selv om felles innsatsledelse på skadested blir tematisert i PBS I, ELS-veilederen og Nasjonal veileder for helse, handler de primært om hvordan den enkelte etat skal organisere sin innsats. Dokumentene ser

ikke ut til å være samordnet med de andre direktoratene som inngår i «redningsfamilien». Dette kom også fram i intervjuene der særlig informantene fra brann uttrykte ønske om felles planverk eller et mer samordnet planverk for organisering på skadested for alle aktørene:

Tenk da hvis politiet kunne brukt ELS eller at DSB og Politidirektoratet kunne bli enige om hvordan vi skulle smelte sammen det her til ett planverk.

Også informanten fra HRS påpekte dette.

Vår modell om tydelige og veldig sterke sektorprinsipper, det er en hemske i forhold til god koordinering og samvirke på de øverste nivåene. Så blir det ofte dratt opp i teoretiske problemstillinger, det som ute på gata er praktiske, nødvendige løsninger. Også blir det teoretisert dess lenger unna skadestedet man kommer. Det er ikke en bra greie, men de der ute klarer jo å løse det likevel, så da trekker dem litt på skuldra over det som skjer over dem.

Samordning

Nettverk er avhengig av en samordning mellom aktørene. I et nettverk med flernivåstyring som redningstjenesten vil man forvente både vertikal og horisontal samordning, altså både samordning mellom overordnede og underordnede organisasjoner og samordning mellom organisasjoner på samme nivå (Christensen et al., 2015).

I redningstjenesten og samvirket mellom nødetatene er det en blanding av horisontal og vertikal samordning. Det er en vertikal samordning mellom de departementene som har ansvarsområder som berører redningstjenesten, og deres respektive underliggende virksomheter, samt mellom disse virksomhetene og deres underliggende organisasjoner igjen. I tillegg er det en horisontal samordning på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet på departementsnivå, på direktoratsnivå og mellom de tre nødetatene på regionalt/lokalt nivå. Samordningen foregår ved hjelp av ulike samordningsmekanismer som hierarki og nettverk (Bouckaert et al., 2010), og begge disse brukes som samordningsmekanismer i forbindelse med redning.

Som nevnt i forrige punkt om flernivåstyring, kan det se ut til at den horisontale samordningen på direktoratsnivå er noe svak. Direktoratene er ansvarlige på sin sektor, og ut fra hvordan planverket for sektorene ser ut, virker det ikke som om det har vært stor grad av horisontal samordning mellom direktoratene. Ett eksempel er da betegnelsene *operativ uteleder* og *skadestedsleder* ble endret til den felles betegnelsen *innsatsleder*. Dette var en beslutning som ble tatt av Politidirektoratet og som de andre kun ble informert om. Informanten fra HRS beskrev det slik:

Politiet da, var litt sånn, fra Politidirektoratet sin side, «nei, nå skal alt hete innsatsleder». «Okei» sa de andre, men det var ikke vi forberedt på og Hovedredningssentralen synes jo det var litt krevende, for i alt regelverk så var det jo det skadestedslederbegrepet som var nedfelt og også innarbeida og velkjent.

I etterkant har også helsetjenesten og brannvesenet tatt i bruk betegnelsen *innsatsleder*, slik at lederne fra alle nødetatene nå har samme tittel, selv om politiet skal ha en koordinerende og litt overordnet funksjon i forbindelse med redningsinnsats. Den ene informanten fra politiet uttrykte at det kunne skape forvirring:

Innsatsleder helse og innsatsleder brann, de liksom skal kalle seg for det, mens vi kan kalle oss bare innsatsleder. Men jeg mener at det skaper litt rom for forvirring. I hvert fall på samband, når det koker mye.

I et flernivåperspektiv kunne man forventet at denne endringen var bedre samordnet på direktoratsnivået før den ble innført, siden endringen hadde konsekvenser også for de andre aktørene.

Nettverk som samordningsmekanisme

I samvirket mellom nødetatene ute på skadested brukes nettverk som horisontal samordningsmekanisme. De tre nødetatene er på samme nivå og er autonome aktører med ansvar for hver sine oppgaver, og de har et felles mål om å redde liv og er avhengig av at alle aktørene samarbeider og gjør de skal. Samtidig har politiet en rolle som koordinerende leder for hele innsatsen, og skal samordne og koordinere de tre etatenes innsats uten å ha myndighet over brannvesenet eller helsetjenesten. Samvirket ute på skadestedet vil derfor være avhengig av tillit mellom aktørene samt forhandlinger om hvordan de best kan løse oppgavene.

Hierarki som samordningsmekanisme

Samvirket mellom nødetatene har også innslag av hierarkiske samordningsmekanismer. Redningstjenesten er basert på en nasjonal dugnad mellom både offentlige, private og frivillige aktører, men de offentlige aktørene har plikt til å bidra, og denne plikten er fastsatt i forskrift fra Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg finnes det flere lovbestemmelser for hver av nødetatene som regulerer hvordan de skal delta. For eksempel er politiet forpliktet til å iverksette redningsinnsats i henhold til politiloven, og brann- og eksplosjonsvernloven pålegger brannvesenet ordensmyndighet på skadested fram til politiet ankommer. Redningsledelsene både på hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene har mandater fra Justis- og beredskapsdepartementet som regulerer deres ansvar og oppgaver.

6.2 Overordnet organisering av nødetatene

6.2.1 Byråkratisk organisasjonsform

Politiet, brannvesenet og helsetjenesten er byråkratiske organisasjoner. Byråkratiske organisasjoner er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner og dermed både horisontal og vertikal spesialisering (Christensen et al., 2015). Innen politi, brannvesen og helse er det vertikal og horisontal spesialisering både innad i organisasjonene og innenfor de respektive sektorene.

Vertikal spesialisering innebærer at ulike typer oppgaver blir lagt til organisasjoner på forskjellige nivåer i et hierarki (Christensen et al., 2015). For de tre nødetatene kommer til dette til uttrykk ved at de er en del av offentlig forvaltning og spesialiseringen der. Justis- og beredskapsdepartementet er overordnet departement for politiet og for samfunnssikkerhet og beredskap som både brannberedskapen og redning hører inn under, mens Helse- og omsorgsdepartementet har ansvar for helsetjenesten. Politiet styres av Politidirektoratet, som er en underliggende virksomhet i Justis- og beredskapsdepartementet. På helseområdet og brannområdet er hhv. Helsedirektoratet og DSB nasjonale myndigheter, og de er underliggende virksomheter i hhv. Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. De tre nødetatene ligger også på ulike forvaltningsnivåer. Politi er et statlig ansvar, brannvesen er et kommunalt ansvar, og helsetjenesten er fordelt mellom kommunene og helseregionene, der både den kommunale delen (legevakt) og helseregiondelen (AMK og ambulansetjenesten) berøres i forbindelse med redning.

Spesialisering

I byråkratiske organisasjoner kan man forvente en høy grad av horisontal spesialisering, og dette stemmer for alle de tre nødetatene. Det er flere ulike prinsipper for horisontal spesialisering (Christensen et al., 2015), og nødetatene kan ses som spesialisert etter to av dem. Det kanskje mest åpenbare prinsippet er formålsprinsippet eller sektorprinsippet der oppgaver er delt inn etter formålsområde eller sektorområde. De tre nødetatene har klart definerte oppgaver delt inn etter formål: I all hovedsak skal politiet opprettholde lov og orden, brannvesenet slokke branner og helsetjenesten ivareta liv og helse i befolkningen. Dette reguleres både i lover, forskrifter og planverk. I tillegg kan etatene ses som spesialisert etter geografiprinsippet, som speiler en territoriell inndeling av samfunnet. Helsetjenesten er organisert i helseregioner, politiet er organisert i politidistrikter, og brannvesenet er organisert

i kommunale eller interkommunale regioner, og de skal primært tilby tjenester i sin geografiske region.

Spesialiseringen etter formål kan være en faktor som bidrar til det en av informantene kalte «parallellvirke». Flere av informantene påpekte at etatene kunne bli svært fokusert på egne oppgaver og «glemme» samvirkedelen, særlig helt i akuttfasen. Dette kunne være litt problematisk for politiets innsatsleder, slik den ene informanten fra politiet fortalte:

Akkurat i akuttfasen så er alle veldig opptatt med å komme i gang med arbeidet. Så da kan man oppleve at for eksempel lederen for brann ikke er tilgjengelig med en gang og det samme med helsevesenet. Så da må faktisk innsatslederen – politiet – gå og dra dem inn.

Selv om nødetatene er tydelig spesialisert etter formålspriippet, er det også noe overlapping mellom oppgaver. Blant annet reguleres det i brann- og eksplosjonsvernloven at brannvesenet har ordensmyndighet på et skadested fram til politiet kommer selv om politiet er samfunnets ordensmakt. (brann- og eksplosjonsvernloven, 2002). Det er også tydelig at brannvesenets oppgaver er i endring og i ferd med å bli utvidet. Dette påpekes blant annet i ELS-veilederen: «Brannvesenets innsatsoppgaver er i endring til stadig mer innsats ved andre ulykker enn branner.» (DSB et al., 2011, s. 7). Også to av informantene fra brannvesenet nevnte at oppgavene til brannvesenet forandret seg:

I dag har vi jo veldig få branner egentlig i Tromsø kommune, men vi bruker jo ressurser på helt andre ting [...] trafikkulykker, ulykker til sjøs og så videre. [...] Og det er klart at med den bredden vi representerer innenfor redningstjeneste med både brann, redning, RITS² og dykkertjeneste, sant, så er vi på en måte involvert i omtrent alt uansett hva det er som er av innsats.

Og vi ser jo bare nå at det her med brannvesen og brann, det blir jo mindre og mindre av det, det går mer og mer over på redning. Mer og mer over på psykiatri. Bistå politiet, bistå helse. Det er jo det vi ser nå utviklinga går mot.

Det er fortsatt brannvesenet som har spesialkompetansen på brannsløkking, men det kan se ut til at brannvesenet også er i ferd med å utfylle både helsetjenesten og politiet i noen av deres oppgaver.

² RITS = redningsinnsats til sjøs. Sju brannvesen i Norge har særlig kompetanse på bistand til skip i rom sjø, Tromsø er ett av dem.

6.3 Samvirke under innsats

6.3.1 Redning eller ikke

Det kom fram i intervjuene at det hadde vært noe uenighet mellom særlig helsetjenesten og politiet om hva som skulle regnes som redningstjeneste og hva som skulle regnes som rene helseoppdrag. Det var noe ulike forklaringer på hvorfor denne uenigheten oppsto. De fleste tilskrev det ressurser. Hvis en skadd person på kjent sted blir hentet ned fra fjellet av frivillige som del av redningstjenesten, er det HRS som dekker de frivilliges utgifter. Hvis derimot Universitetssykehuset Nord-Norge selv hadde hatt en avtale med frivillige organisasjoner og bedt om deres assistanse, ville regninga gå til helseforetaket. Det er også helseforetaket som må ta regninga hvis de bruker luftambulansen til å hente ned den skadde. En av informantene mente imidlertid at det var mer tradisjon enn ressurser som styrte dette: «Det har fungert så greit her i nord at vi har liksom ikke sett behovet for å gå inn i avtaler med de frivillige.»

Et kulturperspektiv legger vekt på organisasjonenes egne verdier og normer. I dette perspektivet kan man forvente at aktørene opptrer basert på en logikk om det passende, altså basert på erfaringer (Christensen et al., 2015; Fimreite et al., 2014). I Tromsø er helsetjenestens erfaring at det har fungert fint å involvere lokal redningssentral og «redningsløyfa» også i de oppdragene der det kun dreier seg om å hente ned pasienter. Den ene informanten er klar over at helseforetaket kan, og kanskje bør, inngå en egen avtale med de frivillige, men sier «vi har ikke hatt tradisjon for å ha det, og jeg tror egentlig at det er det mer enn pengespørsmålet». Her kan man altså få et inntrykk av at «slik har vi alltid gjort det her» er førende for hvordan helseforetaket ønsker å løse disse oppgavene også fremover, selv om det er tydelig at de har møtt motstand hos politiet som lokal redningssentral.

I et instrumentelt perspektiv er organisasjonene instrumenter for å nå mål som er gitt utenfra, organisasjonene ses som rasjonelle, de handler ut fra en konsekvenslogikk basert på en mål–middel-rasjonalitet, og de finner de beste virkemidlene for å nå målene (Christensen et al., 2015). I redningsinnsats er det alltid et klart definert mål: å redde mennesker i akutte fare- eller ulykkessituasjoner fra skade eller død. Man kan forvente at aktørene finner de beste virkemidlene for å gjøre dette. I tilfeller der det ligger en person med brukket fot på fjellet, kunne man ut fra en instrumentell tilnærming forvente at helsetjenesten tar i bruk ambulanshelikopter for å hente ned personen. Samtidig vil det å involvere frivillige ofte være den beste løsningen for helsetjenesten. Helikopteret er en knapp ressurs, og helsetjenesten vil ofte

foretrekke at frivillige går inn og henter ut personen. Politiet, i kraft av å være lokal redningsentral, kan være uenig i at det er den beste måten, gjerne med en begrunnelse i ressurser. Den andre informanten fra helsetjenesten mente også at det var unødig byråkratisk å involvere LRS i et oppdrag de aldri er med på. Denne informanten var også av den oppfatning at dette dreide seg om ressurser, og at det ikke var vilje i helseforetaket til å inngå egne avtaler. «Det blir litt som mange andre ting, det er økonomi. [...] Det kunne vi ha løst for mange år siden hvis vi hadde villet det.»

Informantene som nevnte uenigheten om rundt hva som skulle gå under redningstjeneste, understreket alle at det ikke påvirket samvirket ute på skadestedet, og at diskusjonen pågikk inne på sentralene. Det ble også sagt at dette var tatt opp i samhandlingsforumet i Tromsø og langt på vei løst der.

6.3.2 Bruk av eget planverk om organisering

Som vist i kapittel 2 forholder de tre nødetatene seg til tre ulike planverk for organisering på skadested: *PBS* for politiet, *ELS* for brannvesenet og *Nasjonale veileder for helse* for helsetjenesten.

I et instrumentelt perspektiv kan man forvente at dette planverket følges og brukes av de respektive nødetatene. Det kan ses som et virkemiddel for å nå et mål. I en hierarkisk-orientert variant kan man dessuten se hver sektor som en tilnærmet enhetlig organisasjon der et overordnet nivå har myndighet over underordnede nivåer og kan pålegge dem for eksempel å følge et planverk. Likevel viser intervjuene at dette ikke stemmer for helsetjenesten og brannvesenet. Informantene fra helsetjenesten og brannvesenet fortalte at hhv. Nasjonal veileder for helse og ELS var implementert i Tromsø, men den ene informanten fra helsetjenesten sa at det ikke var noe nasjonalt krav om det, og at implementeringen var tilfeldig og varierte fra sted til sted. Også i brannvesenet mente en av informantene at ELS neppe var like kjent i mindre brannvesen i distriktene. Dette har en sammenheng med organiseringen av sektorene. Mens politiets planverk er en retningslinje fra Politidirektoratet som leder politietaten, er brannvesenets og helsetjenestens planverk veiledere. Det kommer av at DSB og Helsedirektoratet ikke har samme instruksjonsmyndighet over hhv. brannvesenet og helsetjenesten som Politidirektoratet har over politiet. Siden brannvesenet er kommunalt og helsetjenesten ligger under de regionale helseforetakene, kan de to direktoratene bare oppfordre og anmode om at planverket blir brukt, men de har ikke myndighet til å kreve det.

Likevel vil nok en oppfordring fra et direktorat oppfattes som en ganske sterk føring, og begge veilederne var altså implementert i Tromsø.

6.3.3 Byråkratisk organisering på skadestedet

De tre planverkene setter alle opp en byråkratisk organisering preget av hierarki på skadested. I PBS er det svært tydelig at politiets innsats er inndelt i tre nivåer: taktisk nivå ute hos innsatsleder, operasjonelt nivå inne hos operasjonsleder på operasjonssentralen og strategisk nivå hos politimesteren (Politidirektoratet, 2011). ELS opererer ikke like uttalt med tre nivåer, men i *Brannstudien*, en rapport som ser på brannvesenets organisering, deles organiseringen i henhold til ELS inn i tre nivåer: strategisk nivå, taktisk nivå og oppgavenivå. Her er det strategiske nivået hos brannsjefen, som ved større hendelser også har rollen som innsatsleder brann ute på skadestedet. Det taktiske nivået ivaretas av utrykningsleder, og oppgavenivået ivaretas av ulike underledere (DSB, 2013). I Nasjonal veileder for helse er det ikke uttalte nivåer av typen strategisk, taktisk osv., men innsatsen skal ledes av en innsatsleder helse, og ved litt større hendelser vil innsatslederen ha en medisinsk leder helse under seg i et hierarki. Ved behov kan helsetjenestens organisering også utvides med flere underledere (Helse-direktoratet, 2016).

En hierarkisk organisering på skadested er i tråd med likhetsperspektivet innenfor samfunns-sikkerhet og beredskap som er omtalt i kapittel 2. Dette prinsippet sier at organiseringen i krise i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har i det daglige. Man kan dermed forvente at en byråkratisk og hierarkisk organisasjon også vil ha en byråkratisk organisasjon på skadestedet. Dette blir i tråd med en rasjonell handlingslogikk og dermed også med forventningene i et instrumentelt perspektiv.

Også i et kulturperspektiv er en hierarkisk organisering på skadestedet i tråd med det man kunne forvente. Handlingslogikken i kulturperspektivet er basert på logikk om det passende, der man baserer seg på erfaringer fra det som har fungert tidligere (Christensen et al., 2015). En av informantene fra brannvesenet mente for eksempel at ELS bare gjenspeilte hvordan brann alltid hadde gjort det: «Vi har jobba på den måten i mange år.»

6.3.4 Samordning av tre hierarkier

Det er i praksis tre ulike hierarkier som møtes på skadestedet og som må samordnes. Samvirket på skadestedet kan dermed ses som en horisontal samordning av de tre etatene, der ingen av

aktørene har myndighet over de andre. Aktørene vil derfor måtte bruke samordningsmekanismen nettverk (Bouckaert et al., 2010) i form av forhandling og utveksling av ressurser. Innenfor samordning av nettverk er felles verdier og felles definisjon av problemer viktig, og i forbindelse med redning har alle de tre etatene og hierarkiene et klart definert mål som er viktig for alle tre, nemlig å redde mennesker fra død eller skade.

Samordningen av de tre hierarkiene vil også ha innslag av hierarkiske samordningsmekanismer (Bouckaert et al., 2010). Innsats i forbindelse med redning er regulert i etatens egne planverk og i felles regler og mandater fra departementsnivå og direktoratsnivå, og det er klare regler for hvordan samvirket og samordningen skal foregå. Politiets innsatsleder skal være en koordinerende leder med overordnet ansvar for å lede den samlede innsatsen, men uten makt og myndighet til å lede faginnsatsen til brannvesenet og helsevesenet (Politidirektoratet, 2011).

6.3.5 Innsatsledelse på skadested

Alle de tre nødetatene har innsatsledere på skadestedet, og ved litt større hendelser samles innsatslederne på en kommandoplass der de danner en felles innsatsledelse. Siden de tre etatene er ulikt organisert og forholder seg til hver sine planverk, har de også ulike prosedyrer og rutiner for hvem som blir innsatsledere på et skadested. Politiet har, som eneste etat, fast innsatsleder, det vil si at de har personer som er ansatt som innsatsledere, og som skal ta denne rollen når politiet er i innsats. Hos politiet er innsatslederen på taktisk nivå. Brannvesenet har også et fast system for innsatsledelse, men lederrollen skifter etter hvert som innsatsen øker i omfang fra at utrykningslederen på første bil har den, til at først vaktleder og deretter brannsjef eller overordnet vakt kommer ut og overtar. Hos brannvesenet er dessuten innsatslederen på strategisk nivå. I helsetjenesten er det en mindre fast ordning for innsatsleder. De skal utpeke innsatsleder på et skadested, men har ingen fastlagt ordning for hvem som skal være innsatsleder, og dette kan da være ulikt fra gang til gang. Både politiet og brannvesenet har et klart hierarki på skadestedet, de har regler og prosedyrer for hvem som skal være innsatsleder og på hvilket nivå i organisasjonen vedkommende skal fungere. Helsetjenesten har en noe flatere struktur der det ofte er erfaring og ansiennitet som avgjør hvem som blir innsatsleder. Men også helses innsatsleder er øverste leder og er overordnet ansvarlig for helses innsats på skadestedet.

Det kom fram i intervjuene at politiet syns det er problematisk å forholde seg til skiftende innsatsledelse hos brannvesenet og til dels uklar innsatsledelse hos helse. De tre innsatslederne skal lede samvirket mellom etatene på skadestedet, og politiet mente at det kunne være forvirrende å måtte forholde seg til opptil tre ulike innsatsledere fra brann i løpet av en innsats. I tillegg mente politiinformanten at det var et problem at innsatsleder brann var på strategisk nivå, mens innsatslederen fra politiet var på et taktisk nivå. Også den ene informanten fra brann sa at dette kunne føre til at de snakket forbi hverandre, men informanten understreket også at det ikke hadde vært et problem i praksis: «Vi prater veldig godt sammen, vi har godt samarbeid altså. Sånn i praksis så har det egentlig ikke vært noe problem.» Dette var altså tydeligvis noe som av informanten i brann ble oppfattet som et potensielt problem, men ikke et problem i praksis, mens politiet syntes det var mer problematisk.

I et instrumentelt perspektiv forventer man at organisasjonene handler formålsrasjonelt for å finne det beste virkemiddelet for å nå gitte mål (Christensen et al., 2015). I denne situasjonen kan det imidlertid se ut til at nødetatene har landet på hver sine organisatoriske uttrykk for denne formålsrasjonaliteten, og at disse uttrykkene «krasjer» på innsatsområdet. Siden alle de tre nødetatene er byråkratiske organisasjoner med hierarkiske strukturer, bruker alle planverket for organisering fra sine respektive direktorater, selv om dette potensielt kan føre til problemer i samvirket på skadestedet. Informantene rapporterer likevel at samvirket ute på innsatsområdet fungerer godt, og dette kan nok i stor grad tilskrives samordningsmekanismer som nettverk og tillit. Aktørene samordner ute på innsatsområdet, de forhandler seg fram til løsninger og har tillit til hverandre fordi de kjenner hverandre. Dette fører til at samvirket likevel flyter godt. Dette kan i et kulturperspektiv også ses som at nettverket kan ha utviklet egne institusjonelle verdier og normer for å håndtere ulikhetene, og dermed kanskje får noen egne organisatoriske trekk.

6.3.6 Politiet har innsatsledelsen uansett hendelsestype

Den ene informanten fra brannvesenet kommenterte at nødetatene i Tromsø alltid organiserte seg som om det var redningsinnsats uavhengig av type hendelse. I for eksempel rene brannoppdrag, skal ikke politiet ha en overordnet, koordinerende rolle, men lede politifaglige oppgaver mens brannvesenet har innsatsledelsen (DSB, 2003; Politidirektoratet, 2011). Flere av de andre informantene kom også med uttalelser som viste at de så på politiet som den øverste myndigheten på et skadested uavhengig av type hendelse, blant annet fordi det er

politiet som har rekvisisjonsmyndigheten og de andre etatene må bestille det de trenger via politiet.

I et instrumentelt perspektiv kan det at etatene organiserer seg som om det er redning uansett, ses som et uttrykk for at det er den organisasjonsmåten som fungerer best. Ut fra en mål–middel-rasjonalitet vil en organisasjon velge det beste virkemiddelet for å nå et gitt mål, og gitt at denne organisasjonsmåten er det beste virkemiddelet, vil det i dette perspektivet gi mening for nødetatene å velge den, selv om det ikke er noe som er påkrevd fra overordnet nivå.

I et kulturperspektiv kan det derimot ses som et tegn på at denne organisasjonsformen har blitt en norm, og at dette kan være grunnen til at den blir valgt også der det ikke egentlig er nødvendig. Etatene handler ut fra erfaring med hva som har fungert tidligere og legger mer vekt på det enn på de formelle og skrevne reglene fra Politidirektoratet, Helsedirektoratet og DSB.

I et flernivåperspektiv vil man blant annet se på styrkeforholdet mellom aktørene (Rykkja, 2008). Informanter både fra brannvesenet og helsetjenesten nevnte politiets rekvisisjonsmyndighet som en årsak til at de så på politiet som øverste myndighet. Det var altså politiet som hadde makten til å skaffe de ressursene de trengte, i form av for eksempel frivillige mannskaper eller i form av en gravemaskin hvis det var behov for det, og det bidro til å gi dem en lederrolle.

Den ene informanten i brannvesenet mente at også innsatslederbetegnelsen bidro til at politiet ble sett som leder uansett, siden de nå hadde samme betegnelse på alle typer hendelser. Informanten fra HRS fortalte at HRS hadde vært skeptiske til at Politidirektoratet innførte betegnelsen innsatsleder uansett hendelse, og siden informanten opprinnelig hadde politi-bakgrunn, tillot vedkommende seg å kalle det «litt sånn politiarrogant».

6.3.7 Kommunikasjon

I forbindelse med innsats er nødetatene avhengige av å få og å formidle informasjon om hendelsen både mellom nødmeldesentralene og ut til innsatsstyrkene som rykker ut. Dette er en del av samvirket som lar sentralene kalle ut tilstrekkelig med ressurser, og som forbereder mannskapene på hva som venter dem på skadestedet.

I et styringsnettverk kan man forvente at aktørene utveksler nødvendig informasjon for at nettverket skal fungere best mulig og nå målene sine. Nettverk som samordningsmekanisme styres av gjensidig avhengighet, tillit og hver aktørs ansvar (Bouckaert et al., 2010), og i forbindelse med kommunikasjon og utveksling av informasjon vil tillit være en viktig faktor. Informanter fra alle nødetatene nevnte Nødnett som noe som hadde bedret samvirket mellom nødetatene. Også informanten fra HRS mente at Nødnett var «det beste som har skjedd med redningstjenesten på operativ side». Nødnett åpner for at innsatslederne kan kommunisere direkte med hverandre i en felles talegruppe på vei ut til skadestedet og på den måten være bedre forberedt på hvordan de skal håndtere hendelsen når de når fram. En av informantene mente at Nødnett gjorde at etatene kunne være mer åpne i kommunikasjonen:

Ved å kunne si nå det her er på en måte et lukka samband, så gjør det jo at du kan på en måte være mer klar i forhold til formuleringene dine. Og det er jo en fordel av og til.

6.3.8 Redningsledelsen kalles svært sjelden inn

Informantene fortalte at de aldri hadde vært med på at redningsledelsen var blitt kalt inn, men de fleste sa også at de ikke hadde vært med på hendelser som var så store at de mente det var behov. Informantene i politiet fortalte at redningsledelsen heller ikke ble kalt inn i forbindelse med den store katastrofeøvelsen nødetatene har sammen med medisinerstudentene. Det ble også påpekt av den ene informanten i brannvesenet at det var et problem at redningsledelsen ikke ble kalt inn på litt mindre hendelser fordi de dermed aldri fikk øvd:

«Altså har du en liten sak gående, så kan du jo faktisk kjøre den som en stor sak, bare på øvelsesbrettet. [...] Det er jo læring, og ikke minst så det jo en sak som gjør at de [redningsledelsen] kanskje lykkes den dagen det er behov.»

Organiseringen av redningstjenesten kan ses som et flernivå styringsnettverk, men det at redningsledelsen ikke kalles inn, indikerer at et av nivåene i nettverket egentlig ikke deltar. Redningsledelsen er på strategisk nivå sammen med politimesteren og skal bidra til en horisontal samordning på dette nivået blant annet ved at representantene har oversikt over ressursene i egen organisasjon og hva som står til disposisjon og kan brukes under en redningsaksjon. Når redningsledelsen aldri kalles inn, mangler det horisontale strategiske nivået i en redningsaksjonen.

Det må tas et forbehold om at informantene kun snakket ut fra sine erfaringer i Tromsø, og at det derfor kan forholde seg annerledes i andre politidistrikt. Samtidig fortalte også informanten

fra HRS at det generelt var flere som mente at redningsledelsen ble kalt inn for sjelden, og at politiet definerte for mange operasjoner som politioperasjoner.

I et instrumentelt perspektiv kunne man forvente at hele apparatet ble tatt i bruk oftere. Ved større redningsinnsatser vil det ut fra en mål–middel-rasjonalitet være en rasjonell beslutning å ta i bruk alle nivåene i nettverket og dermed få beslutningsstøtte på strategisk nivå samt best mulig oversikt over tilgjengelige ressurser. I et instrumentelt perspektiv burde også argumentet om øvelse være relevant.

Det er politiet som beslutter om redningsledelsen skal kalles inn, og i et kulturperspektiv kan det at det sjelden skjer være et uttrykk for at det er blitt en uskreven norm eller verdi hos politiet at de skal løse oppgavene selv, og at erfaring tilsier at de kan håndtere alle situasjoner selv. Informanten fra HRS pekte nettopp på det at politiet håndterer operasjoner i det daglige selv som en mulig forklaring på hvorfor redningsledelsen ble kalt inn så sjelden:

Det er fordi at alle operasjoner, små og store, i det daglige, og da sier jeg alle med sånne gåseøyne, de håndterer man veldig bra selv. Så det er det som ligger i ryggmargen. Refleksjonen er å kunne håndtere det innenfor de ressursene man rår over, også er man veldig flink til å samhandle med nødetatene og alle distrikt jobber hver eneste dag mange ganger med de andre nødetatene på det operative nivået. Men man er ikke flink nok til å spille på det store apparatet som skal tilkalles unntaksvis, da. Det blir for sjelden tromma sammen.

6.4 Samvirke «i fredstid»

6.4.1 Samhandlingsforum

Samhandlingsforumet i Tromsø ble nevnt av informanter fra alle etatene. Dette forumet møtes fire ganger i året og består av representanter fra ledernivået i etatene. I dette forumet ble det sagt at det skulle være stor takhøyde for å ta opp ting som ikke fungerte optimalt, og målet var at man skulle løse ting på dette nivået før det kunne føre til problemer ute på innsats. En av tingene som var blitt tatt opp i forumet, og som de mente nå var mer eller mindre løst, var uenigheten mellom helse og politi om hva som skulle falle inn under redningsbegrepet.

I et interorganisatorisk styringsnettverk vil man forvente at aktørene møtes for å håndtere ulike utfordringer. Dette vil være en del av selvreguleringen av nettverket og arbeidet mot et felles mål. Samhandlingsforumet i Tromsø kan ses som et konkret uttrykk for en slik selvregulering og en nettverkssamordning mellom etatene. Det at et av nivåene i styringsnettverket har

jevnlige møter der de kan diskutere samvirkeutfordringer, har vist seg å ha en positiv effekt på samvirket også på underliggende nivåer ved at problemer løses på overordnet nivå før de blir et problem ute på innsatsområdet. Dette forumet bidrar dermed til å bedre relasjonene mellom de ulike aktørene. I nettverk er tillit en viktig samordningsmekanisme, og er noe som oppnås ved å skape kontakt mellom aktørene og arbeide for gode relasjoner (Klijn, 2010).

Samhandlingsforumet er en horisontal samordning mellom et av nivåene i organisasjonene i nettverket. Deltakerne i forumet erkjenner at de er gjensidig avhengig av hverandre, og at hver av aktørene må ta sin del av ansvaret. Samtidig er det også en vertikal samordning med bruk av hierarkiske samordningsmekanismer ved at ledernivået gjør justeringer nedover i egen organisasjon når det er behov for det. Den ene informanten fra helsetjenesten fortalte for eksempel at de hadde gjort endringer i hvordan operatører på AMK-sentralen håndterte oppdrag som lå i grenseland for redning, i sitt samvirke med politiets operasjonssentral.

6.4.2 Øvelser

Mange av informantene fortalte at det var relativt få felles øvelser mellom de tre nødetatene, men informantene både fra brannvesenet og helsetjenesten fortalte at de hadde egne øvelser der de også inviterte de andre, men der informanter fra både brann og helse nevnte at politiet sjelden deltok. Politiets informanter rapporterte på sin side om få egne øvelser.

I et instrumentelt perspektiv kunne man forventet at øvelser, både felles og egne, var noe som ble prioritert. Innenfor redning er det et overordnet mål å redde liv, og nettverksorganiseringen av redningsinnsats tilsier at et delmål må være at nettverket fungerer så godt at det bidrar til å nå det overordnede målet. Øvelser der hele nettverket deltar, ville være et naturlig og egnet virkemiddel for å nå dette målet. Siden både brann og helse gjennomfører interne øvelser, indikerer det at øvelser er noe som blir sett på som viktig for å opprettholde et høyt nivå på tjenestene.

Den ene informanten i politiet mente at det var en manglende øvingskultur i politiet. Dette kan ses i et kulturperspektiv som et kanskje uheldig utslag av institusjonelle verdier og normer. Informanten i politiet uttrykte også frustrasjon over at de ikke hadde bedre rutiner for øvelser:

Det kommer vel ganske klart fram på diverse rapporter og analyser av politiet at vi øver altfor lite. Hvorfor det ikke skjer noe, det vet jeg ikke. [...] Det er ikke noen kultur for øvelser i det hele tatt. Det har ikke vært viktig for lederne våre.

6.4.3 Ressurser

Flere av informantene nevnte at det var knapphet på ressurser, og at dette påvirket samvirket mellom etatene. Manglende ressurser ble særlig oppgitt som en av årsakene til lav øvingsaktivitet, men noen av informantene fortalte også at det kunne påvirke hvor mange som rykket ut på hendelser, spesielt litt utenfor byen. Informantene fra både brannvesenet og helsetjenesten fortalte om episoder der politiet kom sent, kom med få mannskaper eller kanskje ikke kom i det hele tatt.

I et instrumentelt perspektiv forventes det at organisasjonene finner de beste virkemidlene for å nå målene. Det kan se ut til at et slikt virkemiddel er å bruke brannvesenet til stadig flere typer oppgaver. Den ene informanten fra helsetjenesten fortalte at brannvesenet stadig mer ble brukt i oppdrag som strengt tatt var helseoppdrag, og dette ble begrunnet med at brannvesenet var lovpålagt å ha en viss form for beredskap spredt rundt omkring, i motsetning til politi og helse. Informanten fra helsetjenesten mente at dette var en bevisst politikk fra helsetjenestens side for å spare penger, men understreket at det var vedkommendes personlige mening. Også informanter fra brannvesenet fortalte at de ble mye brukt i forbindelse med helseoppdrag fordi de hadde utstyr og ressurser til det, for eksempel hjertestarter i bilen og folk med kompetanse i førstehjelp. Informanter i brannvesenet fortalte i tillegg at brannvesen ute i distriktene også kunne bli brukt til politioppgaver som for eksempel å ta bilder til dokumentasjon i forbindelse med brann, fordi politiet ikke hadde ressurser til å starte etterforskningen før kanskje dagen etter. Eksemplene informantene ga dreide seg om innsatstyper som ikke var redning, og det kan se ut til at knappe ressurser ikke påvirker samvirket ved redning i den forstand at den typen oppdrag prioriteres. Men lav øvingsaktivitet, særlig når det gjelder samvirkeøvelser, kan tenkes å påvirke samvirket mellom nødetatene, og flere av informantene mente at det var for få samvirkeøvelser der alle nødetatene deltok.

6.4.4 Kunnskap om hverandres organisering

I løpet av intervjuene fikk jeg inntrykk av at informantene hadde god kjennskap til sitt eget planverk og egen organisering, men at de ikke kjente godt til de andre etatenes organisering. De forholdt seg til den delen de møtte enten via nødmeldesentralene eller ute på innsats, men hadde liten kunnskap om bakgrunnen for organiseringen til de andre. Informanten fra HRS mente at måten de ulike etatene var organisert hver for seg var med på å komplisere samvirket.

«Det betyr at man skal ha både stor kunnskap om hverandre, trygghet i forhold til hverandre og respekt for hverandres organisering for å få til et godt samvirke.»

I et instrumentelt perspektiv kunne man forvente at de tre nødetatene hadde god kunnskap om hverandres organisering, siden de samarbeider mye og er avhengig av et godt samvirke. Man kan anta at HRS-informantens vurdering er riktig, at kunnskap om hverandre er en forutsetning for et godt samvirke. Man kunne også forvente dette på bakgrunn av at nødetatene i forbindelse med redning er del av et styringsnettverk der de er gjensidig avhengig av hverandre. Den ene informanten fra brannvesenet mente at det ble gitt noe opplæring i de andres organisering i forbindelse med kursing av innsatsledere hos brann, men at det ikke var noe dypdykk, og at det nok bare gjaldt de på innsatsledernivå.

6.4.5 Tillit, trygghet, respekt

Mange av informantene fortalte at noe av det som førte til at samvirket mellom nødetatene i Tromsø fungerte så godt, var at de kjente hverandre og var «på fornavn med hverandre». Informantene omtalte de andre nødetatene i positive ordelag.

I et styringsnettverk der samordningen blant annet baserer seg på tillit som en samordningsmekanisme, vil man forvente at det finnes ulike måter nettverket bygger tillit på. Særlig i et nettverk der aktørene rykker ut på ulykkessteder og arbeidet innehar en viss risiko, er tillit til de andre aktørene en nøkkelfaktor for å lykkes. Informantene fortalte at det var sosiale arrangementer mellom nødetatene som bidro til at aktørene ble kjent på et personlig plan, og at dette bidro til at samvirket ute på skadestedet ble bedre. Flere mente at det var enklere å forholde seg til personer man kjente navnet på og hadde vært sammen med i andre sammenhenger enn jobbsammenheng. Sosiale tiltak kunne være alt fra enkle ting som å stikke innom hos de andre nødetatene og ta en kopp kaffe, til større arrangementer som «blålys-challenge» med fotballkamp i brannvesenets gymsal og påfølgende pizza og øl.

6.4.6 Enhetlig ledelsessystem vs. politiets beredskapssystem

To av informantene i brannvesenet nevnte at de gjerne kunne ønsket et mer samordnet planverk for organisering av innsats eller til og med at ELS skulle brukes av alle nødetatene. Politiet på sin side uttrykte frustrasjon over ELS og måten innsatslederrollen ble håndtert på der.

I et instrumentelt perspektiv kunne man kanskje forvente en noe mer formell samordning av planverkene selv om det er tre autonome aktører som bruker dem, siden disse tre aktørene har et såpass utstrakt samarbeid og stor grad av samordning ute på innsats. En eventuell samordning av planverk må komme fra direktoratnivået og må derfor være del av en horisontal samordning på et høyere nivå i styringsnettverket. Informanten fra HRS mente at samordningen mellom de ulike aktørene ble vanskeligere jo høyere nivå man kom opp på:

Vi har et samordningsansvar i Justisdepartementet, men sektoransvaret er så sterkt at det er veldig vanskelig å koordinere når ansvarsprinsippet sier at det er Helse- og omsorgsdepartementet som har ansvar for helsetjenesten.

Vår modell om tydelige og veldig sterke sektorprinsipper, det er en hemsko i forhold til god koordinering og samvirke på de øverste nivåene.

Spesialiseringen etter formålsprinsippet ser dermed ut til å virke bremsende på en slik samordning på høyere nivåer.

I et kulturperspektiv er det naturlig at de ulike nødetatene foretrekker sine egne måter å organisere innsats på. I henhold til en logikk om det passende vil de handle basert på erfaringer med hva som fungerer, og siden brannvesenet har sine erfaringer fra en organisering i henhold til ELS, og politiet har sine fra en organisering i henhold til PBS, er det naturlig at begge mener at deres måte å gjøre det på er den beste.

7. Avslutning

Formålet med oppgaven har vært å undersøke hvordan samvirket mellom nødetatene fungerer i forbindelse med redning. Empirien har bestått av beskrivende og normative dokumenter for redningstjenesten og nødetatene samt intervjuer med informanter fra nødetatene i Tromsø og Hovedredningssentralen Sør-Norge.

Det er flere selvstendige organisasjoner som sammen utgjør det som kalles redningstjenesten. Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom de ulike organisasjonene (aktørene), og er således ingen egen organisasjon, men forskriften *organisasjonsplan for redningstjenesten* (2015) inneholder retningslinjer for hvordan redningstjenesten skal organiseres. Jeg har i denne oppgaven konsentrert meg om tre av aktørene, de tre nødetatene. Nødetatene er en viktig del av redningstjenesten ved at de som regel er først på stedet i forbindelse med akutte uønskede hendelser, og det er et utstrakt samvirke mellom de tre etatene. Jeg har konsentrert meg om samvirket mellom dem i forbindelse med redningsinnsats og dermed hovedsakelig samlet inn empiri om det, men empirien inneholder også informasjon om samvirke «i fredstid» og samvirke på overordnede nivåer for å se om det er faktorer der som påvirker samvirket i innsats. Jeg har i tillegg sett på de ulike aktørenes organisasjonsform for å se om det har noen påvirkning på hvordan samvirket fungerer. Jeg har brukt teorier om styringsnettverk, flernivåstyring, samordning og samordningsmekanismer samt byråkrati og spesialisering til å belyse empirien.

7.1 Oppsummering

Redningstjenesten og samvirket mellom nødetatene kan ses som et formelt interorganisatorisk styringsnettverk (Sørensen & Torfing, 2005). Aktørene er gjensidig avhengig av hverandre i redningsinnsats og samhandler innenfor et institusjonalisert fellesskap. Styringsnettverket er formalisert gjennom forskrift og er initiert ovenfra. I tillegg er styringsnettverket preget av flernivåstyring (Rykkja, 2008), siden samvirke og samordning skjer på flere oppgavespesifikke myndighetsnivåer på flere hierarkiske nivåer.

De tre nødetatene har en byråkratisk organisasjonsform. Det innebærer at de er preget av hierarki og spesialisering (Christensen et al., 2015). Samvirket mellom dem er derfor avhengig av ulike former for samordning. I et styringsnettverk med flernivåstyring er det både vertikal og horisontal samordning, det vil si samordning mellom ulike nivåer i samme organisasjon og

mellom ulike organisasjoner på samme nivå (Christensen et al., 2015). Samordningen skjer ved hjelp av ulike samordningsmekanismer som nettverk, tillit og hierarki (Bouckaert et al., 2010). I styringsnettverket som redningstjenesten og nødetatene utgjør, er nettverk og tillit viktige samordningsmekanismer, men det er også innslag av hierarkiske samordningsmekanismer. Nettverk og tillit som samordningsmekanisme er særlig viktig i samvirket ute på skadestedet, og flere av informantene pekte på nettopp tillit og kjennskap til hverandre som viktige faktorer for at samvirket fungerte godt. De hierarkiske samordningsmekanismene viser seg i større grad i form av ulike former for reguleringer, for eksempel den forskriftsfestede plikten nødetatene har til å bidra i redningstjenesten, eller i mandatene til redningsledelsene ved de lokale redningssentralene og hovedredningssentralene.

Informantene fra nødetatene mener i all hovedsak at samvirket i redningsinnsats fungerer godt. Det begrunnes i stor grad med faktorer som kan tilskrives det samvirket de har «i fredstid», altså kjennskap til hverandre, trygghet og tillit. Aktørene møtes fysisk ute på skadestedet, og mener at det direkte samvirket der ute fungerer godt fordi de snakker sammen ansikt til ansikt og løser problemer i fellesskap. Også aktørene fra nødmeldesentralene mente at de hadde et godt samvirke seg imellom. Den horisontale samordningen mellom aktørene med bruk av mekanismer som nettverk og tillit ser altså ut til å fungere godt mellom aktørene som er involvert i redningsinnsatsen enten ute på skadestedet eller inne på nødmeldesentralene.

Empirien viser likevel at det er trekk ved organisasjonsformene til de enkelte aktørene ute på skadestedet som påvirker samvirket mellom dem. Særlig politiet uttrykte for eksempel frustrasjon over hvordan innsatslederrollen ble håndtert hos brannvesenet og helsetjenesten sammenlignet med hvordan de selv håndterte den. Hvem som skal være innsatsleder hos de ulike nødetatene, er bestemt i hver av etatenes interne planverk, og de har ulike måter å løse dette på. Dette fører til at det i noen tilfeller kan være uklart for de andre hvem som er innsatsleder fra helse, og det fører til at brannvesenet i noen tilfeller skifter på hvem som er innsatsleder flere ganger i løpet av en innsats. I tillegg er brannvesenets innsatsleder på et strategisk nivå, mens politiets innsatsleder er på taktisk nivå. For politiet som har den koordinerende innsatslederen, ble det uttrykt at dette kunne være problematisk. De tre nødetatene forholder seg her til hver sine planverk, og disse planverkene er uttrykk for en vertikal samordning mellom overordnede og underordnede nivåer innenfor samme sektor.

Det er indikasjoner på at samvirket og den horisontale samordningen på direktoratsnivå ikke fungerer like godt som på lavere nivåer. Empirien fra etatenes planverk viser at det er sektor-spesifikt og i liten grad samordnet mellom etatene. Politiets nevnte frustrasjon over innsatslederrollen kan ses som en konsekvens av at planverk ikke er samordnet på overordnede nivåer før det implementeres i de respektive organisasjonene. Også informanten fra HRS mente at samvirket og samordningen ble dårligere jo høyere opp i nivåene man kom. Det kan ses som en svakhet i oppgaven at det ikke er intervjuet informanter fra de tre direktoratene som kunne belyst dette nærmere.

Når det gjelder samvirke på overordnede nivåer i nødetatene i Tromsø, viser empirien at det fungerer godt. De har horisontale samordningsmekanismer på plass i form av et eget samhandlingsforum som fungerer som en slags «buffer» ved at en del utfordringer avklares på ledernivå før det skaper problemer ute hos innsatspersonellet. Et eksempel på dette er uenigheten mellom helsetjenesten og politiet om hva som skal falle inn under redningstjeneste. Dette er en uenighet som ikke påvirker samvirket og innsatsen ute på skadestedet, siden diskusjonen ble tatt «på bakrommet». I dette samhandlingsforumet brukes både nettverk og hierarki som samordningsmekanismer: Ledernivået diskuterer utfordringer og finner løsninger ved hjelp av forhandlinger, før de går tilbake til sine respektive organisasjoner og implementerer eventuelle endringer ved hjelp av hierarki.

7.2 Konklusjon

Denne studien har vist at samvirket mellom nødetatene i forbindelse med redning i all hovedsak fungerer godt, men at det er faktorer ved organisasjonsformen til aktørene både på skadestedet og generelt som ikke fungerer optimalt, og som påvirker samvirket. Samtidig viser studien at samvirket likevel fungerer godt på grunn av faktorer som tillit, kjennskap til hverandre og trygghet, og at disse faktorene i stor grad var påvirket av det som ble gjort mellom hendelser og innsats, altså øvelser og sosiale arrangementer.

Studien har også vist at samvirket mellom aktørene fungerer best på de laveste nivåene: mellom innsatspersonellet ute på skadestedet og mellom operatørene på nødmeldesentralene. Samvirket på de overordnede nivåene i sektoren, altså direktoratsnivå og departementsnivå, kan se ut til å ikke fungere like godt.

Studien viser også at «det store apparatet» innen redningstjenesten sjelden tas i bruk, det vil si at redningsledelsen sjelden kalles inn. Det innebærer at det strategiske nivået i redningstjenesten i liten grad utnyttes, og at samordningen på dette nivået mangler i forbindelse med innsats.

7.3 Veien videre

Manglende samvirke har blitt kritisert i ulike rapporter, og jeg gikk inn i denne oppgaven med en viss forventning om å finne flere problemer enn jeg gjorde. Jeg har i stor grad konsentrert meg om det laveste nivået, og har i hovedsak intervjuet informanter på regionalt/lokalt nivå med unntak av informanten fra Hovedredningssentralen. Jeg fant at samvirket på det laveste nivået fungerte godt, men at det kunne se ut til at samvirket ble noe påvirket av manglende samordning på overordnede nivåer. En videre studie innenfor samme tema kunne derfor konsentrere seg om forvaltningsnivået og se på samvirke og samordning mellom departement og direktorater for å se hvilke faktorer som påvirker det, hvordan samordningen eventuelt kan forbedres på dette nivået, og hvilken innvirkning det kan ha på underliggende nivåer.

Funnene viste også at redningsledelsen sjelden kalles inn, det «store apparatet» tas altså ikke i bruk. Det kunne vært interessant å se på årsaker til dette. En videre studie kunne for eksempel se på om det kunne tilskrives organisasjonskulturen hos politiet, som er den aktøren som avgjør om redningsledelsen skal kalles inn, eller om det er andre årsaker til at det strategiske nivået i redningstjenesten sjelden blir involvert.

Litteraturliste

- Akuttmedisinforskriften. (2015). Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste m.v. (FOR-2015-03-20-231) Hentet fra <https://lovdata.no/SF/forskrift/2015-03-20-231>
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). Multi-level Governance and British Politics. I I. Bache & M. Flinders (Red.) *Multi-level Governance*. (s. 15–30). Oxford: Oxford University Press
- Bouckaert, G., Peters, B. Guy & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Great Britain: Palgrave Macmillan
- Brann- og eksplosjonsvernloven. (2002). Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver. (LOV-2002-06-14-20). Hentet fra <https://lovdata.no/NL/lov/2002-06-14-20>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2003). *Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*. Tønsberg: Direktoratet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). *Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder*. Tønsberg: Direktoratet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2013). *Brannstudien: Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. Tønsberg: Direktoratet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2014). *Brannen i Gudvangatunnelen. Læring og erfaringer*. Tønsberg: Direktoratet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018). *Årsrapport 2017*. Tønsberg: Direktoratet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Kystverket & Klima- og forurensningsdirektoratet. (2011). *Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS) ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Forskrift om organisering av brannvesen. (2002). Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. (FOR-2002-06-26-72). Hentet fra <https://lovdata.no/SF/forskrift/2002-06-26-729>

Harboe, T. (2006). *Indføring i samfunnsvidenskabelig metode*. (4. utg.). Frederiksberg: Samfundslitteratur

Helsedirektoratet. (2016). *Nasjonal veileder for helsetjenestens organisering på skadested*. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/nasjonal-veileder-for-helsetjenestens-organisering-pa-skadested>

Helse- og omsorgsdepartementet. (2016). *Utredning: Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b332572e94304549b8b6db04ad617f76/amk-utredning_150916.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet. (2018). *Nasjonal helseberedskapsplan: Å verne om liv og helse*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/17d1a438f21f4986989a9a1441ae2d79/helseberedskapsplan_010118.pdf

Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). Lov av 24. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (LOV-2011-06-24-30). Hentet fra <https://lovdata.no/NL/lov/2011-06-24-30>

Hovedredningssentralen (HRS). (2018a). *Håndbok for redningstjenesten*. Oslo: Hovedredningssentralen

-
- Hovedredningssentralen (HRS). (2018b). *Nasjonal veileder for planverk og samvirke i redningstjenesten* Under utarbeidelse.
- Hutchinson, J. & Campbell M. (1998). *Working in Partnership: Lessons from the Literature*. (Research report / Department for Education and Employment; no.63). Hentet fra <https://www.researchgate.net/publication/314089154/download>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 29 (2011–2012)). Oslo: Departementet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Prop. 61 LS (2014–2015). Oslo: Departementet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). *Mandat for redningsledelsene ved Hovedredningssentralen Sør-Norge og Hovedredningssentralen Nord-Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mandat-for-redningsledelsene-ved-hovedredningssentralen-sor-norge-og-hovedredningssentralen-nord-norge/id2460508/?q=redningsledelse%20hovedredningssentralene>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015c). *Mandat for redningsledelsene ved lokale redningssentraler*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/mandat-for-redningsledelsene-ved-lokale-redningssentraler/id2460500/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. (Meld. St. 13 (2015–2016)) Oslo: Departementet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 10 (2016–2017)). Oslo: Departementet
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Retningslinjer for refusjon av utgifter mv. i forbindelse med redningsaksjoner*. Hentet fra www.hovedredningssentralen.no
- Justis- og politidepartementet. (2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. (St.meld. nr. 22 (2007–2008)). Oslo: Departementet.
- Klijn, E.-H. (2010). Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative Solutions and Outcomes. I S. P. Osborne (Red.) *The New Public Governance?:*

Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. (s. 303–321).
Abingdon: Routledge

Marks, G. & Hooghe, L. (2004). Contrasting Visions of Multi-level Governance. I I. Bache & M. Flinders (Red.) *Multi-level Governance.* (s. 15–30). Oxford: Oxford University Press

McQuaid, R. W. (2010). Theory of organizational partnerships: Partnerships advantages, disadvantages and success factors. I S. P. Osborne (Red.) *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* (s. 127–148).
Abingdon: Routledge

Nordre Buskerud politidistrikt. (2011). *Evaluering 22. juli 2011: Nordre Buskerud politidistrikts politioperasjon fredag 22. juli til mandag 15. august 2011.* Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/22-juli/nordre-buskerud-evaluering.pdf>

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen.* Oslo: Statsministerens kontor

Organisasjonsplan for redningstjenesten. (2015) Forskrift om organisasjonsplan for redningstjenesten. (FOR-2015-06-19-677). Hentet fra Lovdata <https://lovdata.no/INS/forskrift/2015-06-19-677>

Politidirektoratet. (2011). *PBS I: Politiets beredskapssystem del I: Retningslinjer for politiets beredskap.* Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>

Politidirektoratet. (2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter.* Hentet fra https://www.politilederen.no/dokumenter/Avtaleverket/20160510-Rammer%20og%20retningslinjer%20for%20etablering%20av%20nye%20politidistrikter_v1.0.pdf

Politidirektoratet. (2018). *Felles sambandsreglement for nødnett.* Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/sambandsreglement-for-nodetatene.pdf>

Politi-loven. (1995). Lov om politiet. (LOV-1995-08-04-53). Hentet fra

<https://lovdata.no/NL/lov/1995-08-04-53>

Regjeringen. (2018, 14. januar). *Politisk plattform. Jeløya-plattformen*. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>

Rykkja, L. H. (2008). *Flernivåperspektiv og krisehåndtering*. (Rokkansenteret Notat

12 – 2008). Hentet fra <http://uni.no/nb/uni-rokkansenteret/rokkansenterets-notatserie/>

Røiseland, A. & Vabo S. I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen:

Fagbokforlaget

Silverman, D. (2014). *Interpreting qualitative data*. (4. utg.) London: Sage

Sørensen, E. & Torfing J. (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*.

København: Roskilde Universitetsforlag

Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance – nye

forvaltningskonsepter i kommunene? I H. Baldersheim & L. Rose (Red.) *Det*

kommunale laboratorium (s. 93–109). Bergen: Fagbokforlaget

Nettsider

www.110-troms.no

www.hovedredningsentralen.no

www.phs.no

www.politiet.no

www.regjeringen.no

www.tromso.kommune.no

www.unn.no

Vedlegg 1

Intervjuguide

Nødetatene:

Hva fungerer godt og hva fungerer mindre godt i samvirket mellom nødetatene?

Hvordan forstår de ulike aktørene hva som er redningstjeneste og hva som «bare» er redningsinnsats? Er det flytende overganger som påvirker samvirket? Er det uenighet?

Hvor ofte kalles redningsledelsen inn? Hvor går grensa? Blir det gjort for ofte eller for sjelden?

Operasjonssentralen er LRS «24/7», men blir det sagt/annonsert når operasjonssentralen fungerer som LRS?

Det er politiet som formelt avgjør om en innsats er en redningsaksjon – blir det gjort på en tydelig måte?

Er det et problem at innsatsleder brann og innsatsleder helse har samme tittel (mer eller mindre) som den øverste innsatslederen, eller løses det greit i praksis?

Fungerer kommunikasjonen ute i felt? Er det ting ved organisering, kommandolinjer osv. som er problematiske?

Har det noe å si at brannvesenet er kommunalt, helse er regionalt, mens politiet er statlig? Geografisk inndeling av distrikter?

Brannvesenene er ofte mindre – med deltidsansatte, deltidsleder osv. Hvilken innvirkning har det?

Gis det opplæring i redning og redningstjenesten på PHS og Brannskolen og i utdanning av ambulanspersonell?

Er det ofte et problem at det ikke blir kommunisert godt nok hvem som er innsatsleder hos politiet, helse og brannvesenet?

Politiet og brannvesenet har ulike nivåer av ledelse «ute i felt»: Hva har det å si for samvirket? Hva med helses flatere struktur?

Helse: Har helse også fast innsatsleder slik som politiet, eller oppnevnes det for hver innsats?

Hvordan fungerer samvirket mellom nødetatene mellom hendelser? Øvelser, samordning av planverk etc.

Bidrar Nødnett til bedre samvirke?

HRS:

Ser det generelt ut til at samvirket mellom nødetatene fungerer tilfredsstillende fra HRS' ståsted?

Ser det ut til å være forskjell mellom politidistrikt på når redningsledelsen involveres?

Involveres redningsledelsen ofte nok (LRS) etter HRS' syn?

Gjennomfører HRS øvelser/opplæring, eller er det kun opp til aktørene?

Er det noe formelt samarbeid/samordning mellom HRS og POD, DSB, Hdir når det gjelder planverk osv.?