

NTNU

Samfunnsforskning

Gudveig Gjørund og Petter Almklov

Evalueringsrapport

Pilotprosjektet Brannsamarbeid i bergensregionen



Rapport 2016

Studio Apertura, NTNU Samfunnsforskning



Samfunnsforskning

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 62 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning

Stuido Apertura

November 2016

ISBN 978-82-7570-475-5 (web)

ISBN 978-82-7570-474-8 (trykk)

Forord

Denne rapporten er et resultat av en evaluering som NTNU Samfunnsforskning har gjort på oppdrag av DSB av pilotprosjektet Brannsamarbeid i bergensregionen i regi av Bergensalliansen. Pilotprosjektet har hatt som formål å utarbeide forslag til organisering av brann- og redningstjenesten gjennom et samarbeid mellom selvstendige brannvesen i regionen. Det startet formelt opp 12. januar 2016, og ble avsluttet ved at sluttrapporten fra pilotprosjektet ble presentert for Bergensalliansen i slutten av oktober 2016. Pilotprosjektet bygde på forslagene og resultatene fra Mulighetsstudiet som Bergensalliansen allerede hadde gjennomført. Evalueringsoppdraget har blitt gjort i løpet av drøyt seks måneder i 2016, og har gått ut på å følge deler av prosjektprosessen og å kartlegge hvordan pilotprosjektet oppfyller gitte føringer gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. For oss ved NTNU Samfunnsforskning har evalueringsoppdraget gitt mulighet til å gå grundig inn i en kompleks prosjektprosess og også gitt anledning til å studere brannfaglig arbeid i en organisatorisk kontekst. Vi har gjennom møter og telefonintervjuer kommet i kontakt med svært kunnskapsrike, erfarne og ikke minst hjelpsomme prosjektdeltakere, og vi ønsker å rette en stor takk til alle som har møtt oss med slik velvilje. Dette gjelder også prosjektledelsen som har vært svært behjelpelige og åpne, og stilt opp til både samtaler og med å finne ulike dokumenter til oss når vi har bedt om det. Svarprosenten på spørreskjemaundersøkelsen sier også sitt om engasjement og behjelpelighet overfor to forskere fra Trondheim som har snust rundt. Til slutt vil vi takke for godt samarbeid med oppdragsgiver DSB. Vi har fått frihet til å løse oppgaven slik vi har vurdert det best, og fått støtte underveis i prosessen.

Trondheim, november 2016.

NTNU Samfunnsforskning, Studio Apertura

Gudveig Gjøsund og Petter Grytten Almklov

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	iii
Sammendrag	vii
1 Innledning.....	1
1.1 Rapportens oppbygging	1
2 Pilotprosjektet og følgeevalueringen.....	2
2.1 Pilotprosjektet Brannsamarbeid i Bergensregionen.....	2
2.2 Følgeevaluering av pilotprosjektet.....	4
3 Analytisk og metodisk tilnærming i evalueringen	5
3.1 Analytisk tilnærming	5
3.2 Datakilder og metodisk gjennomføring	7
4 Prosessevaluering	9
4.1 Kvalitativ vurdering av prosjektprosessen	9
4.2 Oversikt over resultater fra spørreskjemaundersøkelse	14
4.3 Samlet vurdering av prosjektprosessen	17
5 Vurdering av sluttresultatet	20
5.1 Siste etappe.....	20
5.2 Oversikt over resultater fra spørreskjema	21
5.3 Selve sluttrapporten	22
5.4 Prosjektdeltakernes vurdering	23
6 Evaluering av pilotprosjektets svar på departementets føringer	25
6.1 Føringene	25
6.2 Aktørenes oppfatning av føringene	26
6.3 Ivaretagelse av føringene i arbeidet og sluttrapporten	27
6.4 Vurdering av departementets føringer	28
7 Oppsummering og anbefalinger	29
7.1 Noen anbefalinger	30
Referanser.....	33
Vedlegg	34
Spørreskjema	34

Tabeller

Tabell 1: Fordeling av spørreskjemaundersøkelsens respondenter	8
--	---

Figurer

Figur 1 Milepælsplanen som den foreligger på www.brannsamareid.com med perioden for evalueringsperioden inntegnet som stiplet linje.....	3
Figur 2. Variant av pentagon-modellen tilpasset dette prosjektet.....	5
Figur 3: Prosjektdeltakernes vurdering av ulike sider ved prosjektprosessen.	15
Figur 4: Evaluering av pilotprosjektet fordelt på kommunestørrelse, del 1.	16
Figur 5: Evaluering av pilotprosjektet fordelt på kommunestørrelse, del 2.	17
Figur 6: Deltakernes vurdering av arbeidsgruppene arbeid og av sluttrapporten. Antall.	21
Figur 7: Vurdering av sluttresultater fordelt etter tilhørighet.	22
Figur 8: Hvor enig er du i at føringene fra JD er gode retningslinjer for fremtidens brann- og redningsvesen i regionen? Antall.	26
Figur 9: I hvor stor grad opplever du at pilotprosjektet så langt har møtt føringer som har vært gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. Antall.....	27

Sammendrag

I 2015 sendte regjeringen ut en forespørsel til alle brann- og redningsvesener om at de ønsket å etablere pilotprosjekt for å prøve ut modeller for større brann- og redningsvesen. Det ble besluttet å gi pilotprosjektstatus til prosjektet "Brannsamarbeid i bergensregionen" i regi av Bergensalliansen. Bergensalliansen er en politisk møteplass for 22 kommuner i Hordaland, og de ønsket gjennom pilotprosjektet å videreføre arbeidet de hadde gjort i "Mulighetsstudiet", et prosjekt som hadde tatt for seg utfordringer og risikobildet til brann- og redningstjenestene i regionen. I april 2016 lyste Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ut en minikonkurranse om å drive følgeforskning og evaluering av pilotprosjektet Brannsamarbeid i bergensregionen. NTNU Samfunnsforskning vant denne konkurransen, og oppdraget er blitt gjennomført fra 29. april til 11. november 2016. DSB ønsket å kartlegge prosjektprosessen og hvordan pilotprosjektet oppfylte føringene som var gitt pilotprosjektet fra Justis- og beredskapsdepartementet. På grunn av oppdragets omfang, er det blitt gjort metodiske valg og avgrensninger for hvordan det skulle løses. Denne evalueringsrapporten består først og fremst av resultatene fra 10 kvalitative intervjuer med sentrale prosjektdeltakere og en spørreskjemaundersøkelse som har gått ut til alle prosjektdeltakerne. I tillegg er det en rekke dokumenter som har vært sentrale for evalueringen og som er med å danne grunnlag for denne evalueringsrapporten. NTNU Samfunnsforskning faglige tilnærming har vært å studere uformelle så vel som formelle sider av prosjektprosessen.

Vår rapport dokumenterer flere erfaringer med relevans for videreføring av brannsamarbeidet i bergensregionen, og også funn med overføringsverdi til andre lignende prosesser. Et overordnet trekk er at prosjektprosessen har vært godt gjennomført, men at forankringen til fagmiljøer utenfor Bergen kunne vært bedre i oppstartsfasen. Modellen som har vært valgt, både for prosjektgjennomføringen og for framtidig samarbeid vurderes i hovedsak positivt av våre informanter og respondenter. Samtidig er det avgjørende at man ved en eventuell implementering av en slik modell jobber kontinuerlig med å forankre endringer i fagmiljøene i alle kommunene.

Prosjektdesignet som ble valgt er godt for medvirkning underveis i prosjektet, og arbeidsgruppene og storsamlingene har bidratt til å få løftet fram ulike perspektiver på brannsamarbeid. Prosjektet har hatt god framdrift fram mot et ferdig resultat, og prosessene i arbeidsgrupper og stormøter har trolig i seg selv bidratt til å styrke relasjonene mellom deltakerne og å bringe brannvesenene nærmere.

Vårt mandat innebar også å evaluere hvorvidt føringene fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) for pilotprosjektet var oppfylt. Prosjektet var utarbeidet før føringene fra JD ble lagt, så prosjektet er ikke et direkte svar på dem. I grove trekk har de fleste av føringene blitt ivaretatt i pilotprosjektet.

På et overordnet nivå er det mange gode erfaringer å hente fra Pilotprosjektet. Det er gjort mange prosjekttekniske grep som man kan ta med seg videre til nye prosjekt, men det er også noen punkter angående forankring i oppstarten av prosjektarbeidet det har vært delte meninger om, samt et antall respondenter som ikke er helt fornøyde med sluttresultatet. For oppsummering av rapporten og anbefalinger for fremtidige prosjekt henviser vi til kapittel 7 i denne evalueringsrapporten.

1 Innledning

Denne rapporten oppsummerer funn fra NTNU Samfunnsforsknings følgeevaluering av pilotprosjektet Brannsamarbeid i Bergensregionen. Evalueringen tar først og fremst sikte på å dokumentere erfaringer fra pilotprosjektet som prosess, men ser også på i hvilken grad resultatene i pilotprosjektet oppfyller Justis- og beredskapsdepartementets føringer for pilotprosjektet. Dette evalueringsprosjektet har kun fulgt deler av prosjektgjennomføringen. Den er dermed ikke en følgeevaluering i tradisjonell forstand.

Dette evalueringsprosjektet ble gjennomført i perioden 29/4 2016 – 11/11 2016. Selve pilotprosjektet er stort og består av et svært variert utvalg av aktører og interessenter, så det er vanskelig i et så pass avgrenset evalueringsoppdrag som vårt å kunne fange opp alle nyanser i standpunkter og interaksjoner mellom disse aktørene. Vi mener likevel det overordnede bildet vi presenterer her og de erfaringene vi dokumenterer er beskrivende for hovedtrekkene i prosjektutviklingen, og at de kan være nyttige å ta med seg både for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Justis- og beredskapsdepartementet (JD), kommunene, samt politikere og fagfolk både på nasjonalt og lokalt nivå som skal arbeide med regionalt brannsamarbeid framover. Som sagt startet dette evalueringsprosjektet opp midtveis i Pilotprosjekt Brannsamarbeid i bergensregionen, og har pågått frem til Bergensalliansen ga sin tilslutning til pilotprosjektets sluttrapport. Hvorvidt modellen som foreslås i pilotprosjektets sluttrapport til syvende og sist fører til et vellykket brannsamarbeid avhenger i stor grad av de kommende politiske prosessene.

1.1 Rapportens oppbygging

Rapporten starter i kapittel 2 med en del opplysninger rundt pilotprosjektet og dette evalueringsprosjektet. I kapittel 3 vil den analytiske og metodiske tilnærmingen til evalueringsoppdraget gjennomgås, og dette inkluderer gjennomgang av den praktiske gjennomføringen og datainnhenting. I kapittel 4 vil funn fra evalueringen av prosjektprosessen presenteres. Først tar vi for oss selve prosjektprosessen fra start til slutt. Vi går nærmere inn på forankrings- og medvirkningsprosesser, informasjon underveis og praktisk organisering, og tar utgangspunkt i de dokumentene som har vært tilgjengelige for oss, de kvalitative intervjuene vi har gjennomført underveis og resultatene fra spørreskjemaet. Kapittel 5 presenterer prosjektdeltakernes opplevelse av resultatet (sluttrapporten) slik det fremgår fra spørreskjemaet. I kapittel 6 vil de sju føringene for pilotprosjektet som er gitt fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomgås. Her vil både spørreskjemaet og selve sluttrapporten brukes for å se i hvilken grad føringene er blitt tatt hensyn til. Kapittel 7 vil oppsummere evalueringsprosjektet og gi noen anbefalinger til departement, direktorat og prosesseiere for lignende fremtidige prosjekt.

2 Pilotprosjektet og følgeevalueringen

Dette kapitlet beskriver kort bakgrunnen og foreløpige resultater i pilotprosjektet Brannsamarbeid i bergensregionen og også bakgrunnen før denne følgeevalueringen.

2.1 Pilotprosjektet Brannsamarbeid i Bergensregionen

Fra sentralt hold, DSB og Justis- og beredskapsdepartementet, har det over tid kommet signaler om at man ønsker større brannvesen i Norge. Et helt sentralt dokument i så måte er DSBs Brannstudien, som konkluderer med å foreslå regionale brannvesen anslagsvis på størrelse med fylker. På bakgrunn av dette sendte regjeringen ut forespørsel til alle brann- og redningsvesener om å etablere pilotprosjekt for å prøve ut modeller for større brann- og redningsvesen. Det ble besluttet å gi pilotprosjektstatus til prosjektet ”Brannsamarbeid i bergensregionen” i regi av Bergensalliansen. Bergensalliansen er en politisk møteplass for 22 kommuner i Hordaland. De ønsket gjennom pilotprosjektet å videreføre arbeidet de hadde gjort i ”Mulighetsstudiet”, et prosjekt som hadde tatt for seg utfordringer og risikobildet til brann- og redningstjenestene i regionen. Også andre utredninger og studier har lignende tematikk og utgjør noe av begrunnelsen for å søke pilotprosjektstatus for Brannsamarbeid i Bergensregionen. I forkant av prosjektet ble det også utført en mulighetsstudie av PWC, og pilotprosjektet bygger i stor grad på den. Andre føringer som har vært avgjørende for hvordan pilotprosjektet er utformet og gjennomført blir beskrevet i kapittel 4.1.3.

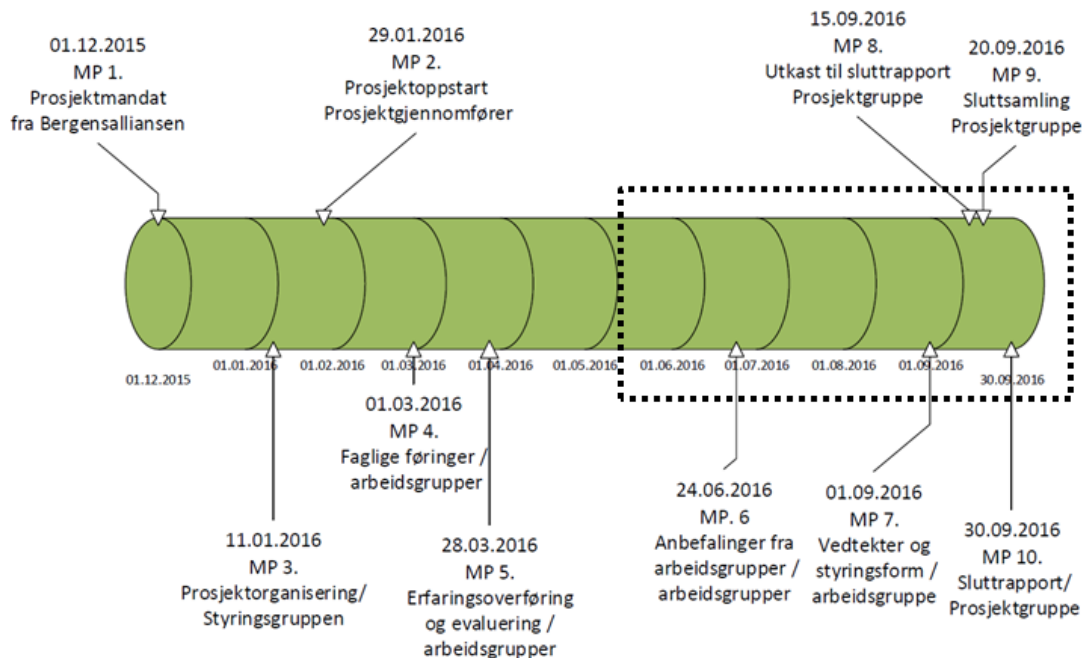
Prosjektet Brannsamarbeid i Bergensregionen startet formelt opp 12. januar 2016 med 32 kommuner og med Bergen Brannvesen (BBV) som administrativ ledelse. Rådmenn og brann- og redningssjefer fra de andre kommunene deltok, i tillegg til de ulike fagforeningene.

Mye av det faglige arbeidet er blitt gjort i seks ulike arbeidsgrupper som har tatt for seg følgende områder:

- Vedtekter og styring
- Kommunal beredskap
- Brann- og redningsberedskap
- Materiell og anskaffelser
- Kompetanse og treningsfasiliteter
- Brannforebyggende arbeid

Hvordan disse arbeidsgruppene har arbeidet vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4. Alle har levert bidrag som i sin helhet er gjengitt i sluttrapporten.

Milepælsplan prosjekt Brannsamarbeid i bergensregionen



Figur 1 Milepælsplanen som den foreligger på www.brannsamarbeid.com med perioden for evalueringsperioden inntegnet som stiplet linje.

Pilotprosjektet har med et par små unntak holdt seg til milepælsplanen, og prosjektets sluttrapport er nå ferdigstilt. Bergensalliansens styringsgruppe har avgitt sin innstilling til sluttrapporten ”Brannsamarbeid i bergensregionen – En tryggere hverdag”. Rapporten er overlevert alliansen der 32 kommuner blir anbefalt å inngå et samarbeid mellom selvstendige brann- og redningsvesen, og den anbefaler 7 konkrete tiltak:

- Etablering av et formelt brann- og redningssamarbeid forankret i kommuneloven §27
- Bergen utpekes som administrasjonskommune
- Etablering av fagutvalg og faglige nettverk
- Etablering av regional ELS-stab og lederstøtteordning
- Utarbeidelse av overordnet plandokument basert på regionens risikobilde
- Felles kvalitetsstandarder
- Felles informasjonstiltak/-kampanjer.

Forslag til navn på samarbeidet er Vest brann- og redningsregion, og er et formelt samarbeid bestående av selvstendige kommunale brann- og redningsvesen.

For ytterligere informasjon om organisering av og resultater fra pilotprosjektet vises det til prosjektets hjemmesider www.brannsamarbeid.com, der også sluttrapporten for pilotprosjektet er gjengitt i sin helhet.

2.2 Følgeevaluering av pilotprosjektet

Som et bidrag til innspill til ny organisering av brann- og redningsvesenene kalt ”Brannreformen” av Justis- og beredskapsdepartementet, utlyste DSB i april 2016 minikonkurransen ”Følgeforskning og evaluering – Brannsamarbeid i bergensregionen”. Dette evaluerings- og følgeforskningsprosjektet ble i slutten av april 2016 tildelt NTNU Samfunnsforskning, og mandatet for evalueringsprosjektet ble diskutert og justert i samarbeid med DSB på oppstartsmøte. I figur 1 er evalueringsprosjektets prosjektperiode i forhold til pilotprosjektet vist ved hjelp av stiplede linjer. Valg av metoder, avgrensninger og gjennomføring er gjort først og fremst med tanke på hva som har vært hensiktsmessig for kunne svare på oppdragsbeskrivelsen og på bakgrunn av tilgjengelige ressurser for evalueringen, i nær dialog med oppdragsgiver DSB. Det ble besluttet å evaluere følgende to hovedpunkter:

- 1) Kartlegge erfaringer knyttet til prosessen i pilotprosjektet
- 2) Kartlegge og evaluere hvordan pilotprosjektet oppfylte de føringer som var gitt fra Justis- og beredskapsdepartementet.

I tillegg var det ønskelig at evalueringen skulle gi anbefalinger til DSB/JD for fremtidige lignende prosjekt.

Evalueringen skulle opprinnelig være ferdig 30. oktober. Denne fristen ble utvidet til 11. november. Grunnen var at evalueringen skulle gjennomføre en spørreundersøkelse blant prosjektdeltakerne som blant annet skulle vurdere sluttresultatet. Denne kunne ikke sendes ut før etter at sluttrapporten ble publisert ettersom noen av spørsmålene gikk på det å vurdere sluttresultatet. Det vil si at resultatene fra spørreundersøkelsen ikke ville blitt inkludert dersom ikke fristen var blitt utvidet.

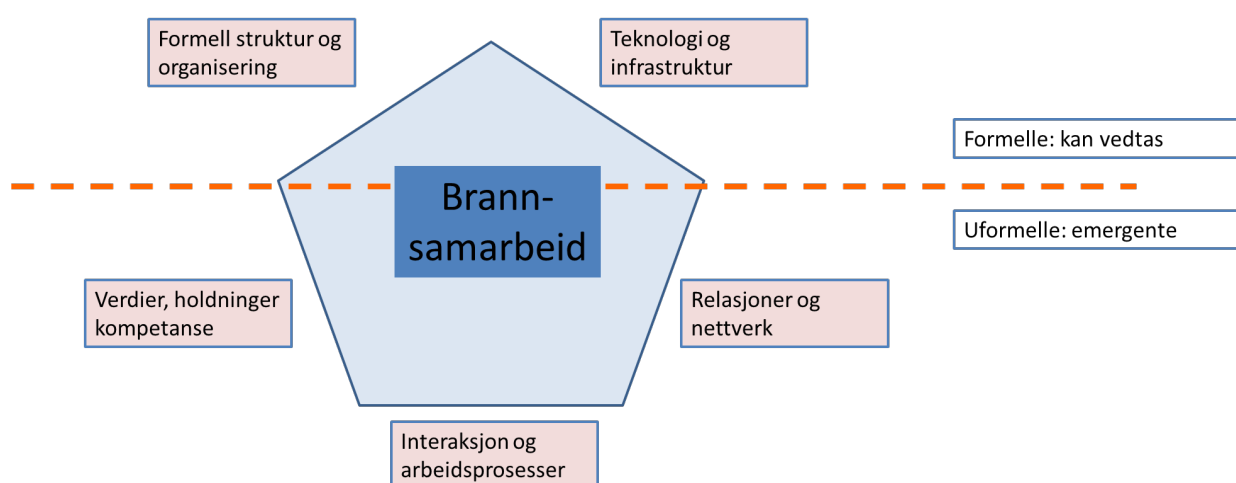
Gjennomgang av hvordan følgeevalueringen er blitt gjennomført er beskrevet i kapittel 3.2.

3 Analytisk og metodisk tilnærming i evalueringen

3.1 Analytisk tilnærming

En tilnærming NTNU Samfunnsforskning har brukt i utredningsvirksomhet i organisasjoner er å se på forholdet mellom formelle strukturer og hvordan ting gjøres i praksisfeltet. Ved å tematisere organisasjonskultur, sosiale nettverk og relasjoner både internt og eksternt i og mellom organisasjoner, og hvordan dette forholder seg til organisasjonsmodeller og planer, vil det være mulig å komme nærmere en forståelse av hvorfor noen endringsprosesser lykkes bedre enn andre. I evalueringen av pilotprosjektet er dette viktig fordi man her må forholde seg til kommuner og brannvesen som har innordnet seg på forskjellige måter med ulike organisasjonsformer og samarbeidsløsninger. Det vil si at de etablerte formelle strukturene fremstår forskjellige, men også at det innenfor disse finnes arbeidsmåter, nettverk og praksiser av mer uformell karakter som har betydning for hvordan en endring bør gjennomføres.

En analytisk modell som visualiserer både formelle og uformelle dimensjoner i organisasjoner er «Pentagonmodellen» (se for eksempel Schiefloe, 2011; Schiefloe og Vikland, 2006; Storesund et al, 2015).



Figur 2. Variant av Pentagon-modellen tilpasset dette prosjektet.

Mens formell struktur og organisering kan vedtas og teknologi og infrastruktur kjøpes, er de uformelle organisatoriske trekkene (under den stiplede linjen) ofte avgjørende for hvorvidt et prosjekt er vellykket. Konkretisert for dette prosjektet handler det om formelle forhold som hvordan prosjektet er lagt opp med tanke på organisasjonsstruktur, rammevilkår for prosjektdeltakerne, regelverk, arenaer for samarbeid, informasjonsrutiner, m.m. Uformelle forhold som må belyses for å forstå prosjektprosessen er blant annet:

- Hvordan samarbeidet i prosjektgruppa, i arbeidsgruppene, og mellom enhetene i prosjektet foregår.

- Hvilke erfaringer de har gjort seg mht. samarbeid og kommunikasjon mellom politikere og fagfolk eller mellom kommuner.
- Hvilke etablerte samhandlingsrelasjoner som finnes i og mellom kommunene.
- Hvilken betydning det har at deltakerne kjenner og har tillit til hverandre.
- Om det finnes kulturforskjeller mellom de involverte enhetene, eller mellom by og distrikt.

Pentagonmodellen er en analytisk modell som benyttes for å gjennomføre analyse og strukturere datamaterialet. Den gir ingen svar i seg selv, men har vist seg å være svært nyttig i det å tematisere sammenhenger mellom organisatoriske strukturer og praksis, noe som er spesielt viktig i møtet mellom store og små kommuner da det (ofte, men ikke alltid) er stor variasjon mellom disse med tanke på formalisering av arbeidet (Fenstad mfl 2013, Øren mfl. 2016). I mange sammenhenger er det slik at vellykket samarbeid er person- og relasjonsavhengig, mens formalitetene har mindre betydning. Pentagon-modellen bidrar til å kartlegge styrker og svakheter både når det gjelder de formelle og de uformelle aspektene ved samarbeidskonstellasjonen, og ikke minst til å peke på hvordan man kan arbeide konstruktivt framover.

Ved gjennomføring av prosjekter som har med organisasjonsendring eller –utvikling å gjøre, er det i følge Amundsen og Kongsvik (2012; se også 2008) følgende fem kriterier det bør tas hensyn til:

- 1) Behov – om de planlagte endringene oppleves som behov for de involverte aktørene.
- 2) Prøving – om det er prøvd noe tilsvarende tidligere, og om de erfaringene en har fått der er tatt hensyn til i det pågående prosjektet.
- 3) Forholdet til praksis – om de endringene en ønsker å få til er bygd på kunnskap om ulike praksiser og det arbeidet som utføres hos aktørene som vil bli berørt.
- 4) Synliggjøring – om resultatene vil synliggjøres for de involverte aktørene.
- 5) Medvirkning – om det praktiseres en medvirkningspraksis i prosessene som av de involverte oppleves som reell.

Dersom ett eller flere av disse kriteriene ikke blir tatt hensyn til kan prosjektprosessen bli tyngre. Hvis en blir invitert inn i en prosess kun fordi det er bestemt at prosjektet skal ha medvirkning, men verken blir hørt eller tatt hensyn til, kan dette kalles ”**tilsynelatende medvirkning**” (Gjøsund 2009). Dette henger sammen med det Amundsen og Kongsvik (2016) refererer til som ”**endringsskynisme**”. Det oppstår dersom aktørene har vært igjennom prosesser tidligere som de ikke opplever som nyttige, som ikke har vært involverende eller som ikke har ført til noen endringer. Den historien de involverte aktørene har vært igjennom farger holdningene til nåværende prosjekt, noe som igjen er med på å påvirke engasjement og holdninger til prosjektet.

3.2 Datakilder og metodisk gjennomføring

Det er brukt ulike metodiske tilnærminger for å samle inn data; kvantitativ spørreundersøkelse, kvalitative intervjuer, tilstedeværelse/deltakende observasjon og dokumentgjennomgang. En ulempe ved å benytte seg av så mange ulike metoder, er at det ikke har vært rom for å utføre dyptpløyende analyser av datamaterialet innenfor tids- og ressursrammene. Allikevel har vi sammen med oppdragsgiver (DSB) vurdert det dithen at det har vært hensiktsmessig å benytte seg av ulike metodiske tilnærminger for å få et så helhetlig bilde som mulig innenfor gitte rammer. På grunn av tidsrammene har det vært flere usikkerhetsmomenter ved å jobbe på denne måten, men på grunn av prosjektdeltakernes velvilje og engasjement til å bidra inn i denne evalueringen, har det latt seg gjøre. Alle som ble forespurt om å bli intervjuet har sagt ja, det er meget høy svarprosent på spørreskjemaundersøkelsen. I tillegg er opplysninger og dokumenter som har vært etterspurt blitt videreformidlet umiddelbart.

3.2.1 Dokumentgjennomgang

Pilotprosjektet har en velfungerende hjemmeside hvor de viktigste dokumentene er blitt gjort tilgjengelige underveis. Både underlagsdokumentasjon, planer og møtereferater har vært tilgjengelig der, og vi i evalueringsgruppen har også fått tilgang til all relevant dokumentasjon på forespørsel fra prosjektleiden. For oss har disse dokumentene vært en viktig datakilde for å sette seg inn i prosjektet og som utgangspunkt for intervju og spørreskjemaundersøkelsen. I tillegg er det selve sluttrapporten som har vært utgangspunkt for vår evaluering av sluttresultatet.

3.2.2 Intervjuer

Som nevnt er intervjuer en viktig kilde for å få data om erfaringene med prosjektprosessen. Totalt har vi gjennomført 10 kvalitative dybdeintervjuer. De har inkludert representanter for alle arbeidsgruppene, fagforeninger, prosjektgruppe og styringsgruppe. Intervjuene ble gjort som telefonintervjuer. Med unntak av ett, er det gjort opptak av alle, men analysen er i hovedsak basert på notater tatt under intervjuene, supplert med gjennomhøring av opptakene. Intervjuene har handlet om prosessen i de enkelte arbeidsgruppene samt om informantenes syn på prosjektet som helhet fra start og fram til intervjutidspunktet. Siden alle intervjuene med unntak av ett er gjort før det endelige resultatet forelå, har informantene ikke snakket om sluttresultatet i de kvalitative intervjuene.

3.2.3 Spørreskjemaundersøkelse

Vi har sendt en digital spørreundersøkelse til alle deltakerne i prosjektet (se vedlegg). Når antallet potensielle respondenter er så pass begrenset og de har variert bakgrunn og posisjon i forhold til prosjektet, må undersøkelsen primært bli deskriptiv. Det vil si at det er lite relevant å gjøre avanserte statistiske analyser. Ved å lage flere felt for fritekstkommentarer betrakter vi også undersøkelsen som et supplement til de kvalitative intervjuene, ved at vi lar flere stemmer komme til med sine erfaringer. I den grad vi har materiale som omhandler

respondentens opplevelse av resultatet, det vil si sluttrapporten, kommer det fra svarene i spørreskjemaundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 54 prosjektdeltakere. Av disse fikk vi 41 svar. Som nevnt ble undersøkelsen sendt til en relativt liten og uensartet gruppe slik at det er med store forbehold man kan bruke tallene her som kvantitative data. Men undersøkelsen fungerer som et nyttig supplement til intervjuene, både gjennom avkrysningene og mange kommentarer vi har fått i fritekstfeltene.

Antall respondenter		41
Svarprosent		76%
Tilknytning/stilling	Brannvesen	33
	Fagforening	4
	Annen kommunal stilling	4
Kommunestørrelse (hvor stor kommune respondenten tilhører)	Under 3.000	2
	3.000-10.000	7
	10.000-100.000	17
	Over 100.000 (Bergen)	15

Tabell 1: Fordeling av spørreskjemaundersøkelsens respondenter

Det kan være verd å merke seg at det er få svar fra de aller minste kommunene, og at den faglige tilknytningen til respondentene i hovedsak er til brannvesenet. Man kan også anta at respondentene fra Bergen har et litt annerledes perspektiv på prosjektet siden flere av dem har bidratt med administrativt personell i prosjektgjennomføringen.

I presentasjonene våre av spørreskjemadata forholder vi oss primært til antall svar i hver kategori. Dette er for å være tydelige på at vi opererer med et lavt antall respondenter, noe som er lett å glemme når man snakker om prosenter. I analysen har vi sjekket ut svarene mot bakgrunnsdataene. Den forskjellen som er mest markant og relevant er mellom Bergen og de andre kommunene. Dette har vi tatt for oss i et eget underkapittel i rapporten. Det er også andre forskjeller, for eksempel knyttet til erfaring og faglig tilknytning, men vi har ikke sett disse som like robuste, og de er derfor i liten grad fremhevet.

3.2.4 Deltakelse på storsamling

NTNU Samfunnsforskning deltok på prosjektgruppens siste storsamling der arbeidsgruppens arbeid ble presentert for plenum. Ved siden av å presentere oss selv for deltakerne er det å delta som observatører og å diskutere uformelt med prosjektdeltakerne en nyttig måte å orientere seg om hvordan prosjektet ligger an, hva vi burde se nærmere på, hvordan prosessen oppleves, m.m.. På bakgrunnen av diskusjonene på storsamlingene ble også de to siste informantene rekruttert til supplerende intervjuer.

4 Prosessevaluering

I denne delen av rapporten vil prosjektprosessen gjennomgås. Praktisk informasjon om prosessen er først og fremst hentet fra tilgjengelige dokumenter om prosjektet som ligger på Pilotprosjektets hjemmesider, mens selve evalueringen tar utgangspunkt i prosjektdeltakernes opplevelser og erfaringer underveis i pilotprosjektet, hentet fra de kvalitative intervjuene (4.1) og fra spørreskjemaundersøkelsen (4.2).

4.1 Kvalitativ vurdering av prosjektprosessen

Dette delkapittelet om prosjektprosessen er først og fremst bygd på de kvalitative intervjuene som er blitt gjennomført i denne evalueringen. Disse er, som nevnt i kapittel 3, gjort med arbeidsgruppeledere, prosjekt- og styringsgruppemedlemmer, og representerer derfor ikke hele spekteret av prosjektdeltakere. Vi har derfor også brukt de åpne spørsmålene i spørreskjemaundersøkelsen samt inntrykk fra samtaler med prosjektdeltakere for å få et mer nyansert bilde av de kvalitative dataene. Både formelle aspekt ved pilotprosjektet, slik som bakgrunn, formell organisering, føringer og prosjektgjennomføring, men også mer uformelle aspekter som vil komme til uttrykk i delene om forankring, involvering og betydning av 'historien', vil bli belyst.

4.1.1 Bakgrunn for å søke om pilotprosjektet

Som nevnt i kap. 2.1 hadde bergensregionen gjennomført flere prosjekt og utredninger som har sett på muligheten for større brannvesen og for mulige samarbeidsformer mellom kommuner. Spesielt har resultatene fra Mulighetsstudien fra 2015 ligget til grunn for pilotprosjektet og gjorde at prosjektgruppen kunne bygge på noen av de erfaringene de allerede hadde gjort seg. Det var allerede etablert enkelte samarbeid og IKS'er (interkommunale samarbeid) i regionen, noe som gjorde at samarbeidsformer rundt noen sider ved brann- og redningsarbeid er prøvd ut. I tillegg var IUA Bergen region en allerede etablert samarbeidsarena. IUA Bergen er et interkommunalt utvalg mot akutt forurensning som består av 23 kommuner i Hordaland og 3 kommuner i Sogn og Fjordane, der Bergen er vertskommune. Dette er et samarbeid som blir sett på som vellykket. Selv om oppgaver og innhold i et IUA er forskjellige fra det et utvidet brannvesen vil inneholde, er det en eksisterende modell som kan gi retningslinjer for hvordan etablering av et formelt samarbeid på brannområdet kan foregå. 110-sentralens rolle som fagsentral er også en del av det regionale bildet. I Hordaland er 110-sentralen lagt til Bergen. Den dekker i grove trekk det samme området som et brannsamarbeid er tenkt å dekke. Det vil si at det på det operasjonelle området allerede er samordning knyttet til utalarmering og kommunikasjon i beredskapsfasen. Bergensalliansen er en eksisterende samarbeidsarena der beslutningstakere i de aktuelle kommunene er representert. Ved å la beslutninger rundt pilotprosjektet gå gjennom Bergensalliansen, ville beslutningsprosessene ikke bli like omfattende som de ellers ville blitt.

Prosjektleder var også motivert for oppgaven og hadde erfaring fra flere av de tidligere gjennomførte prosjektene i regionen.

Alt i alt gjorde disse forholdene Bergensregionen aktuelle for å søke og i stand til å gjennomføre et slikt omfattende pilotprosjekt.

4.1.2 Formell organisering av prosjektet

Prosjektledelsen ble altså lagt til Bergen. I følge prosjektleder var styringsgruppens begrunnelse for at prosjektledelsen måtte legges hit at de hadde lang erfaring med lignende samarbeidsformer, først og fremst gjennom tidligere gjennomførte prosjekter og IUA Bergen, og at det ikke var nok verken kompetanse eller ressurser i noen av de andre kommunene til å gjennomføre et prosjekt av dette omfanget. Prosjektleder har lang erfaring og den kompetansen som er nødvendig for å kunne gjennomføre et prosjekt som dette.

Men det var flere fra de små og mellomstore kommunene som mente at det var uheldig at prosjektledelsen ble lagt til Bergen. Prosjektleder for pilotprosjektet er den samme som tidligere har vært involvert i flere av de nevnte prosjektene og utredningene som har vært gjort og som for regionen har vært forløpere til dette Pilotprosjektet. Tidligere erfaringer med samarbeid har i noen tilfeller vært konfliktfylte, og dette er med på å forme holdninger noen tar med seg inn i prosjektet. Noen sier de har opplevd at deres innspill og ønsker for sine mindre brannvesen ikke er blitt tatt hensyn til i tidligere prosjekt og at storebror/lillebror-problematikken og ikke er blitt bedre ved å legge prosjektledelsen hit.

4.1.3 Føringer for prosjektet

De formelle føringene for pilotprosjektet ble gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. Hvordan disse er tatt hensyn til i arbeidet og oppfylt omtales i kapittel 6. Mulighetsstudien som er gjennomført i bergensregionen i 2015 samt DSB's Brannstudien har også lagt en del premisser for prosjektgjennomføringen. Disse arbeidene har vært med på å bestemme noen av rammene for prosjektresultatene ettersom de har gitt tydelige anbefalinger for hva et brannsamarbeid i bergensregionen kan og ikke kan inneholde. Styringsgruppen la opp til å utrede en modell som innebærer et mer "moderat" samarbeid enn det DSB har gitt signaler om at de ønsker for fremtidens brann- og redningsvesen. Den modellen som blir utredet i dette prosjektet baserer seg på en modell med samarbeid mellom kommunale brannvesen. Man kan i så måte si at det er et sprik, en utydelighet, eller om man skal tolke det positivt, et handlingsrom, i rammebetingelsene fra statlige myndigheter.

Prosjektet var alt planlagt som en videreføring av Mulighetsstudiet (2015) før det fikk pilotstatus, så det er ikke svar på noen statlig «bestilling» i så måte.

Bergen har hatt prosjektlederansvaret, og en mulig effekt av dette er at ønsket om større brannvesen av noen tolkes som noe Bergen ønsker, mer enn som en statlig ambisjon. Bergen brannvesen er nok i større grad positive til større branndistrikt enn mange av de andre brannvesenene, men i dette pilotprosjektet har ikke Bergen som aktør vært like opptatt av å arbeide mot sammenslåing av brannvesen i den grad som DSB har.

Det var også et uttalt ønske om å få til felles samarbeidsavtale som omfattet IUA, 110-sentralen og brann- og redningsvesen. I tillegg blir det nevnt som en suksessfaktor at det er blitt garantert at ingen brannvesen skal legges ned som følge av denne prosessen.

4.1.4 Prosjektgjennomføring

Mellom prosjektstart og før sammensyningen av sluttrapporten, er det meste av det faglige arbeidet blitt gjennomført i arbeidsgruppene. Med unntak av at noen har opplevd at gruppesammensetningen og tildeling av roller er blitt ”tredd nedover hodene” på dem (noe vi kommer tilbake til) er de fleste fornøyd med hvordan gruppene er sammensatt og den faglige kompetansen de til sammen besitter i arbeidsgruppene. De fleste arbeidsgruppeledere som er utpekt er brannsjefer, og alle, med unntak av én, kommer fra andre kommuner enn Bergen.

Det som har vært en utfordring er tidsaspektet. Ut fra størrelsen på prosjektet har det blitt gjennomført på kort tid. Det ble satt en stram tidsplan, og den er, med unntak av et par små justeringer, blitt holdt. Selv om noen er positive til den effektive prosessen, er det flere som mener at de har hatt for kort tid. Mange sier at arbeidet i arbeidsgruppene har lidd under dette. På grunn av arbeidsgruppenes sammensetning der deltakerne i en og samme gruppe ofte har hatt tilhold langt fra hverandre, har det vært en utfordring å finne tidspunkt der de kunne møtes. Dette har gjort at de ulike arbeidsgruppene har funnet hver sine måter å arbeide på. Noen har hatt jevnlige møter av kortere varighet, mens andre har vært samlet over to dager for intensive arbeidsøkter. I noen arbeidsgrupper har ikke alle kunnet stille hver gang, men det gis inntrykk av at de aller fleste arbeidsgruppedeltakerne har vært dedikerte og bidratt godt inn i det arbeidet som er blitt gjort.

Flere av arbeidsgruppelederne sier at de opplevde det uklart hva som var forventet av dem og hvordan leveransen skulle utformes. Bestillingen kunne vært tydeligere. Andre igjen mener at bestillingen til arbeidsgruppene var for tydelig, og at det gjennom den på mange måter allerede var definert hva arbeidsgruppen skulle komme frem til. Samtidig sier de fleste at de kunne ringe prosjektleder og få god og rask støtte underveis. Arbeidsgruppene ble fulgt opp tett, og de leverte flere milepælsrapporter underveis. For prosjektledelsen var dette gode bidrag for å kunne styre prosessen og justere kursen.

Noe som blir trukket frem av alle som en suksessfaktor for arbeidsgruppenes leveranser, var sekretæren. Hver arbeidsgruppe hadde av prosjektledelsen fått oppnevnt sin egen sekretær som bisto underveis og med å ferdigstille arbeidsgruppenes bidrag. I noen tilfeller hadde disse sekretærene en kompetanse som gjorde at de også kunne bidra faglig inn i arbeidsgruppene.

Alle arbeidsgruppelederne beskriver sin egen arbeidsgruppe i positive ordelag, og nesten alle sier at de som har deltatt har vært dedikerte i dette arbeidet. Det er også klart at de aller fleste opplever at selve gjennomføringen av pilotprosjektet har vært profesjonell og veldrevet.

Det generelt positive inntrykket av prosessene i arbeidsgruppene og på storsamlingene understøttes også av de punktene i spørreskjemaet som angår disse delene av prosessen, med overvekt av svar i kategorien fornøyd og svært fornøyd blant respondentene. Se kapittel 4.2.1.

4.1.5 Forankring og involvering

Bergensalliansen søkte om å få pilotprosjektet, og alle medlemskommunene, med unntak av en, ønsket å bli med. Søknadsprosessen og oppstartsfasen har vært styrt av Bergensalliansens styringsgruppe, og beslutningsprosessen har vært politisk. Det vil si at fagmiljøene i kommunene utenfor Bergen i mange tilfeller ikke har vært involvert i beslutningsprosessen før de fikk beskjed om at det var politisk vedtatt at de skulle bli med. Flere av disse savner en forankring av prosjektet i sine fagmiljøer i forkant av oppstarten, og at kommunikasjonen mellom det politiske nivået og fagansvarlige i kommunene er for dårlig. Det pekes på at det kun er Bergen brannvesen som har hatt med personer fra sitt fagmiljø gjennom hele beslutningsprosessen.

I selve prosjektgjennomføringen, når prosjektet først var etablert, oppleves involveringen som god. Alle kommuner har vært representert i arbeidsgruppene og på storsamlingene. For å forankre prosjektet godt i kommunene utenfor Bergen har prosjektgruppa ønsket at arbeidsgruppelederne i de fleste arbeidsgruppene kommer fra andre kommuner enn Bergen.

Prosjektleder sier at det er flere årsaker til det er valgt å gjøre søknads- og oppstartsfasen på denne måten. For det første ville det vært alt for tid- og ressurskrevende hvis alle skulle blitt med i planleggingsfasen. Og grunnen til at Bergen fikk prosjektlederansvaret var, som tidligere nevnt, at det kun er Bergen som har hatt mulighet til å gjennomføre pilotprosjektet ut fra tilgjengelige ressurser, kompetanse og erfaring.

Prosjektgruppa og styringsgruppa har vært opptatt av å sørge for forankring og involvering av alle kommunene i prosjektprosessen. Likevel er dette et tema flere informanter er misfornøyd med. Det er trolig flere grunner til det. Som vi har vært inne på, kommer dette for det første av at fagmiljøene utenfor Bergen ikke har deltatt i utformingen av prosjektet, men blitt tildelt roller i prosjektet etter at ”alt var bestemt”. De opplever at roller og oppgaver er blitt tredd nedover hodene på dem, og at mange av premissene er lagt i forkant. Allikevel vektlegger alle vi har snakket med at de har ønsket å gjennomføre sine oppgaver på en grundig og god måte og at de har arbeidet konstruktivt i arbeidsgruppene. Med få unntak har alle som er blitt tildelt roller takket ja til dem og gjennomført sine oppgaver.

Med en slik skepsis kunne en forventet seg mindre engasjement. Det ser ut til at en av årsakene til den gode gjennomføringen er eget faglig engasjement rundt problemstillingen. Alle er opptatt av hvordan vilkårene for brannvesen i egen kommune kommer til å bli. De er redd for at dersom de ikke blir med i denne prosessen, så vil deres meninger om ny organisering av brannvesen ikke bli tatt med i betraktningen. Samtidig er flere usikre på om hvor reell deres medvirkning er, - om deres bidrag blir tatt til følge eller om deres deltakelse er en form for 'tilsynelatende medvirkning'.

Etter oppstarten av prosjektet var det også en del diskusjon når det gjelder representasjonen fra fagforeningene, et bilde som ble ytterligere komplisert av at det er flere fagforeninger med delvis motstridende interesser involvert og at noen roller er viktigere enn andre fra et fagforenings ståsted.

4.1.6 Et prosjekt med forhistorie

Vi fikk gjennom evalueringsprosessen inntrykk av at det er fagpersoner i brannvesen utenfor Bergen som er mest skeptisk til hvordan forankringen av prosjektet og involveringen av fagmiljøene utenfor Bergen har foregått. Det er tegn, både i intervjuene og som vi vil se i spørreundersøkelsen at tidligere erfaringer med samarbeid med Bergen brannvesen, har medført en viss mistillit, og at denne trolig ble forsterket i at flere følte seg forbigått i oppstartsfasen.

I intervjuene er det flere informanter som forteller at tidligere erfaringer, og oppfatninger om hvordan «de andre» er, bidrar til en mistillit. Selv om prosjektledelsen prøver å formidle at dette er et likeverdig brannsamarbeid bidrar denne mistilliten til at noen oppfatter det som "noe mer". Prosjektet tolkes inn i rammene av tidligere konflikter. Det er ulike synspunkter på historikken og mange vektlegger den i liten grad, men slike prosesser og historier tar en med seg inn i nye prosesser, og de kan også gjøre at partene blir tillagt meninger ut fra den erfaring man har med dem tidligere.

Forventningen hos noen små og mellomstore kommuner om at Bergen Brannvesen (BBV) vil vokse, få flere oppgaver eller legge under seg andre brannvesen er også noe informantene i BBV kjenner til og forsøker å motvirke. Styrings- og prosjektgruppa har lagt opp til bred medvirkning i selve prosjektarbeidet og prosjektet man har lagt opp til har også valgt en relativt «moderat» samarbeidsmodell. Dette er etter vår mening kloke valg.

Som nevnt er det at fagmiljøene i de mindre kommunene har blitt holdt utenfor i de innledende fasene av noen deltakere blitt tolket dithen at de igjen blir overkjørt av storkommunen Bergen. Det er for eksempel kommentarer om at de mener at deres deltakelse i prosessen kun er et "spill for galleriet" og at resultatet fra pilotprosjektet ville blitt det samme om de deltok eller ikke. Men samtidig, som spørreundersøkelsen viser, så er de mest skeptiske et mindretall. Og det at mange er så pass fornøyd med selve prosjektprosessen i pilotprosjektet kan være et steg på veien til å bedre samarbeidsklimaet.

Dette er en evalueringsrapport av et pilotprosjekt, og det å trekke frem gammel historie og informantenes spekulasjoner om de ulike aktørenes forskjellige agendaer kan synes lite relevant. I denne sammenhengen har vi allikevel vurdert det dithen at det er viktig å belyse ettersom historikken er en så avgjørende uformell dimensjon for hvordan deltakerne har opplevd prosjektprosessen. Dette er trolig en erfaring man vil ha i de fleste slike prosesser. Det er et møysommelig arbeid å etablere tillit og unngå at nye initiativer innrulleres i gamle konfliktlinjer eller tolkes som bekreftelser på gamle stereotyper.

4.2 Oversikt over resultater fra spørreskjemaundersøkelse

Dette delkapittelet presenterer resultater fra spørreskjemaundersøkelsen. Mye av det vi har funnet i de kvalitative intervjuene blir bekreftet av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Selv om det er kvalitative data som gir dypest forståelse av en slik kompleks prosjektprosess, er spørreskjemaet med på å kalibrere eller utdype de funn som er gjort i intervjuene. Først vil det gis en oversikt av resultatene fra de spørsmålene som omhandler prosjektprosessen. I spørreskjemaet var det også registrert noen få bakgrunnsvariabler (se tabell 1). Den bakgrunnsvariabelen som ga størst utslag i variasjon av hvordan svarene fordelte seg, var variabelen om størrelsen på kommunen man representerte. Dette bekrefter det vi fant i de kvalitative intervjuene, og vil bli presentert i 4.2.2.

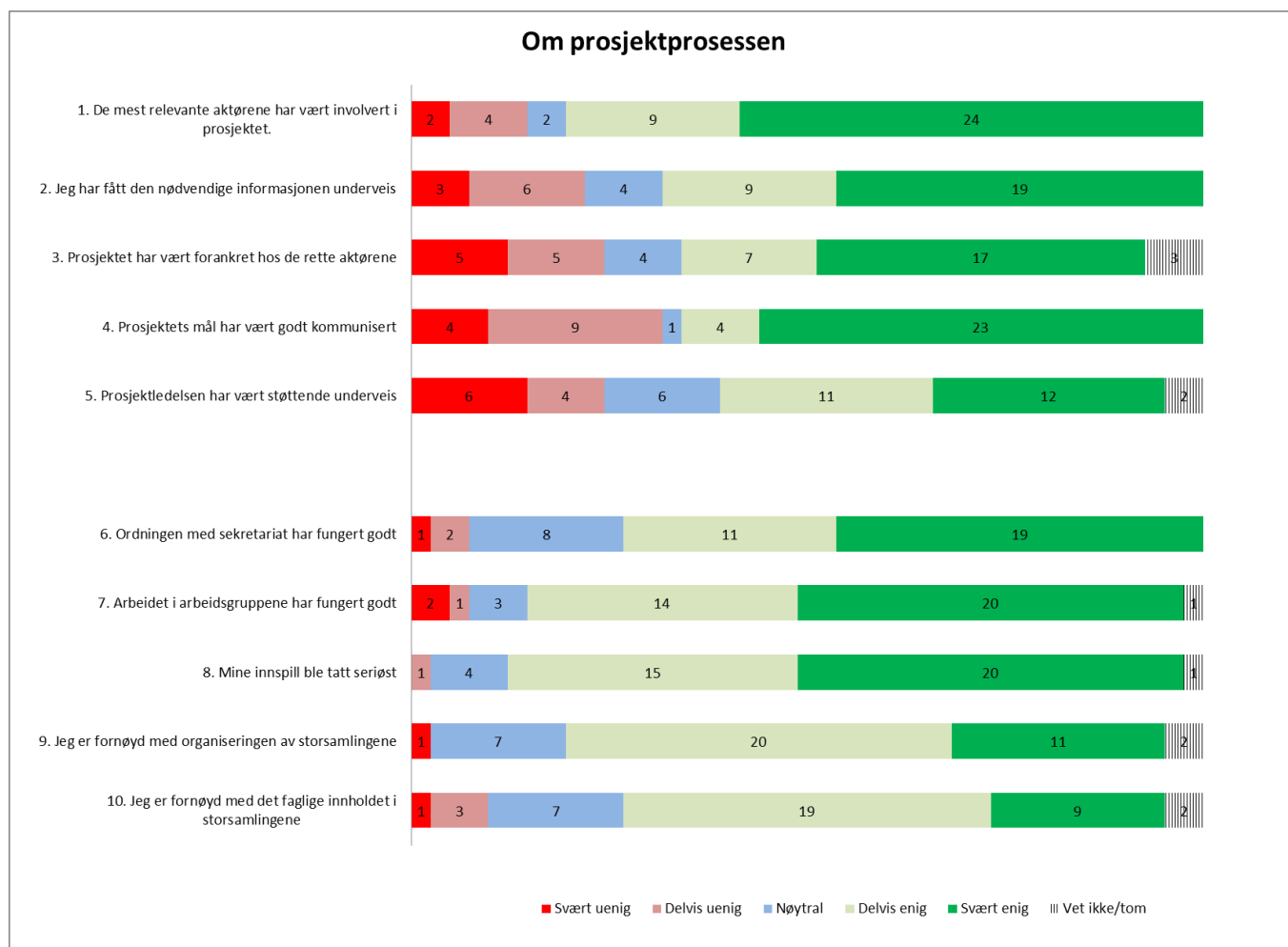
4.2.1 *Grad av tilfredshet med prosjektprosessen*

Vi ba respondentene svare på hvor enig er de er i disse utsagnene om prosjektet. Som tallene viser er et klart flertall av respondentene positive til prosjektprosessen.

Det er litt færre som svarer svært positivt når det gjelder prosjektledelsens oppfølging underveis (spørsmål 5) og 13 av 41 informanter som er negative (uenig eller svært uenig) i at prosjektets mål (spørsmål 4) har vært godt kommunisert. Det er også 10 av 39 som er kritiske til hvorvidt prosjektet er forankret hos de rette aktørene (3), men noe mer positive til at «de mest relevante aktørene har vært involvert» (1).

Spørsmål 6-10 går mer direkte på selve prosjektarbeidet, og her er svarene, som i intervjurunden noe mer positive. Alt i alt understreker disse tallene inntrykket av at et flertall er positive til selve prosjektprosessen, men det er altså en betydelig andel som er kritiske til de første fem spørsmålene som i større grad omhandler rammene for prosjektarbeidet.

Det er svært få som er delvis eller svært uenig i de siste fem positive utsagnene om prosjektgjennomføringen (6-10), men en betydelig andel som er nøytrale. Relativt sett er snittet av respondenter noe mindre fornøyd med storsamlingene.



Figur 3: Prosjektdeltakernes vurdering av ulike sider ved prosjektprosessen.

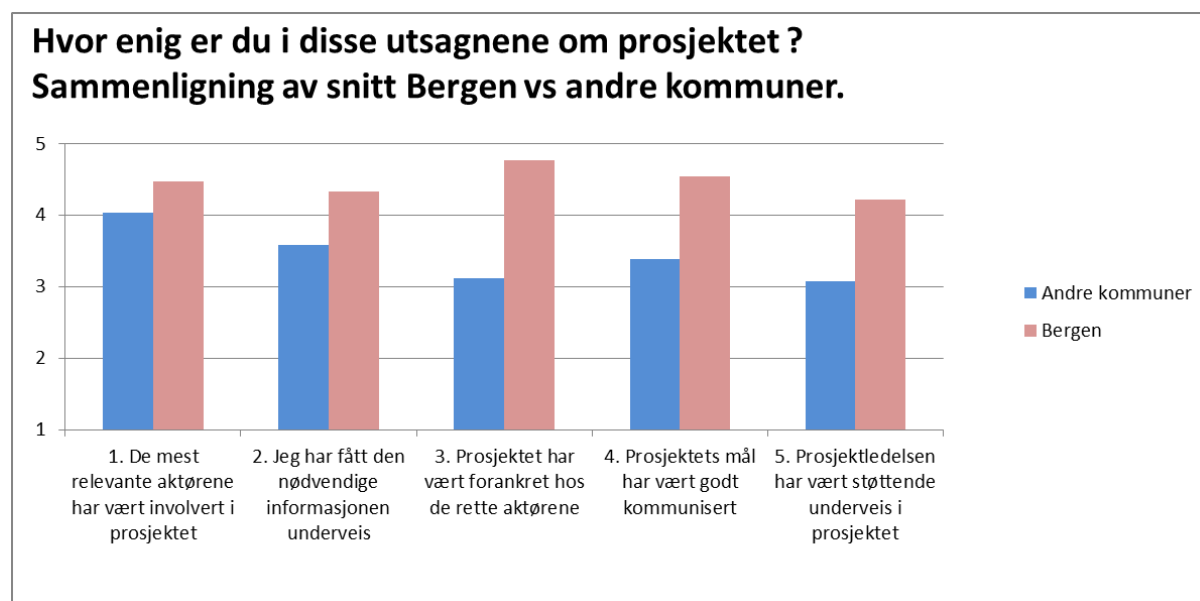
I fritekstsvarene kommer det også fram utdypinger av det de er fornøyd med. Flere gir uttrykk for at de er fornøyd med nettsida, og mange trekker spesielt fram rollen til sekretærene i arbeidsgruppene som bra. Et annet punkt å merke seg er at noen, også de mer kritiske respondentene, trekker fram det sosiale (at man møter kjenninger og diskuterer fag) ved storgruppesamlingene og prosjektet som positivt.

På spørsmål om hva respondentene er minst fornøyd med i prosjektgjennomføringen, kommer det fram at flere mener prosjektet ble forsert og at de hadde det for travelt med gjennomføringen. Det er også flere kommentarer om at prosjektet i for stor grad var styrt/dominert av Bergen, og at resultatet av prosjektet var gitt på forhånd. Dette forsterker inntrykket fra intervjuene om at kombinasjonen av manglende involvering av fagmiljøer før oppstarten samt en erfaring med by-land problematikk har blitt oppfattet som et forsøk på overkjøring av flere respondenter.

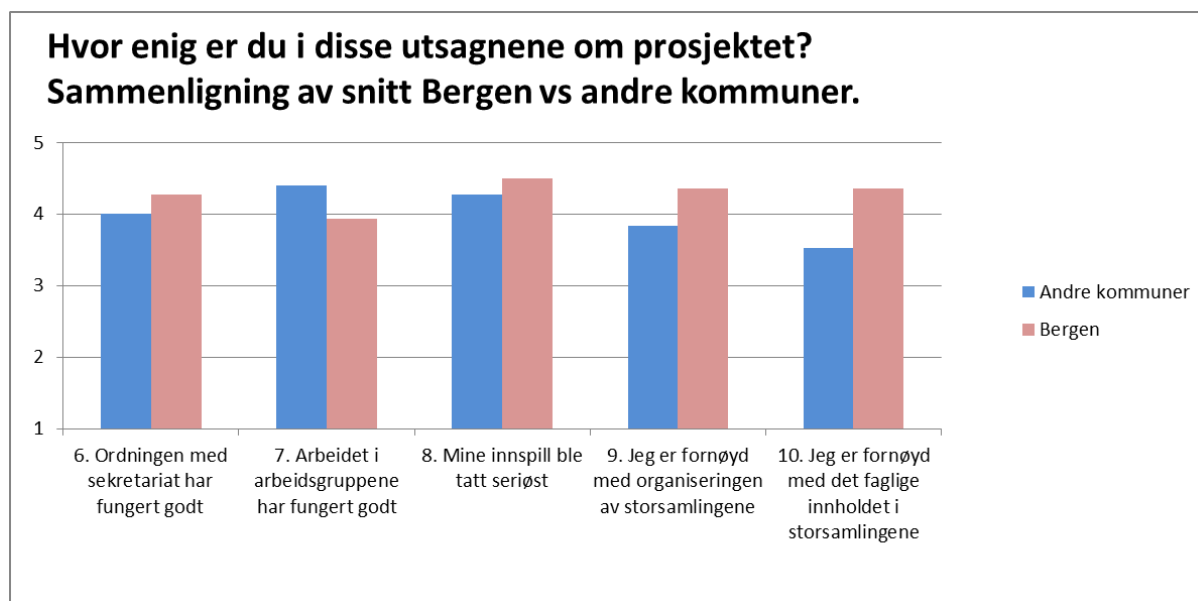
4.2.2 Forskjeller mellom by og land

Det er forskjeller mellom respondentgruppene i hvor positive de er til prosjektprosessen, og spesielt er det noen forskjeller mellom respondentene som er tilknyttet Bergen og andre kommuner. Et gjennomgående resultat er at respondenter fra Bergen er litt mer fornøyde med prosjektgjennomføringen enn andre respondenter. Dette er på den ene siden litt bekymringsverdig all den tid det kan tyde på at prosjektet har sterkere forankring i Bergen enn i de andre kommunene. På den andre siden må det bemerkes at flere av respondentene fra Bergen har sentrale roller i prosjektorganisasjonen. Disse er naturlig nok godt informert og føler trolig et større eierskap. At snittet sånn sett er mer positivt i Bergen kan altså i noen grad forklares ut fra at respondentutvalget vårt derfra har andre roller i prosjektet. Det er likevel verd å merke seg denne systematiske forskjellen. Spesielt ser man at respondenter fra andre kommuner er betraktelig mer negative til spørsmålet om hvorvidt prosjektet har vært forankret hos de rette aktørene.

I illustrasjonene under er respondentenes svar langs en femtrinns vurderingsskala gjort om til tall (1-5) og gjennomsnittet er utregnet. Dette gir et løst anslag over hvor positive de ulike gruppene er til utsagnene som vurderes.



Figur 4: Evaluering av pilotprosjektet fordelt på kommunestørrelse, del 1.



Figur 5: Evaluering av pilotprosjektet fordelt på kommunestørrelse, del 2.

Interessant nok er det her, om man skal gå i dybden på dataene, de mellomstore kommunene (10-100.000) som er mest kritiske. De har for eksempel et snitt på 2,9 sett opp mot henholdsvis 3,6 og 4,8 hos de små (<10.000) og Bergen på dette spørsmålet om prosjektet har vært forankret hos de rette aktørene. Med så små grupper er tallene lite representative og sårbare for tilfeldigheter, men det kan i hvert fall tolkes som en svekking av en hypotese om at det er de minste kommunene som er mest misfornøyd med forankringen.

Svarene på de fem spørsmålene som går mer direkte på arbeidsprosessen er mer jevnt positive, med mindre variasjon mellom Bergen og de andre.

4.3 Samlet vurdering av prosjektprosessen

En analyse av spørreundersøkelsen (inklusive fritekstkommentarene) og intervjuene samlet sett peker mot at prosjektdeltagerne i hovedsak er fornøyd med selve prosjektgjennomføringen etter at det først var startet opp, og fram mot arbeidsgruppens rapporter ble ferdige. På dette området er heller ikke spriket mellom by og land i svarene markante. De viktigste kritiske punktene til prosjektet er knyttet til involveringen og forankringen før oppstarten. Flere informanter var svært kritiske til denne fasen i intervjuene, flere skrev kritiske kommentarer i fritekstfeltene og i spørreundersøkelsen er svarene jevnt over litt dårligere (se Figur 3). Det er også tydelige forskjeller på disse punktene mellom Bergen og de andre kommunene. Det er altså flere i distriktene som opplever at de ikke ble involvert og informert godt i de innledende fasene av prosjektet.

Som pilotprosjekt og modell for tidligere prosjekter er det mye som kan læres for framtidige prosesser. Arbeidsgruppene fungerte jevnt over bra. Ordningen med dedikerte sekretærer i arbeidsgruppen var god. Måten arbeidsgruppens rapport ble renskrevet og inkludert i

sluttrapporten var også god. Vi synes blant annet det at sekretærens reinskriving inn mot rapportformatet ble gjennomgått av en av gruppedeltakerne i etterkant var fornuftig. Framdriften i prosjektet var også god. Noen opplevde den raske framdriften som forsert, spesielt siden de ikke var tilstrekkelig involvert i de tidligste fasene av prosjektet hvor rammene for arbeidet ble lagt.

Både intervjuene og spørreundersøkelsen peker på tydelige forskjeller mellom respondenter fra Bergen og fra flere mindre kommuner med tanke på prosjektgjennomføringen. Dette kan som nevnt spesielt knyttes til involvering i prosjektoppstarten, og hvorvidt deres perspektiver har blitt ivarettatt. Flere informanter og kommentarer gir uttrykk for at de føler seg overkjørt i de tidlige fasene, og at mange av rammene for prosjektet var lagt før de var kommet på banen. Dette ble også tatt opp i et formelt brev til prosjektledelsen med tittelen «Manglende involvering og medvirkning i prosesser rundt pilot til Bergensalliansen» signert av 4 brannsjefer og en varabrannsjef fra mindre kommuner.

De skriver: «Det er mulig at informasjon og involveringer på politisk nivå er oppfattet å være tilstrekkelig, men det er ikke slik vi som brann- og redningssjefer opplever situasjonen. Dette må i aller høyeste grad også gjelde involverte fagpersoner som er utvalgt for å representere kommunene på ulike områder i prosjektet.»

Flere reagerer altså på at involveringen av deres kommune i oppstartsfasen har gått via ordføreren, mens de som fagpersoner ikke ble involvert før prosjektet var i gang og de og deres underordnede ble tildelt arbeidsoppgaver. De gir også uttrykk for skepsis til at Bergen Brannvesen (BBV) har vært i dialog med ordførerne (via Bergensalliansen) i oppstarten, mens brannvesenene i de mindre kommunene kom senere inn. Dette kan ha gode praktiske grunner, men det er trolig også en årsak til skepsis og konflikt. En informant kommenterer at de ved å komme inn så sent ikke kan bidra konstruktivt, men at kritikken deres fort blir sett på som at de er «motstandere av samarbeid». På den andre siden anføres det fra prosjektledelsen og andre, at det er flere prosjektdeltakere som i utgangspunktet var skeptiske til prosjektet, og at mer involvering i oppstarten kunne sinke eller stoppe prosessen.

Flere respondenter gir også i kommentarer i spørreskjemaundersøkelsen uttrykk for at de mener det er uheldig at prosjektledelsen er lagt til BBV. Dette kan tolkes i lys av at tidligere erfaringer og opplevelser har ført til at tilliten mellom BBV og brannsjefene i enkelte mindre kommuner ikke er god. Signalene fra DSB og Justis- og beredskapsdepartementet går sterkt i retning av større brannvesen. Men valget av BBV som prosjektleder har ført til at mange har tolket det som at det er BBV som har vært premissleverandøren og de som vil ha større brannvesen. En måte å unngå at slike prosesser innrulleres i eksisterende lokale motsetninger og historikk kan være at statlige myndigheter tar et mer synlig ansvar for premissene.

Et slikt prosjekt handler om å få fram et samarbeid som skal være nyttig for hele regionen. Det er likevel ikke til å komme fra at man i noen tilfeller har motstridende interesser. Med unntak av storsamlingene kan det synes som at det er gitt lite rom for grupper med like interesser å samle seg for å påvirke prosessen samlet, altså ut over den innflytelsen de har i

hver sine arbeidsgrupper. Et for sterkt fokus på disse ville fort gjort prosessen tregere, men på den andre siden kan det også være nødvendig å anerkjenne og dokumentere det at man har ulike interesser på noen områder, og adressere disse på en systematisk og åpen måte. Siden involveringen fra de ulike brannvesenene primært ble gjort gjennom arbeidsgruppene og storsamlingene har ikke interessenemotsetningene blitt diskutert samlet.

Fagforeningene kom sent inn i prosessen, og siden det er flere fagforeninger ble det også en diskusjon om hvordan de skulle være representerte i arbeidsgruppen og prosjektgruppen. De ulike fagforeningenes roller var ikke avklart, og det ble en diskusjon dem i mellom om hvem som representerte flest (med tanke på antall årsverk versus antall medlemmer), og derfor skulle ha plass i pilotprosjektets prosjektgruppe. Fagforeningenes bidrag var og er av stor betydning i slike prosesser, men ettersom de ble invitert med så sent og det i tillegg måtte avklares hvilke roller de skulle ha, fikk ikke pilotprosjektet nyttiggjort seg av disse i så stor grad som de ellers kunne gjort.

Men det overordnede inntrykket er altså at prosjektdeltakerne i stor grad er fornøyde med selve prosjektprosessen. Prosjektdesignet er godt for medvirkning, arbeidsgruppene og storsamlingene har bidratt til å få løftet fram ulike perspektiver på hvordan et framtidig brannsamarbeid kan bli. Den gode framdriften fram mot et ferdig resultat og prosessene i arbeidsgrupper og stormøter har trolig i seg selv bidratt til å styrke relasjonene mellom deltakerne og å bringe brannvesenene nærmere.

5 Vurdering av sluttresultatet

Sluttrapporten til pilotprosjektet er ferdig, men ingen vet enda hva som konkret vil komme ut av prosjektet. Vurderingen av sluttresultat vil derfor handle om sluttrapporten og prosessen med å ferdigstille den etter at arbeidsgruppenes bidrag er levert. De kvalitative intervjuene som er gjort i forbindelse med denne evalueringen er alle, med unntak av ett, utført før utkast til sluttrapporten var ferdig, så dette kapitlet bygger på først og fremst på data fra spørreskjemaet og selve sluttrapporten. I tillegg til en gjennomgang av hva som har skjedd i slutfasen av pilotprosjektet, vil deltakernes vurdering av sluttresultatene presenteres.

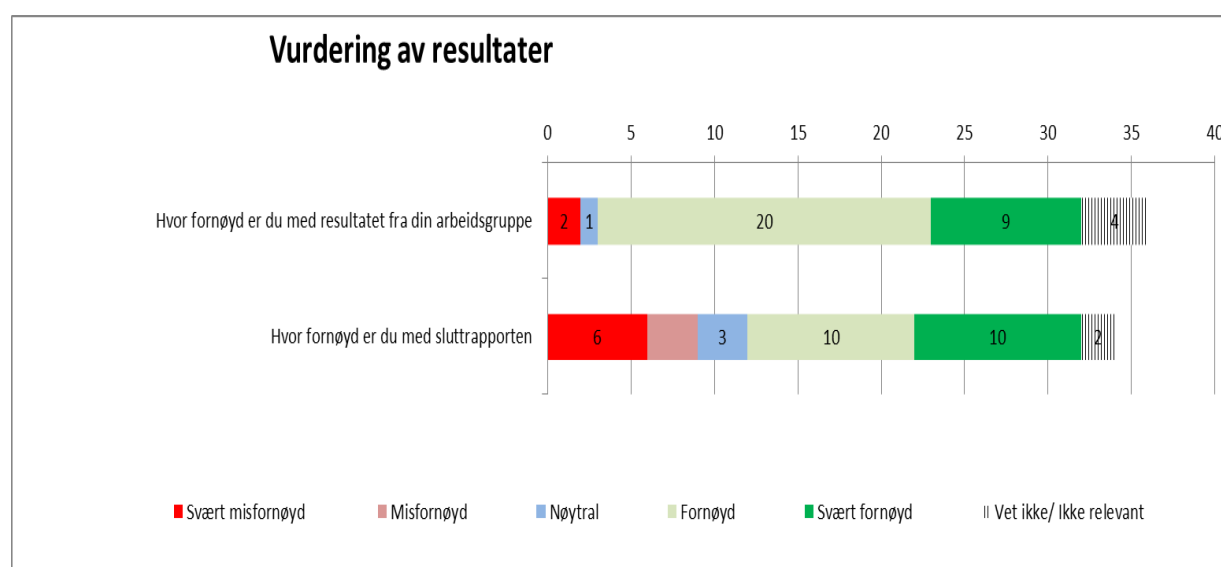
5.1 Siste etappe

Fem av arbeidsgruppene hadde klar sine delrapporter med faglige anbefalinger som skulle inn i rapporten i slutten av juni, og den siste arbeidsgruppen ”Vedtekter og styring”, var ferdig med sitt bidrag i starten av september. Grunnen til at de brukte lenger tid var at mye av arbeidet i denne gruppa var avhengig av hva som kom frem i de andre gruppene. I midten av september var utkast til sluttrapport klar, og hovedtrekk ble da presentert for styringsgruppa. Parallelt med oversendelsen av utkastet til rapporten ble det også lagt ved en mindretallsmerknad fra to av prosjektgruppemedlemmene (mer om den senere i kapitlet). I begynnelsen av oktober overtok Bergensalliansen ved styringsgruppen den foreløpige rapporten for videre behandling og innstilling. Sluttrapporten ble lagt frem for Bergensalliansen 20. oktober, og den ble offentliggjort i sin endelige utgave 21. oktober 2016. Bergensalliansen ga på møtet sin tilslutning til å følge anbefalingene om å etablere et brannsamarbeid i bergensregionen. Fra startskuddet til pilotprosjektet gikk og til det offisielt ble avsluttet hadde det gått 10 måneder.

Det er kun sluttrapporten som er ferdig, og det gjenstår mye politisk arbeid for å sette anbefalingene ut i livet. Ettersom det er mange prosesser som skal samkjøres og nettverk som skal etableres foreslås det i sluttrapportens innstilling en trinnvis utvikling som skal gå over tre til fem år for å sette samarbeidet ut i livet. Det skal om kort tid arrangeres en konferanse for å presentere resultatene fra sluttrapporten for de 32 deltakende kommunene der blant annet ordførerne er representert. Det vil der bli anbefalt at de inngår et samarbeid om Vest brann- og redningstjeneste med de andre selvstendige brann- og redningsvesen som har vært med i pilotprosjektet. Kommunene skal deretter ta med seg innstillingen til sine respektive kommunestyre der saken vil bli ytterligere behandlet. Selv om ordførerne er positive til innstillingen vil det ikke være mulig å si hvor mange kommuner/brann- og redningsvesen som blir med i dette samarbeidet før saken har vært oppe til politisk behandling i de respektive kommunene.

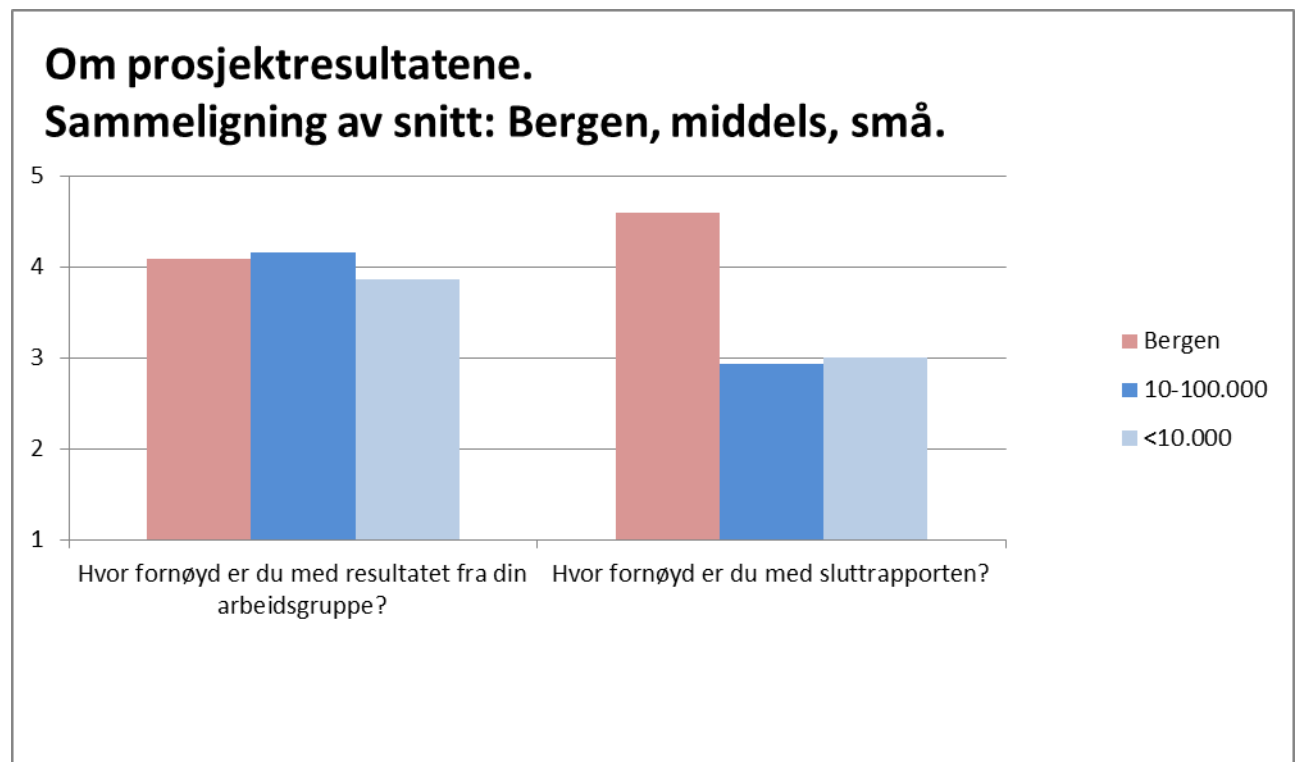
5.2 Oversikt over resultater fra spørreskjema

I spørreskjemaundersøkelsen hadde vi to spørsmål som gikk direkte på sluttresultatet, et om arbeidsgruppens arbeid og delrapporter, og et om selve sluttrapporten. Som figuren under viser er respondentene i hovedsak fornøyde med resultatene fra arbeidsgruppene. 29 av deltakerne er fornøyde eller svært fornøyde, mens kun 2 stykker er i den mest negative svarkategorien. Dette er også det inntrykket vi sitter igjen med fra de kvalitative intervjuene. Både arbeidsgruppemedlemmene selv, og prosjektgruppen mener arbeidet som er gjort i arbeidsgruppene har vært godt og grundig. Selv om det er noe mer misnøye med sluttrapporten, er det allikevel et overveiende antall som er positive. 20 av 32 sier de er fornøyd eller svært fornøyd med sluttrapporten.



Figur 6: Deltakernes vurdering av arbeidsgruppens arbeid og av sluttrapporten. Antall.

Ser vi på svarene fordelt på hvilken type kommune de er tilknyttet (stor (Bergen), mellomstor, liten), ser vi at alle er like fornøyde med arbeidet som er gjort i arbeidsgruppene. Det er imidlertid en markant forskjell på respondenter fra Bergen og de øvrige kommunene i hvor fornøyde de er med sluttresultatet. Litt av grunnen til dette er trolig at det er flere respondenter fra Bergen enn fra andre kommuner som har arbeidet tett opp mot sluttrapporten og derfor føler større eierskap til den.



Figur 7: Vurdering av sluttresultater fordelt etter tilhørighet.

Vurderingen av sluttresultatet vil bli belyst ytterligere under der svarene fra de åpne spørsmålene om sluttproduktet vil presenteres.

5.3 Selve sluttrapporten

I denne siste delen av prosjektet er det prosjektgruppa med sekretariat som har gjort arbeidet. Som det kommer fram har også denne delen av prosessen vært svært effektiv. Det har ikke vært direkte uenighet i prosjektgruppa, men to av medlemmene ville tilføye noen betraktninger rundt forhold de mente ikke var godt nok belyst i rapporten. Flertallet ønsket ikke å innlemme betraktningene i selve rapporten. De to medlemmene sendte da en mindretallsmerknad til styringsgruppa parallelt med utsendelse av utkast til sluttrapporten.

Merknaden blant annet for seg de forskjeller det ville bli i tjenester og kostnader (bl.a. til 110-sentralen) mellom de kommunene som valgte å stå utenfor og de som ville bli inn i samarbeidet. Den tok opp utfordringene med å sentralisere kompetanseutviklingen ettersom det vil bli dyrt for kommunene lengst unna å frikjøpe deltidsbrannfolk. Den påpekte også at økonomien i regionalkompetansesenteret som er foreslått ikke er utredet.

I et åpent spørsmål i spørreskjemaet er det spurt om hva prosjektdeltakerne er minst fornøyd med når det gjelder resultatene fra prosjektet. Noen nevner de samme punktene som mindretallsbemerkningen tar opp. Flere uttrykker også bekymring for at de mener

anbefalingene legger opp til å styrke beredskapen i Bergen på bekostning av distriktene, og det blir også nevnt at det ville vært et bedre signal til de mindre kommunene om administrasjonskommuneansvaret ble lagt til en av de mellomstore kommunene. Noen uttrykker bekymring for at det å organisere seg som et § 27-selskap for å styrke samarbeidet kan gå på bekostning av demokratiske prosesser. Noen nevner også at det ville vært større sjanse for å lykkes hvis en først hadde prøvd å få til samarbeid i mindre regioner. Enkelte sier at selv om deres arbeid fra arbeidsgruppa er gjengitt i sin helhet i sluttrapporten, så samsvarer ikke styringsgruppens innstilling med det arbeidsgruppen har anbefalt.

Flere av forslagene som kommer frem i sluttrapporten er i følge noen ikke godt nok utredet, slik som økonomi, ansvar, myndighet, roller og konsekvenser av tiltakene, noe som gjør det vanskelig å vite konsekvensene av dem. Det vil derfor si at kommunene som velger å gå inn i Vest brann- og redningsregion ikke fullt ut vet hva dette samarbeidet innebærer for dem. Og mange nevner usikkerhet med tanke på økonomi; om det blir slik at de mindre brannvesenene skal være med å finansiere tjenester de ikke har bruk for og bekymring for om det vil bli kostnadsøkning for kommunene.

Mange er godt fornøyd med innstillingen og sluttrapporten som helhet. Flere sier at kvaliteten i brann- og redningsarbeid i regionen som helhet vil bli styrket gjennom økt samarbeid og styrking av kompetanse gjennom etablering av fagutvalg og faglige nettverk. Mange mener økt samarbeid på viktige områder vil øke ressursutnyttelsen på tvers av kommunegrenser. Det vil også være mulig å oppnå økte økonomiske synergier. Spesielt med tanke på storhendelser vil tiltakene som er foreslått gjøre brann- og redningstjenesten i regionen bedre rustet til å håndtere disse.

Selv om noen uttrykker bekymring for å organisere seg som et § 27-selskap, blir det at innstillingen foreslår en løsning bestående av samarbeid mellom autonome kommunale brann- og redningstjenester som ikke truer eksisterende brannvesen trukket frem som en løsning som sikrer lokal forankring og som gjør forslaget troverdig og realiserbart.

5.4 Prosjektdeltakernes vurdering

Det har vært gjort flere gode grep underveis i prosjektprosessen som prosjektdeltakerne synes er verdt å ta med videre i fremtidige prosjekt. Det er også noen områder ved prosjektprosessen som ikke har fungert like godt for alle, og også disse erfaringene gir nyttige innspill til avveininger som må tas i planlegging av fremtidige prosjekt. Under vil prosjektdeltakernes svar på det åpne spørsmålet ”Hvilke erfaringer bør man ta med seg videre fra dette prosjektet?” presenteres. Noe av dette har allerede kommet frem i kapittel 4, og flere av disse punktene tas med videre til våre anbefalinger for fremtidige prosjekt i kapittel 7.1.

Det som presenteres under er blitt nevnt av tre eller flere prosjektdeltakere.

- Prosjektets struktur har vært god og tydelig, og kan med fordel være inspirasjon til fremtidige prosjekter.
- Et godt fungerende prosjektsekretariatet er en suksessfaktor.
- Det bør settes av bedre tid for å jobbe med så omfattende og komplekse problemstillinger
- I et prosjekt som skal etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom ulike aktører og kommuner, er det avgjørende at alle aktørene, uavhengig av størrelsen på kommunen de kommer fra, får være med og bli hørt i alle faser av prosjektet.
- Denne type prosjekt bør forankres gjennom demokratiske prosesser i politiske, administrative og faglige miljø hos alle kommunene som vurderer å delta, både før og under gjennomføringen.
- Det bør vurderes om prosjektledelsen skal komme utenfra. Dersom prosjektledelsen kommer fra en av de involverte kommunene kan det oppstå habilitetsproblemer.
- Bestrebe en transparent prosess for at ikke prosjektets motiv skal bli sådd i tvil. Hvis ikke kan tvilen ta fokuset bort fra innholdet i prosjektet.
- Ikke forme arbeidsgruppens oppgaver slik at det oppfattes at arbeidet kun skal bekrefte noe som allerede er bestemt.

6 Evaluering av pilotprosjektets svar på departementets føringer

En av to hovedoppgaver for dette evalueringsoppdraget var å kartlegge og evaluere hvordan pilotprosjektet "Brannsamarbeid i bergensregionen" oppfylte de føringer som var gitt fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Prosjektprosessen var igangsatt før disse føringene for pilotprosjektet ble presentert, så prosjektet er altså ikke opprinnelig designet for å svare på disse. Som erfaringsunderlag for framtidige prosjekter er det likevel relevant å se på i hvilken grad prosjektet svarer på disse føringene.

I dette kapittelet vil føringene presenteres, aktørenes egne oppfatninger av føringene vil synliggjøres, i tillegg til prosjektdeltakernes vurderinger av hvorvidt føringene er ivarettatt i arbeidet og i sluttrapporten. Vi vil også gi en samlet vurdering av hvorvidt føringene fra departementet er oppfylt. Det er først og fremst spørreundersøkelsen som ligger til grunn for dette kapittelet. Det er viktig at en spørreundersøkelse med et så pass spesielt respondentutvalg som vårt, brukes med nennsomhet. Vi ser på tallene under som en forsiktig pekepinn på i hvilken grad prosjektet svarer til Justis- og beredskapsdepartementets føringer, og supplerer dette med egen lesning av rapporten, intervjuer med nøkkelinformanter og samtaler med andre prosjektdeltakere. Disse føringene må sees i lys av det overordnede målet fra Justis- og beredskapsdepartementet og DSB om at man ønsker større enheter i det norske brannvesenet.

6.1 Føringer

Justis og beredskapsdepartementets føringer for pilotprosjektet er i sin helhet gjengitt under:

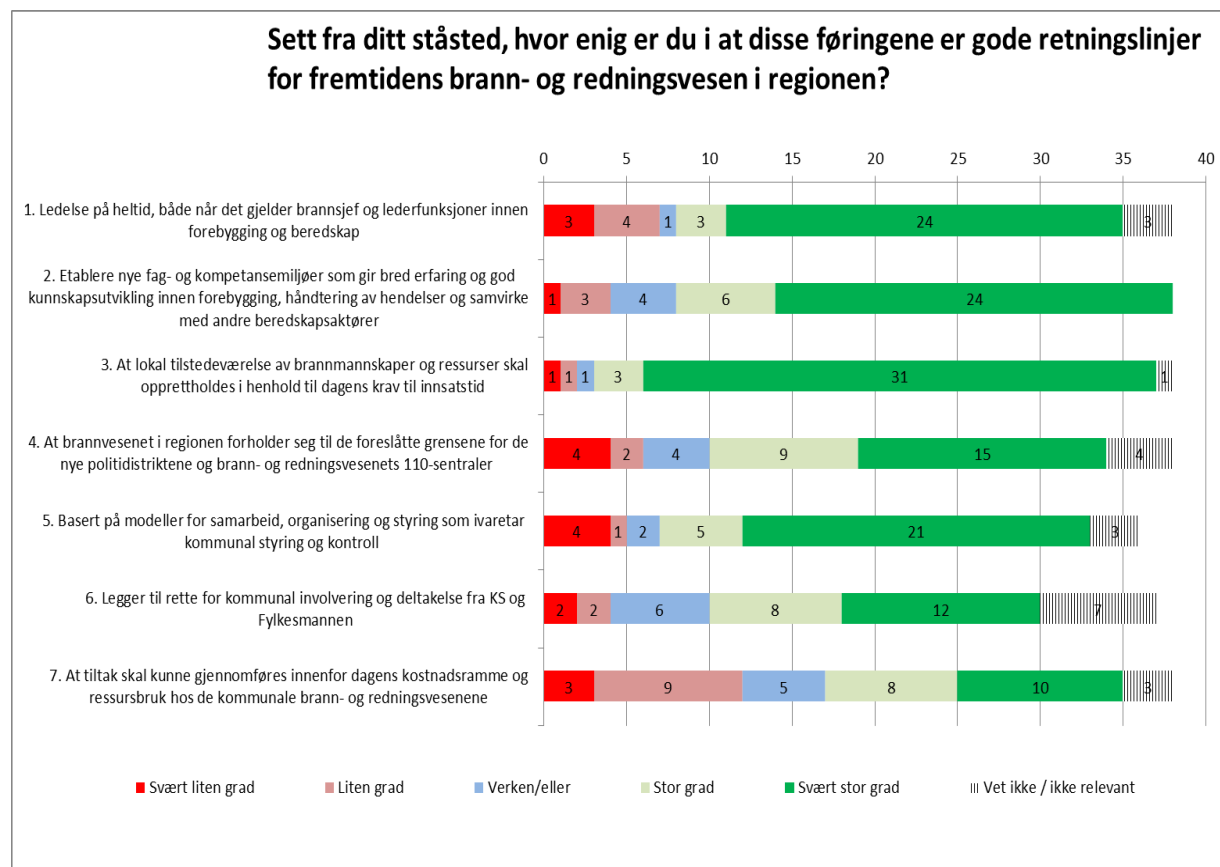
- Legger til rette for ledelse på heltid, både når det gjelder brannsjef og lederfunksjoner innen forebygging og beredskap.
- Etablerer fag- og kompetansemiljøer, som gir bred erfaring og god kunnskapsutvikling innen forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre beredskapsaktører, blant annet de frivillige.
- Tar hensyn til lokal tilstedeværelse av brannmannskaper og –ressurser skal opprettholdes i henhold til dagens krav til innsatstid.
- Forholder seg til de foreslåtte grensene for de nye politidistriktene og brann- og redningsvesenets 110-sentraler.
- Baseres på modeller for samarbeid, organisering og styring som ivaretar kommunal styring og kontroll.
- Legger til rette for kommunal involvering og deltakelse fra KS og Fylkesmannen.
- Kan gjennomføres innenfor dagens kostnadsramme og ressursbruk hos de kommunale brann- og redningsvesenene.

Justis- og beredskapsdepartementet ba DSB om å sørge for at pilotprosjektet ved etablering tok hensyn disse. Det var tidlig klart at pilotprosjektet "Brannsamarbeid i bergensregionen" ikke kom ikke til å innfri føringen fra departementet om ledelse på heltid ettersom det ble lagt til rette for samarbeid mellom selvstendige brann- og redningstjenester. Man ønsket i stedet å arbeide for å styrke hvert enkelt brann- og redningsvesen i samarbeidet, herunder spesielt de brann- og redningsvesenene som ikke har heltidsledelse.

I intervjurunden vår og av det vi hørte gjennom observasjonene våre ble føringene nesten ikke diskutert eksplisitt. De var trolig lite kjent, eller i hvert fall var det liten oppmerksomhet rundt dem, i prosjektgruppen.

6.2 Aktørenes oppfatning av føringene

I et prosjekt som dette vil resultatene alltid være farget av hva prosjektdeltakerne selv synes om tematikken de skal arbeide med. Ettersom det er prosjektdeltakernes kompetanse og erfaring på et gitt område en ønsker å dra nytte av, er deltakernes egne oppfatninger en relevant dimensjon å trekke inn når resultater skal vurderes. I spørreskjemaet hadde vi derfor et spørsmål der deltakerne ble bedt om å vurdere i hvilken grad de var enige i at føringene fra departementet var riktige å fokusere på for egen region.



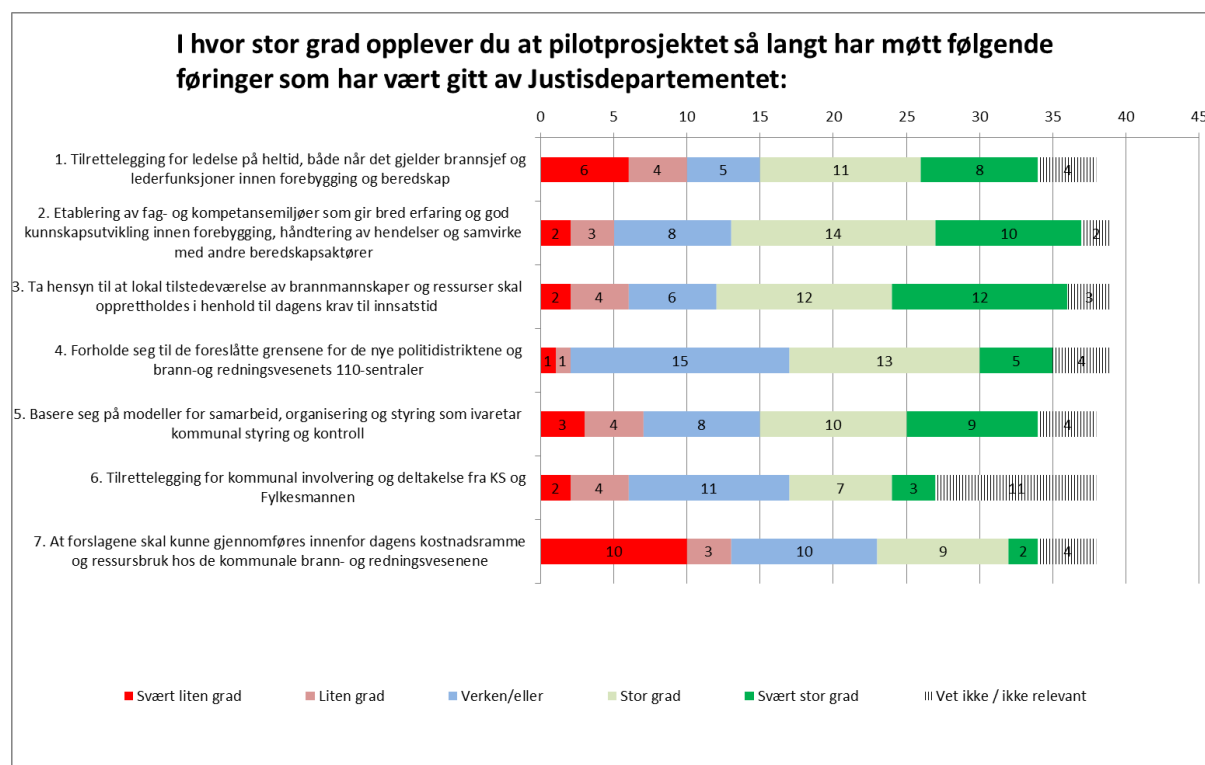
Figur 8: Hvor enig er du i at føringene fra JD er gode retningslinjer for fremtidens brann- og redningsvesen i regionen? Antall.

Gjennom telefonintervjuer og samtaler var inntrykket at mange var negative til både prosessen og det de opplevde som målene med prosjektet. Det som derfor er interessant å se at de fleste er enige i føringene som har kommet fra departementet og som har vært pilotprosjektets oppgave å ta hensyn til.

Med unntak av den siste føringene, at ”tiltak skal kunne gjennomføres innenfor dagens kostnadsrammer”, er det flest positive vurderinger av føringene. Spesielt stor enighet er det, ikke overraskende, om føring nummer 3; om at lokal tilstedeværelse av brannmannskaper og ressurser skal opprettholdes. Også føringen nummer 1 om ”ledelse på heltid” og ”kommunal styring” er det stor enighet om.

6.3 Ivaretagelse av føringene i arbeidet og sluttrapporten

I neste spørsmål ba vi respondentene vurdere hvorvidt pilotprosjektet har møtt føringene fra Justis- og beredskapsdepartementet. Disse føringene har, som nevnt, ikke vært direkte utslagsgivende for prosjektutformingen, så dette utgjør ikke en vurdering av hvor vellykket prosjektet er i så måte. Men i vår vurdering av prosjektet både som prosjekt i seg selv, men også som pilotprosjekt som kan danne utgangspunkt for framtidige prosjekter, er dette viktige temaer.



Figur 9: I hvor stor grad opplever du at pilotprosjektet så langt har møtt føringar som har vært gitt av Justis- og beredskapsdepartementet. Antall.

Generelt sett ser vi at flere prosjektdeltakere mener de har tatt hensyn til føringer i arbeidet med pilotprosjektet. Men bildet er i større grad blandet enn det som kom frem i forrige spørsmål om hva de selv mente var gode retningslinjer. Bildet er svært blandet. Det er interessant å merke seg at relativt få informanter mener prosjektet har lagt frem løsninger som kan gjennomføres innenfor dagens kostnadsramme. Et klart flertall mener at de i pilotprosjektet har møtt føringen til at et brannsamarbeid vil harmonere med 110-distrikt og politidistriktgrenser.

6.4 Vurdering av departementets føringer

Regjeringen og DSB mener det er behov for større og færre brannvesen, og dette pilotprosjektet er et ledd i å prøve ut en modell med større brann- og redningsvesen før endelig beslutning skal tas. Svært forenklet kan vi si at store brannvesen er mindre skeptiske til større og færre brannvesen enn små brannvesen er. Ved første øyekast kan det derfor være overraskende at de føringer departementet har lagt på et pilotprosjekt som skal utrede muligheten for større og færre brannvesen har så stor tilslutning også blant mindre kommuner. Noe av grunnen til dette kan være at disse føringene ikke oppfattes å støtte opp under det å få større og færre brannvesen. Det er flere av føringene som vel så mye blir tatt til inntekt for å støtte opp under dagens ordning, som for eksempel lokal tilstedeværelse, opprettholdelse av dagens innsatstid, kommunal styring og kontroll. Dette kan derfor også forklare forskjellene i svarene mellom de to spørsmålene (Spørsmål. 7: Sett fra ditt ståsted, hvor enig er du i at disse føringene er gode retningslinjer for fremtidens brann- og redningsvesen i regionen, og spørsmål 8: I hvor stor grad opplever du at pilotprosjektet så langt har møtt følgende føringer som har vært gitt av Justisdepartementet). I pilotprosjektet har det overordnede målet vært å utforske muligheten for utvidet samarbeid, og ettersom føringene ikke blir identifisert med dette, kan det forklare noe av grunnen til at de ikke i stor grad har opplevd at pilotprosjektet har møtt føringene.

Fra departementets side kan det ha vært gode grunner for at de har valgt å formulere føringene nettopp slik de har kommet frem her. Det kan hende at de har tatt hensyn til signaler som har kommet om at en skal gå sakte frem for ikke å skape unødige konflikter som skal sette tilbake prosessene. Men så lenge dette ikke er uttalt, og føringene tilsynelatende ikke tydelig støtter opp under målet om større og færre brann- og redningsvesen DSB og regjeringen har, kan dette virke forvirrende.

7 Oppsummering og anbefalinger

Administrativt sett har Bergen brannvesen (BBV) drevet prosjektet på en profesjonell måte. Nettsiden har vært bra og arbeidet med arbeidsgruppene og rapporten har vært solid. Prosjektlederen og hans stab har også fulgt opp arbeidsgruppene på en bra måte, i følge de fleste informantene. Siden BBV har vært tyngre involvert i prosessen enn brannvesen i andre kommuner, er det ikke overraskende at de vurderer både prosessene og resultatene noe mer positivt enn de andre brannvesenene i spørreundersøkelsen. Det er imidlertid et klarere skille mellom Bergen og de andre kommunene når det gjelder hvor fornøyde de er med forankring i oppstartsfasen og med sluttrapporten.

Spørreundersøkelsen vår har noen begrensninger siden respondentgruppen er liten og heterogen. Ved å se på dataene er det likevel rimelig å konstatere at et flertall av prosjektdeltakerne har vært fornøyde med dette prosjektet. Det har hatt god framdrift og arbeidet har i stor grad gått bra. Hovedlinjene rundt prosjektet, med en IUA-inspirert modell til grunn og diskusjoner i arbeidsgruppene om hva man fyller denne med, har også jevnt over vært godt mottatt.

Samarbeidsprosjekter mellom kommuner, og spesielt mellom by og land, har en tendens til å være vanskelige. Det er mye følelser i spill og det er også lett at gamle konflikter får ny næring. Det å involvere alle tidlig og skape transparens og tillit er derfor avgjørende. På dette punktet er meningene om prosjektet delte. Selv om det politiske nivået i alle kommunene har vært involvert i planleggings- og oppstartsfasen av pilotprosjektet, mener flere av deltakere fra fagmiljøene at for mye av rammene for arbeidet deres var lagt før de ble involverte. De opplever at de kom inn for sent til å kunne ha reell medvirkning på resultatet, og at BBV som prosjektleder hadde for sterk innflytelse på prosjektoppbyggingen og sluttresultatet. Andre igjen mener at det nærmest ville blitt umulig å gjennomføre et prosjekt av et slikt omfang dersom alle aktører fra alle kommuner og fra politisk, administrativt og operasjonelt hold alle skule vært like mye involvert i planleggingsfasen.

Det er viktig å involvere kommunenes fagmiljøer. Samtidig må dette balanseres opp mot evnen til å gjennomføre politiske vedtak. Et samarbeid som dette handler mye om å arbeide mot mål som er felles for alle aktørene. Alle ønsker et bedre brannvesen, og de vi har snakket med er også entydig positive til å samarbeide med andre kommuner om brann- og redningstjenesten. Man må allikevel anerkjenne at det i etableringen av et slikt samarbeid er reelle interessenmotsetninger i spill. Det er vanskelig å gå i dybden på disse og samtidig holde framdriften i prosjektet. Prosjektet er for komplisert til å ta for seg alle innvendinger, men vårt inntrykk er at flere av de som er misfornøyde med prosessen og/eller resultatet opplevde at viktige innsigelser og interessenmotsetninger ikke ble tatt opp, eller at diskusjonene av dem ble fragmentert ved at man tok dem i arbeidsgruppene. Selv om det med tanke på fremdriften og gjennomføring av dette omfattende prosjektet ville ført til større risiko, hadde det kanskje det vært mer heldig for fremtidig samarbeid i regionen om fagmiljøene fra kommunene utenfor Bergen hadde blitt tatt med inn i planleggingsfasen. Samtidig har mange av de sterkeste

kritikerne fått viktige roller i prosjektet, for eksempel som arbeidsgruppeledere. Allikevel mener disse at oppgavene deres allerede var definerte og at det derfor var vanskelig å få noen reell innflytelse inn i prosjektet. Å gi de med kritiske røster sentrale roller i prosjektet er etter vår mening allikevel et godt valg av prosjektledelsen, ettersom det kan bidra til en mer nyansert diskusjon i prosjektet, og forhåpentligvis bedre forankring framover.

Regjeringen signaliserer et ønske om større og færre brannvesen. De siste årene har vært preget av en dreining mot større enheter, mer spesialisering og effektivisering. De mindre brannvesenene vil naturlig nok oppleve en grad av usikkerhet i en slik situasjon, da endringene utfordrer deres måte å organisere seg på mer enn de større brannvesenene. Mange mindre brannvesen har en stor andel deltidsbrannfolk og mindre formalkompetanse og spesialisering. De har organisert seg godt innenfor de gjeldende rammebetingelsene, ofte med avtaler med naboer og andre praktiske løsninger på utfordringene ved å være små.

Spesielt i de mellomstore brannvesenene, som gjerne har kasernert mannskap og etablert spesialkompetanse på enkelte områder, var det bekymring for at prosjektet skulle føre til sentralisering av tjenester eller at de mistet noen av oppgavene sine. Pilotprosjektet har valgt en relativt forsiktig modell for brannsamarbeid hvor det gis anledning til å videreføre mye av det eksisterende, men med rom for å trappe opp og utvide samarbeidet ved behov. Den positive scoren sluttresultatet faktisk får, også fra de mindre og mellomstore kommunene, kan forklares med at den valgte modellen var forholdsvis moderat med tanke på graden av samarbeid.

Selv om det har vært en del misnøye med forankring av prosjektet sier også flere av de som har vært skeptiske til prosjektet at det har hatt positive bieffekter med tanke på fremtidig samarbeid. De har blitt bedre kjent med aktører i andre kommuner og deres erfaringer og utfordringer, og de opplever at de har fått utvidet nettverket sitt, noe som er av stor positiv betydning ved fremtidig samarbeid.

Historikken om Bergens forhold til nabokommunene har mange sider og er noe vi på basis av vårt evalueringsprosjekt ikke kan gi noen utfyllende vurdering av. Det var elementer av mistillit i relasjonene mellom noen av brannvesenene før oppstarten av prosjektene. Det er gjort noen gode involverende grep i selve prosjektgjennomføringen for å motarbeide denne, men det er også noen momenter knyttet til oppstarten og sluttrapporten som tyder på at mistilliten kan ha fått ytterligere næring. I sum er det likevel vår vurdering at det samarbeidet som foreslås kan, om det arbeides godt og konstruktivt også framover, bidra til å bygge sterkere relasjoner mellom brannvesenene.

7.1 Noen anbefalinger

Selv om det meste av denne evalueringsrapporten har handlet om selve pilotprosjektet og dets deltakere, er noe av bakgrunnen for selve pilotprosjektet regjeringens ønsker for større

brannvesen, og myndighetenes føringer for hvordan dette kan løses. Det som kommer frem her kan være nyttig kunnskap å ta med seg videre også for myndighetene når de i fremtiden initierer lignende prosjekt. Under vil det presenteres anbefalinger DSB og Justis- og beredskapsdepartementet kan ta med seg videre, så vel som fremtidige prosjekteiere.

- Prosjektet har hatt en sterk regional forankring gjennom Bergensalliansen. En regional initiert modell som dette har etter vår vurdering mange styrker. Likevel, siden prosjektet på mange måter er et svar på en «bestilling» om større brannvesen fra DSB og regjeringen, bør statlige myndigheter etter vår mening være tydeligere på banen i prosjektet. Med dette kan man også unngå at ambisjoner om formalisert brannsamarbeid primært tilskrives kommunen med prosjektlederansvar, med de ulempene det kan medføre.
- Forholdet mellom prosjektets mål og føringer bør være tydeligere kommunisert fra DSB og Justis- og beredskapsdepartementets side. Føringerne ble oppfattet som moderate mens målet var tydeligere med tanke på økt forpliktende samarbeid. Føringerne og målet til pilotprosjektet kunne derfor i noen tilfeller oppfattes som å peke i forskjellige retninger. Målet om større brannvesen krever også politiske avklaringer (inn mot andre departementer, andre enheter i kommunesektoren osv.) rundt hvilken modell som foretrekkes, kommunens rolle og så videre.
- Vi tror det på dette stadiet er lurt å velge «forsiktige» modeller som den som er foreslått i Bergensregionen. Samtidig viser fritekstfeltene i spørreundersøkelsen en god del bekymring ved at det er lagt opp til en trinnvis modell der man ikke vet så mye om hva de neste trinnene innebærer. Det er derfor helt avgjørende at man klarer å involvere fagmiljøene i kommunene i de neste trinnene.
- Brannsamarbeid innebærer størst endringer for små brannvesen i distriktene. Et helt avgjørende kriterium for hvor vellykket initiativene i etterkant av Brannstudien vil bli er at DSB i sin faglige styring av brannvesenet tar hensyn til også de små kommunenes perspektiver og interesser på en god måte. Det ligger en kompetanse og erfaring i deres måte å organisere seg på som må vurderes på egne premisser. Det er også avgjørende at DSB sikrer at nye modeller bygger opp under deltidsmannskapenes betingelser, status og motivasjon. Nedsiden ved feilslåtte sentraliseringsprosesser er stor på dette punktet.
- Pilotprosjektet var før oppstarten primært forankret i kommunene gjennom politisk ledelse. Etter vår vurdering ville det trolig ha vært bedre om man også hadde sikret forankring i kommunenes fagmiljøer før oppstart. Fagpersoner som skal bruke arbeidstid, ressurser og kompetanse på prosjektet bør involveres så tidlig som mulig. Det gjelder også fagforeninger. Faglige interessekonflikter og motforestillinger bør

på bordet før man kommer til arbeidsgruppene. Ved at man tar dem for seg eksplisitt, kan man styrke lojaliteten til prosjektet i den videre prosessen.

- Etter vår mening er det riktig å gi også kritiske stemmer roller og ansvar i prosjektprosessen. Det kan føre til at man velger mer moderate former for samarbeid enn det man ønsker fra statlig hold, men det bidrar til større forankring og lojalitet til de valgte løsningene.
- Framtidige prosjekter bør kunne trekke mange erfaringer fra pilotprosjektet. Prosjektledelsen har gjort flere grep for involvering av deltakerne som er eksempler til etterfølgelse. Nettsiden er informativ og hensiktsmessig bygd opp, arbeidsgruppeorganiseringen har vært god og storsamlingene har vært nyttige. Modellene for representasjon av ulike kommuner i arbeidsgrupper og prosjektgruppen har også vært god.

Referanser

- Amundsen, Oscar og Trond Kongsvik (2008): *Endringskynisme*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Amundsen, Oscar og Trond Kongsvik (2012): Fallgruver i gjennomføring av planlagte organisasjonsendringer. *Fagbladet Samfunn Økonomi*. 1-2012.
- Bergensalliansen (2015): Mulighetsstudiet: ”Mulig samarbeidsmodell for fremtidens brann- og redningstjeneste i bergensregionen”.
- Bergensalliansen (2016): Brannsamarbeid i bergensregionen. En tryggere hverdag. Pilotprosjekt, sluttrapport.
- DSB (2013): Brannstudien, brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk.
- Fenstad, Jørn og Petter Almklov m.fl. (2013): Framtidens brann- og redningsvesen. Rapport for KS bedrift.
- Gjøsund, Gudveig (2009): Medarbeidermedvirkning, i: Irene Lorentzen Hepsø og Trond Kongsvik (red.): *Forskning som endringsverktøy i organisasjoner*, Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Schiefloe, P. M. (2011) En modell for samfunnssikkerhet. Notat for Gjørsv-kommisjonens rapport. www.regjeringen.no/html/smk/22julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN_NO/CONTENT/DOWNLOAD/308/2358/VERSION/6/FILE/NOTAT_10_12_SCHIEFLOE.PDF
- Schiefloe, P. M., & Vikland, K. M. (2006). Formal and informal safety barriers: the Snorre A incident. *Safety and Reliability for Managing Risk*, 1, 419-425.
- Storesund, K mfl (2015) Rett tiltak på rett sted - Forebyggende og målrettede tekniske og organisatoriske tiltak mot dødsbranner i risikogrupper. Rapport SP Fire Research og NTNU Samfunnsforskning, for DSB.
- Øren, Anita m.fl. (2016): Kommunal beredskapsplikt Gir nye krav en bedre beredskapsevne? Rapport av SINTEF og NTNU Samfunnsforskning, for KS.

Vedlegg

Spørreskjema

Under her er skjermbilder fra spørreskjemaet.

Om denne undersøkelsen

Hei

Vi i NTNU Samfunnsforskning evaluerer nå Pilotprosjektet om brannsamarbeid i Bergensregionen.

Denne undersøkelsen går ut til alle som har vært involvert i pilotprosjektet.

Vi er interessert i å vite mer om prosjektgjennomføringen og resultatet. Denne undersøkelsen er et supplement til intervjuene vi har gjort med noen av dere, og vi ønsker at både de vi har intervjuet og alle andre involverte svarer på denne undersøkelsen.

Dataene vil kun behandles og analyseres av oss i NTNU Samfunnsforskning. Vi behandler dataene konfidensielt, og i rapporten vår vil vi bruke dem på en måte som ikke identifiserer respondentene.

Det er fint hvis du svarer så fort som mulig. Senest innen mandag 31/10.

Det tar maksimalt ti minutter å svare på undersøkelsen.

Takk for at du svarer på denne undersøkelsen!

Om du lurer på noe kan du kontakte

Petter Almklov 73596883 / petter.almklov@samfunn.ntnu.no

Gudveig Gjøsund 91897239 / gudveig.gjosund@samfunn.ntnu.no

Bakgrunnsinformasjon

1. Hva er din tilknytning til pilotprosjektet?

(Sett gjerne flere kryss om det er aktuelt)

☐ Styringsgruppa

☐ Prosjektgruppe

☐ Arbeidsgruppe

☐ Sekretariatet

☐ Annen type tilknytning, utdyp

2. Nåværende tilknytning (som har ført til at du er med i pilotprosjektet).

(Sett gjerne flere kryss om det er aktuelt)

☐ Brannvesen

☐ Fagforening

☐ Annen kommunal stilling

☐ Annet

3. Hvor mange innbyggere er det i kommunen du representerer/tilhører?

☐ Under 3.000

☐ 3.000-10.000

☐ 10.000-100.000

☐ over 100.000 (Bergen)

4. Hvis du arbeider innen brannfaglig arbeid, hvor lenge har du gjort det. (Sett 0 hvis ikke relevant)

Spørsmålene på denne siden handler om organiseringen og gjennomføringen av pilotprosjektet. Vi har listet opp en del utsagn og vil at du skal angi en grad av enighet og uenighet.

5. Hvor enig er du i disse utsagnene om prosjektet?

6. Hvor enig er du i disse utsagnene om prosjektet?

7. Hva er du *mest* fornøyd med når det gjelder prosjektgjennomføringen? Nevn kort inntil tre temaer.

8. Hva er du *minst* fornøyd med når det gjelder prosjektgjennomføringen? Nevn kort inntil tre temaer.

Om føringene for pilotprosjektet

DSB og departementet la en del føringar for Pilotprosjektet både når det gjelder gjennomføringen og målet med prosjektet.

Disse føringene blir presentert nedenfor her to ganger. Først ønsker vi at du skal vurdere i hvilken grad føringene er oppfylt i pilotprosjektet. Deretter vil vi at du svarer på hvor enig/uenig du er i de samme føringene.

9. I hvor stor grad opplever du at pilotprosjektet så langt har møtt følgende føringar som har vært gitt av Justisdepartementet:

	Svært liten grad	Liten grad	Verken eller	Stor grad	Svært stor grad	Ikke relevant/vet ikke
Tilrettelegging for ledelse på heltid, både når det gjelder brannsjef og lederfunksjoner innen forebygging og beredskap	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Etablering av fag- og kompetansemiljøer som gir bred erfaring og god kunnskapsutvikling innen forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre beredskapsaktører	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ta hensyn til at lokal tilstedeværelse av brannmannskaper og –ressurser skal opprettholdes i henhold til dagens krav til innsatstid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Forholde seg til de foreslåtte grensene for de nye politidistriktene og brann- og redningsvesenets 110-sentraler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Basere seg på modeller for samarbeid, organisering og styring som ivaretar kommunal styring og kontroll	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tilrettelegging for kommunal involvering og deltakelse fra KS og Fylkesmannen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At forslagene skal kunne gjennomføres innenfor dagens kostnadsramme og ressursbruk hos de kommunale brann- og redningsvesenene	☐	☐	☐	☐	☐	☐

10. Sett fra ditt ståsted, hvor enig er du i at disse føringene er gode retningslinjer for fremtidens brann- og redningsvesen i regionen?

	Helt uenig	Delvis uenig	Verken/eller	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke relevant
Ledelse på heltid, både når det gjelder brannsjef og lederfunksjoner innen forebygging og beredskap	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Etablere nye fag- og kompetansemiljøer som gir bred erfaring og god kunnskapsutvikling innen forebygging, håndtering av hendelser og samvirke med andre beredskapsaktører	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At lokal tilstedeværelse av brannmannskaper og –ressurser skal opprettholdes i henhold til dagens krav til innsatstid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At brannvesenet i regionen forholder seg til de foreslåtte grensene for de nye politidistriktene og brann- og redningsvesenets 110-sentraler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Basert på modeller for samarbeid, organisering og styring som ivaretar kommunal styring og kontroll	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Legger til rette for kommunal involvering og deltakelse fra KS og Fylkesmannen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
At tiltak skal kunne gjennomføres innenfor dagens kostnadsramme og ressursbruk hos de kommunale brann- og redningsvesenene	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Prosjekresultatene

11. Om prosjekresultatene.

	Svært misfornøyd	Misfornøyd	Nøytral	Fornøyd	Svært fornøyd	Vet ikke/ikke relevant
Hvor fornøyd er du med resultatet fra din arbeidsgruppe?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Hvor fornøyd er du med sluttrapporten?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

12. Hva er du *mest* fornøyd med når det gjelder resultatene av prosjektet, slik de fremgår i sluttrapporten? Nevn kort inntil tre temaer.

^

v

13. Hva er du *minst* fornøyd med når det gjelder resultatene av prosjektet, slik de fremgår i sluttrapporten? Nevn kort inntil tre temaer.

^

v

Oppsummering

Har du ytterligere kommentarer som kan være nyttige for oss å ta med videre?

14. Hvilke erfaringer bør man ta med seg videre fra dette prosjektet inn mot lignende prosesser i andre regioner?

^

v

15. Har du andre kommentarer og innspill angående pilotprosjektet?

^

v