
Sluttrapport

Anbefalinger - En forbedret norsk nødmeldingstjeneste

Dokument Versjon 1.0

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 2 av 25

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
2	Mandat for utredningen	5
2.1	Mandatatet fra Justis- og beredskapsdepartementet	5
2.2	Tolkning av mandatet og avgrensninger.....	6
2.3	Metode.....	6
3	Sammendrag av utredningen	7
3.1	Behov for forbedring.....	7
3.2	Samfunnsbehov, mål og krav	7
3.3	Muligheter og alternativer for forbedring.....	8
3.4	Fordeler og ulemper knyttet til organisatoriske endringer (Alternativanalysen).....	9
3.5	Anbefaling	10
4	Nåsituasjonsbeskrivelse.....	11
5	Anbefalte forbedringer.....	14
5.1	Økt kapasitet.....	14
5.1.1	Konkrete anbefalinger for å forbedre kapasitet	15
5.2	Styrket kompetanse	15
5.2.1	Konkrete anbefalinger for forbedret kompetanse	16
5.3	Teknologiske forbedringer.....	17
5.3.1	Robusthet.....	17
5.3.2	Informasjonsdeling.....	17
5.3.3	Støtteverktøy	17
5.3.4	Måling av tjenesten.....	18
5.3.5	Konkrete anbefalinger for å forbedre teknologi	18
5.4	Forbedret styring og forvaltning.....	18
5.4.1	Konkrete anbefalinger for å forbedre styring og forvaltning.....	19
5.5	Lik og riktig forståelse av lovverk.....	19
5.5.1	Konkrete anbefalinger for å sikre lik og riktig forståelse av lovverk.....	19
5.6	Organisatoriske endringer.....	20
5.6.1	Antall sentraler	20
5.6.2	Grad av samlokalisering.....	20
5.6.3	Geografi	21
5.6.4	Antall nødnummer	22
5.6.5	Felles sentraler.....	23
5.6.6	Konkrete anbefalinger for organisering	23
6	Anbefalt videre prosess	23
7	Referanseliste	24
8	Vedlegg – dokumentasjon utarbeidet i regi av utredningen	25

Sluttrapport

<i>Skrevet av:</i> EL./JR	<i>Dato:</i> 17.12.14	<i>Versjon:</i> 1.0	<i>Status:</i> Ferdigstilt	<i>Side 3 av 25</i>
---------------------------	-----------------------	---------------------	----------------------------	---------------------

Dokumenthistorikk

Dato	Versjon	Beskrivelse	Endret av:	Godkjent av:
13.10.14	0,1	Utkast	ELI	
04.10.14	0,2	Utkast	JR	
10.11.14	0,3	Utkast	JR	
10.11.14	0,3	Utkast	JR	
17.11.14	0,4	Utkast	JR	
18.11.14	0,5	Utkast	JR	
24.11.14	0,51	Utkast	ELI	
01.12.14	0,6	Utkast	ELI/JR	
08.12.14	0,9	Til SG	ELI/JR	
17.12.14	1,0	Med rettelser HOD og PIA	ELI/JR	

Sluttrapport

Skrevet av: EL./JR

Dato: 17.12.14

Versjon: 1.0

Status: Ferdigstilt

Side 4 av 25

1 Innledning

Nødmeldingstjenesten er en samfunnskritisk funksjon og samfunnets forventning til tjenesten er høy. Den skal sikre at befolkningen får rask og riktig hjelp i nødsituasjoner. Det forventes at tjenesten til enhver tid er tilgjengelig, effektiv og har tilstrekkelig kvalitet. Tjenesten skal sikre godt samvirke internt og mellom nødetatene samt løpende faglig utvikling i takt med generelle endringer i fagetatene og i samfunnet for øvrig. Det forventes at tjenesten er enhetlig og at kvalitet og effektivitet er lik uansett hvor brukerne befinner seg i landet.

For publikum er nødmeldingstjenesten det viktigste kontaktpunktet til nødetatene og redningstjenesten som helhet.

Den norske nødmeldingstjenesten fungerer i de fleste tilfeller bra. Befolkningen vet hvor de skal ringe hvis de kommer i en nødsituasjon og får i de fleste tilfeller god hjelp. Likevel ser vi eksempler på hvor håndteringen av hendelser går galt eller fremstår som lite effektiv. Det handler om at samvirket mellom etatene ikke fungerer godt nok eller at de etatsinterne rutinene har sviktet. Årsaken til dette kan være sammensatt av mange faktorer. Konsekvensene når tjenesten ikke fungerer vil kunne være alvorlig både for enkeltpersoner og for samfunnet som helhet.

De tre nødetatene har ingen felles strategi for oppfølging og utvikling av samvirket i rednings- og nødmeldingstjenesten. Det er imidlertid tegn på at en felles oppfatning av nødmeldingsfaget på tvers av etatene er under utvikling.

Evalueringer av tjenesten dokumenterer at nødmeldingstjenesten kan forbedres på en rekke områder. Dette understøttes av denne utredningen. De som arbeider i nødmeldingssentralene, lederne og brukerne av tjenesten synliggjør et betydelig forbedringspotensial. Tjenesten er sårbar og har for liten kapasitet til å håndtere store uforutsette hendelser. Fremtidstrender viser at tjenesten vil ha behov for økt kapasitet og mer spesialisert kompetanse.

Det dokumenterte behovet er ikke å etablere en helt ny nødmeldingstjeneste i Norge, som helt og fullt erstatter dagens virksomhet. Behovet er å forbedre dagens tjeneste.

Økt kvalitet i nødmeldingssentralene skal bidra til bedre helsetjenester, polititjenester og brann- og redningstjenester.

De tre nødetatene står foran omfattende organisasjonsutviklingsprosesser, der organisasjonene vil bli tilpasset dagens situasjon og fremtidens krav innenfor demografi-, samferdsel- og samfunnsstruktur, klimaendringer, helse, samfunnsikkerhet, beredskap, etc.

Dette gir en mulighet til å tenke nytt i forhold til teknologi, kompetanse organisering og øvrige rammevilkår for tjenesten.

Det legges til grunn at de prinsipielle beslutninger som nå tas i forhold til nødmeldingstjenesten vil være førende for lang tid inn i fremtiden.

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 5 av 25

2 Mandat for utredningen

2.1 Mandatet fra Justis- og beredskapsdepartementet

I eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet datert 28.01.14 gis Nasjonalt nødmeldingsprosjekt mandat til å starte opp utredningsarbeidet:

Hensikt

Mandatet erstatter styringsdokument av 5. desember 2012 som øverste styringsdirektiv for det nasjonale nødmeldingsprosjektet i Drammen. Mandatet inneholder oppdragsbeskrivelsen til det nasjonale nødmeldingsprosjektet og skal sikre at det nasjonale nødmeldingsprosjektet leverer i henhold til stortingsvedtak nr. 412, 8. mars 2012. Mandatet er øverste styringsdirektiv i og for det nasjonale nødmeldingsprosjektet.

Mandatet er bindende for ansvarlige departementer, direktorater, foretak og etatsledd som har definerte roller i det nasjonale nødmeldingsprosjektet.

Det nasjonale nødmeldingsprosjektet er en videreføring av arbeidet som ble gjort i forbindelse med rapport av 15.juni 2009 «Forslag til fremtidig organisering av nødmeldetjenesten».

Mål

Stortinget besluttet i stortingsvedtak nr. 412, 8. mars 2012:

«Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt.»

Dette er å anse som det overordnede målet for prosjektet. På denne bakgrunn skal prosjektet utrede hvorvidt norsk nødmeldingstjeneste kan gi en mer brukerrettet, effektiv og kvalitativ god tjeneste, herunder vurdere felles nødmeldingssentraler og felles nødnummer.

Effektmålene er at regjeringen er i stand til å ta beslutning om fremtidig organisering av nødmeldingstjenesten.

Resultatmålet for prosjektet er å levere en rapport som utreder mulighetene for forbedring av norsk nødmeldingstjeneste og på bakgrunn av denne et beslutningsgrunnlag for fremtidig organisering.

Organisering og ansvarsdeling

Justis- og beredskapsdepartementet er prosjekteier for nødmeldingsprosjektet.

Styringsgruppen er øverste styringsorgan for prosjektet og består av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Styringsgruppen ledes av Justis- og beredskapsdepartementet.

Styringsgruppen er også et rådgivende organ for Justis- og beredskapsdepartementet som prosjekteier, og skal bidra til at regjeringens føringer blir fulgt. Saker til drøfting skal meldes inn på forhånd, og distribueres til møtedeltagerne. Det skal utarbeides referat fra møtene. Sekretariats-funksjonen ivaretas av Justis- og beredskapsdepartementet. Nødmeldingsprosjektet skal ha en referansegruppe som skal støtte prosjektleder.

Rammebetingelser

Utredningen skal foreligge innen utgangen av 2014.

Justis- og beredskapsdepartementet gir en årlig grunnfinansiering for drift av Nødmeldingsprosjektet.

Øvrige kostnader dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjetterammer.

Nye behov for ressurser skal fremmes til styringsgruppen og behandles i de respektive departementene.

Prosjektleder rapporterer til styringsgruppen

Sluttrapport				
<i>Skrevet av:</i> EL./JR	<i>Dato:</i> 17.12.14	<i>Versjon:</i> 1.0	<i>Status:</i> Ferdigstilt	<i>Side 6 av 25</i>

Mandatet gjelder fram til Nødmeldingsprosjektet er ferdig, eller til Justis- og beredskapsdepartementet etter samråd med Helse- og omsorgsdepartementet og Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet finner det nødvendig med revisjon. Nødmeldingsprosjektet skal følge de til enhver tid gjeldende etiske retningslinjer for statstjenesten.

2.2 Tolkning av mandatet og avgrensninger

Utredningen legger til grunn at oppdraget om å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å forbedre nødmeldingstjenesten ikke er begrenset til «felles nødnummer og felles nødsentraler». Utredningen tolker mandatet utvidet til å gjelde alle rammefaktorer som vil kunne forbedre tjenesten i og på tvers av de tre nødetatene.

Utredningen tolker mandatet til ikke å gjelde faglige forbedringer knyttet til den enkelte etat. Utøvelsen og videreutviklingen av fagene i de tre nødetatene må ivaretas av virksomhetsinterne prosesser. Utredningen vil i hovedsak se på forbedringer av rammevilkårene slik at tjenesten vil kunne utøves med høyere kvalitet, mer effektivt og med høyere brukerretting.

Utredningen vil både se på hvordan de enkelte tjenestene og samvirket mellom tjenestene kan forbedres. Utredningen er avgrenset til å gjelde nødmeldingssentralene (mottaket av 110,112, og 113). Håndteringen av publikumshenvendelser til legevakter, politivakt og brannstasjoner er ikke en del av utredningen.

Målet med utredningen er å fremme et beslutningsgrunnlag for overordnede prinsippbeslutninger som må tas for at detaljplanlegging av forbedringsarbeid skal kunne starte opp. Anbefalingene vil således ikke inneholde detaljer, men være konkrete nok til å vise hvilken retning tjenesten bør utvikles i.

2.3 Metode

For å sikre tilstrekkelig kvalitet i arbeidet og riktig involvering av relevante interessenter og aktører er utredningen gjennomført etter samme metodikk som en konseptvalgutredning (KVU).

Det er ikke gjennomført en fullstendig KVU med tanke på at arbeidet skal inn i en kvalitetssikringsprosess (KS1) i henhold til Finansdepartementets retningslinjer.

KVU-metodikken ble valgt for å:

- sikre gjensidig respekt og forankring
- sikre felles forståelse
- sikre tverrsektorielt eierskap til fremdrift

Den sekvensielle prosessen i KVU metodikken sikrer riktig dokumentasjon og forankring *før* anbefalingene blir besluttet.

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 7 av 25

3 Sammendrag av utredningen

3.1 Behov for forbedring

De sentrale aktørene og interessentene til nødmeldingstjenesten er enige om at tjenesten må forbedres på en rekke punkter. Utviklingen i samfunnet viser at tjenesten vil møte større utfordringer både i forhold til økt bruk av tjenesten og høyere kompleksitet knyttet til hendelser og nye oppgaver i sentralene. En rekke større hendelser de siste årene viser at tjenesten har et forbedringspotensial og det er skapt forventninger i samfunnet om at forbedringstiltak iverksettes.

Antall nødnummer er utredet. Det er ikke funnet behov for å endre på dagens ordning med tre nødnumre. Utredningen har vurdert behovet for å etablere felles nødmeldingssentraler som leverer en tjeneste til de tre nødetatene. Det er ikke funnet behov for å etablere slike felles sentraler.

For å sikre tilstrekkelig fagkyndighet, samhandling og oppgaveløsning med den øvrige organisasjonen i hver av etatene, bør nødmeldingstjenesten i Norge også i fremtiden ha organisatorisk tilknytning til de respektive nødetatene.

3.2 Samfunnsbehov, mål og krav

Grunnlaget for den strategiske tilnærmingen er de samfunnsmessige behovene som skal dekkes av nødmeldingstjenesten.

Følgende samfunnsbehov er identifisert:

- Det er behov for lett tilgjengelige og robuste¹ nødmeldingssentraler med høy faglig kompetanse som til enhver tid er i stand til å håndtere et stort volum av ordinære hendelser samt de store ekstraordinære hendelsene.
- Det er behov for en nødmeldingstjeneste som er organisert på en måte som sikrer godt samvirke i og mellom nødetatene og andre aktører.
- Det er behov for effektivt å utnytte offentlige ressurser, herunder tilrettelegge for god samfunnsøkonomi i tjenesten.

Utredningen som er gjennomført av Nasjonalt nødmeldingsprosjekt viser at forbedringstiltakene må iverksettes nå. De prosjektutløsende behovene for forbedring er:

- Det haster å bygge robusthet i norsk nødmeldingstjeneste
- Dagens nødmeldingstjeneste klarer ikke å ivareta godt nok samvirket mellom nødetatene. For å ivareta brukernes tillit til tjenesten må det iverksettes tiltak nå.
- Pågående overordnede OU-prosesser i nødetatene er ikke godt nok koordinert med den strategiske utviklingen av nødmeldingstjenesten.

Det er utviklet felles mål for nødmeldingstjenesten som viser hvordan forbedringene i tjenesten kan måles for å se om tiltakene har ønsket effekt. Grunnlaget for målene er:

- Tidsbruk i sentralene
- Reduksjon i antallet misforståelser og feil knyttet til samvirke.

Det må utarbeides kvalitetsparametere som sikrer mulighet for å dokumentere måloppnåelse.

Det er tverretattlig enighet om felles krav til tjenesten. Disse kravene må tilfredsstilles for at tjenesten skal kunne leveres med rett kvalitet og følge de normative føringene.

¹ Robusthet er definert i NNP definisjonskatalog

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 8 av 25

3.3 Muligheter og alternativer for forbedring

Med utgangspunkt i behovet for endring samt omforente mål og krav har utredningen definert et mulighetsrom for tiltak. Mulighetsrommet kan i hovedsak deles i to områder; organisatoriske og ikke-organisatoriske forbedringsområder.

Ikke-organisatoriske forbedringsområder

Det er innenfor mulighetsrommet å forbedre nødmeldingstjenesten vesentlig uten å gjennomføre organisatoriske endringer. Følgende forbedringsområder vil kunne gjennomføres uavhengig av antall sentraler og grad av samlokalisering:

- Sikre rett kapasitet i tjenesten
- Øke kompetanse
- Forbedret teknologi
- Bedre styring og forvaltning
- Lik og riktig forståelse av lovverk

Innenfor disse fem områdene er alle etatene enige om at det må gjennomføres forbedringer.

Organisatoriske forbedringsområder

Forbedringene innen organisering kan deles opp i tre undergrupper:

- Antall sentraler
- Grad av samlokalisering
- Geografiske virkeområder

Når det gjelder organisering åpner mulighetsrommet for en reduksjon av antall sentraler i alle etater. Muligheten for reduksjon i antall sentraler vil variere i de ulike etatene.

Antall sentraler og grad av samlokalisering vil påvirke mulighetene for å etablere like geografiske virkeområder for de tre etatene i nødmeldingstjenesten. Felles geografiske virkeområder vil legge til rette for mer effektiv håndtering av hendelser og færre feil og misforståelser i samvirket mellom etatene.

Mulighetsrommet åpner for tre grader av samlokalisering:

- Videreføring av dagens organisering
- Samlokalisering mellom politiets operasjonssentraler og 110 – sentralene i brann- og redningsvesenet
- Samlokalisering mellom politiets operasjonssentraler, 110 – sentralene i brann- og redningsvesenet og AMK (Akutt Medisinsk Kommunikasjonssentral)

Det er viktig å bemerke at relevante tiltak må iverksettes innen de fem ikke-organisatoriske forbedringsområdene for å oppnå identifiserte effekter.

Sluttrappport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 9 av 25

3.4 Fordeler og ulemper knyttet til organisatoriske endringer (Alternativanalysen)

Analysen har hatt til hensikt å vise hvilke ytterligere fordeler og ulemper som kan oppnås i forhold til organisering:

- Reduksjon i antall sentraler
- Ulik grad av samlokalisering

Behovsanalysen viser tydelig at det er behov for en mer robust nødmeldingstjeneste. Det er tverretattlig enighet om at antall sentraler kan reduseres. Færre og større sentraler kan etableres for å sikre kapasitet, effektiv utnyttelse av tilgjengelig kompetanse, mer mengdetrening, bedre mulighet for øving og trening med mer.

Tjenesten vil møte nye utfordringer i fremtiden, som vil kreve mer kapasitet og spesialisert kompetanse. Nødmeldingssentralene vil være mer egnet for å møte kommende utfordringer hvis de er større miljøer med flere ansatte og har større fleksibilitet og endringskapasitet i organisasjonen. Det foreligger ingen formelle, normative hindre for å redusere antall sentraler eller å samlokalisere sentraler på tvers av nødetatene.

En samfunnsøkonomisk analyse av organisatoriske endringer som er gjennomført i forbindelse med utredningen tilsier at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere antallet sentraler i hver etat og i størst mulig grad å samlokalisere disse. De kvalitative virkningene går i retning av at netto nytten blir større jo større sentralene blir og jo flere etater som samlokaliseres (Lavest antall som er analysert er 8 sentraler pr. etat).²

Den samfunnsøkonomiske analysen er basert på et mangelfullt datagrunnlag og er ikke fullstendig dekkende. Den må sees i sammenheng med utredningens øvrige funn. Omstillingskostnadene for de analyserte variantene er ikke beregnet. Det er heller ikke gjort konsekvensanalyser i forhold til positive eller negative effekter på den respektive etats verdikjeder.

Utredningen har avdekket funn i retning av at samlokalisering av nødmeldingssentraler kan gi både positive og negative virkninger. De positive virkningene er i hovedsak knyttet til samvirke mellom nødetatene, mens de negative konsekvensene hovedsakelig er etatsinterne utfordringer.

Det er ikke dokumentert hvorvidt den etatsfaglige utøvelsen av tjenesten blir påvirket ved en samlokalisering av nødmeldingssentralene.³

² Samfunnsøkonomisk analyse av forslag til ny organisering av nødmeldetjenesten. Analyse & Strategi, oktober 2014

³ Helsedirektoratet kommentar: Spesielt i helsetjenesten er samlokalisering kompleks. AMK-sentralene utgjør sammen med kommunale legevakter, legevaktsentraler, akuttmottakene og sykehusstrukturen et landsdekkende, organisatorisk og kommunikasjonsteknisk system for varsling og håndtering av henvendelser om behov for akuttmedisinsk hjelp. Dette i tillegg til å ha ansvar for samordning og kommunikasjon innen helse- og omsorgstjenesten.

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 10 av 25

3.5 Anbefaling

De anbefalingene som utredningen fremlegger er resultat av en kartleggings-, utrednings- og analyseprosess. Nødetatene er enige i anbefalingene som fremlegges.

Utredningen anbefaler at det så raskt som mulig startes opp et tverretattlig forprosjekt for å planlegge forbedringer innenfor følgende områder:

- Kapasitet
- Kompetanse
- Teknologi
- Styring og forvaltning
- Lik og riktig forståelse av lovverk
- Organisering

Utredningen kan vise til betydelige samvirkegevinster ved å samlokalisere nødmeldingssentralene i de tre etatene.

I forbindelse med etablering av nye politidistrikt anbefales det å samlokalisere politiets operasjonssentraler og 110 sentralene.⁴ Det anbefales videre at politiets operasjonssentraler og 110 sentralene til brann- og redningsvesenet har samme geografiske virkeområde.

Utredningen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet gjennomfører en utredning for optimal organisering av den akuttmedisinske nødmeldingstjeneste. For ikke å hemme den videre prosess i utvikling av nødmeldingstjenesten, anbefales at dette arbeidet koordineres med de øvrige etater.

På nåværende tidspunkt anbefales det å videreføre dagens ordning med tre nødnummer. Det anbefales ikke å innføre felles nødmeldingssentraler.

En nærmere beskrivelse av de anbefalte forbedringsområdene og oppfølgingstiltak følger i kapittel 5

⁴ Politidirektoratet er enig med utredningens funn om at størst mulig grad av samlokalisering vil gi størst effekt på kvalitet, effektivitet og brukerretting i nødmeldingstjenesten. En samlokalisering av politiets operasjonssentraler med 110-sentralene og AMK vil på nåværende tidspunkt kunne påvirke sentrale prosesser i norsk politi. Uten en grundig konsekvensanalyse av samlokalisering, reserverer Politidirektoratet seg i mot å anbefale samlokalisering mellom politiets operasjonssentraler og 110-sentralene.

DSB støtter anbefalingen idet de mener at det er viktig å få til en reduksjon i antallet sentraler og en fullstendig samlokalisering for brann, politi og helse. De ser ingen grunn til å reservere seg mot samlokalisering, verken med politiet eller med helse.

Sluttrappport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 11 av 25

4 Nåsituasjonsbeskrivelse

Nødmeldingstjenesten er normalt publikums første møte med nødetatene i en nødsituasjon. Nødmeldingstjenesten skal sikre at informasjon om en hendelse som krever bistand fra en eller flere av nødetatene blir mottatt av fagkyndig personell, at riktig veiledning blir gitt og at hensiktsmessige tiltak blir iverksatt. Dette innebærer at nødmeldingstjenesten har et ansvar for å vurdere og prioritere ressursbehovet, iverksette riktige tiltak og eventuelt utveksle relevant informasjon mellom alle involverte aktører.

Publikum kan ringe direkte til henholdsvis 110 for å varsle brannvesenet, 112 for å varsle politiet og 113 for å varsle helsevesenet. Ved å ringe 112 vil man uansett type hendelse og behov i en nødsituasjon kunne motta bistand. Hvis brukerne ringer feil nødnummer blir de koblet videre til riktig nødmeldingssentral. EU/EØS stiller gjennom lovgivning krav om at nødnummeret 112 skal være operativt. Dette kravet er oppfylt av Norge i dag.

Oppgavene som utføres av nødmeldingstjenesten kan deles inn i følgende hovedgrupper:

- Kommunikasjon med publikum
- Holde kontakt med og veilede innringer inntil bistand har ankommet stedet.
- Faglig vurdering av hastegrad og eventuell type bistand
- Kommunikasjon med egen tjeneste når den trenger bistand fra annet tjenestenivå
- Kommunikasjon med innsatspersonell
- Kommunikasjon innen egen etat, for å forberede videre håndtering av hendelsen.
- Være kommunikasjonsknutepunkt mellom faggrupper, og mot spesielle nasjonale rådgivnings- og/eller bistandsressurser
- Kommunikasjon og informasjonsdeling med andre relevante aktører
- Oppdragshåndtering

Nødmeldingstjenesten er regulert i lover og forskrifter. I tillegg finnes EU-direktiver som gir føringer for norsk nødmeldingstjeneste.

Dagens nødmeldingstjeneste bygger på prinsippene *fagkyndighet* og *samordning*.

- **Fagkyndighet**⁵: Den som melder om en nødsituasjon skal sikres direkte kontakt med fagutdannet personell i den etaten man ringer. Nødmeldingssentralen som mottar meldingen skal vurdere behovet, alarmere innsatspersonell og gi råd og veiledning om hvordan en skal forholde seg i nødsituasjonen inntil rett bistand når frem.
- **Samordning**: Kommunikasjonen mellom de forskjellige nødetatene må sikres for at de samlede ressurser skal kunne sees under ett og på tvers av etatene (trippelvarsling).

Organisering

Dagens nødmeldingstjeneste er organisert under to departementer: nødmeldingstjeneste for brann- og politiet under Justis- og beredskapsdepartementet og medisinsk nødmeldingstjeneste under Helse- og omsorgsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet har ved Kgl. Res.15.06.2012 en samordningsrolle for å sikre et helhetlig og koordinert samfunnssikkerhetsarbeid i sivil sektor.

⁵ Prinsippet om fagkyndighet ble opprinnelig brukt i Hordalandsmodellen for den medisinske nødmeldingstjenesten. Prinsippet ble i 1986 adoptert av Justisdepartementet som et bærende prinsipp i nødmeldingstjenesten.

Sluttrapport

Skrevet av: EL./JR

Dato: 17.12.14

Versjon: 1.0

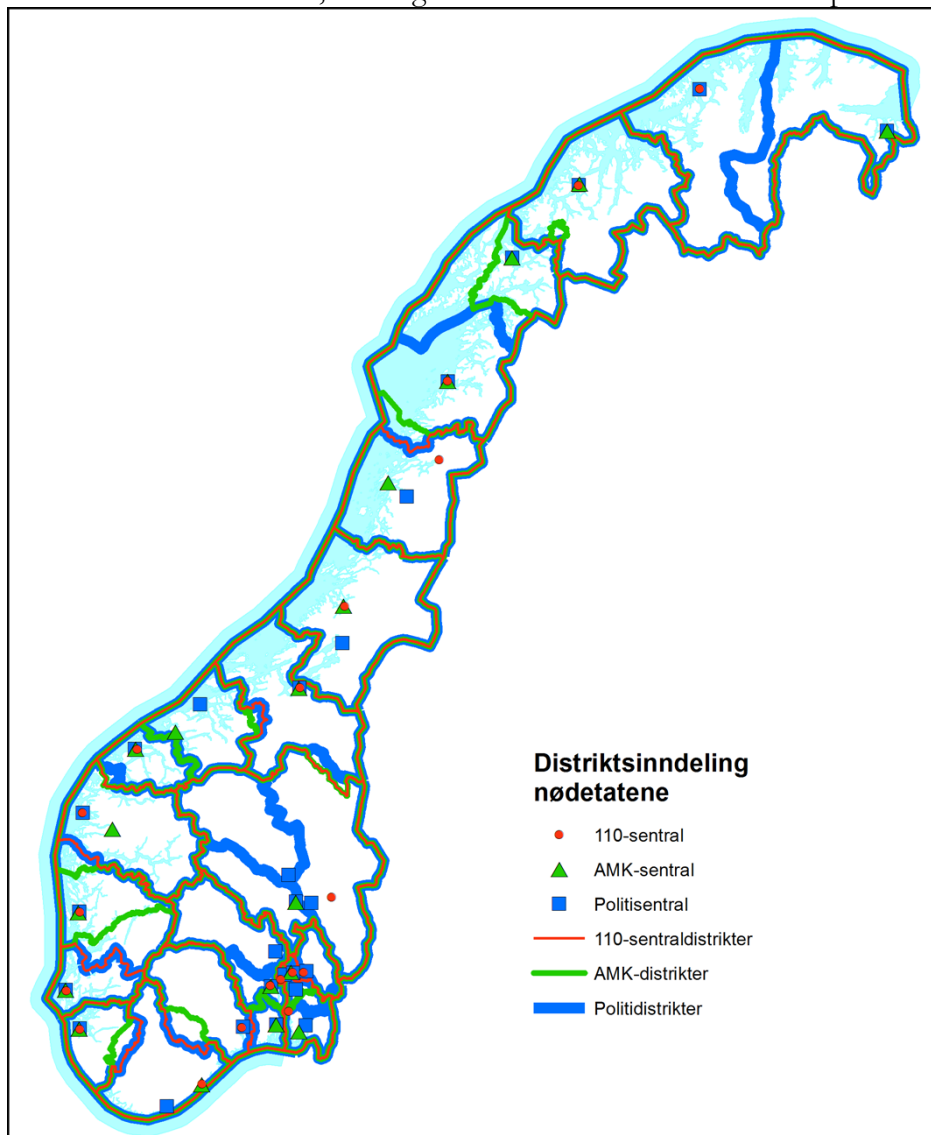
Status: Ferdigstilt

Side 13 av 25

responderer på hendelsen etter sin fagkyndige vurdering. Sekundært brukes felles talegruppe til trippelvarsling.⁶

Geografi

Nødmeldingssentralene håndterer ulike geografiske virkeområder. Det er ikke bare slik at et område kan ha et ulikt antall sentraler, men også for sentraler som er lokalisert på samme sted varierer yttergrensene.



Skisse 1. Geografiske virkeområder

Teknologi

Kommunikasjon med publikum skjer ved mottak av nødansrop via offentlige telefonitjenester. Ruting av nødansrop til ansvarlig nødmeldingssentral gjøres av telefonioperatørene, og er basert på ringt nødnummer og geografisk område innringer befinner seg i

Nødetatene har systemer for geografisk lokalisering av nødmeldinger. Opprinnelsesmarkering er viktig for nødmeldingssentralene fordi det gir mulighet til å bestemme adresse eller geografisk område der nødssituasjonen har oppstått, slik at denne informasjonen kan utfylle muntlig informasjon som blir gitt av den nødstilte og sikre at bistanden kommer raskest mulig til stedet.

Historisk sett har etatene benyttet ulike analoge radiosystemer for å kommunisere med sine respektive innsatsressurser. Siden 2010 har Direktoratet for Nødkommunikasjon (DNK) rullet ut nytt felles nødnett.

⁶ Felles sambandsreglement for nødetatene, pkt. 5.1.1 Trippelvarsling

Sluttrapport				
<i>Skrevet av:</i> EL./JR	<i>Dato:</i> 17.12.14	<i>Versjon:</i> 1.0	<i>Status:</i> Ferdigstilt	<i>Side 14 av 25</i>

Nødnettet erstatter de etatsvise analoge kommunikasjonsnettverkene. Nødnett skal være ferdig etablert i hele landet i løpet 2015.

Nødmeldingssentralene bruker ulike systemer for håndtering av oppdrag. Det vil selv etter nødnett utrulling være flere ulike systemer per etat. Systemene i bruk kommer fra ulike leverandører, men kan deles inn i noen hovedkategorier.

- Oppdrags håndteringssystem
- Kart- og flåtestyringssystem
- Sambandssystem
- Lydlogg
- Tilgang til registre og etatsspesifikk informasjon

De fleste IKT løsningene i nødmeldingstjenesten er basert på lokale installasjoner der hver sentral har eget serverrom. Politiet er den etat som i størst grad har basert seg på en sentralisert IKT løsning. Fordelen med dette er at hver sentral har få avhengigheter av sentralisert infrastruktur. Dette kommer på bekostning av at lokal installasjon dermed blir mer kritisk.

Med dagens løsning er det komplisert å bygge redundans og å utnytte kapasitet på tvers av sentraler.

Det finnes ingen felles rutine for måling av tjenesten på tvers av etatene. De enkelte etater tar i varierende grad ut statistikk for sin tjeneste. Det er lavt fokus på måling og forbedring av tjenesten som helhet. Dette illustreres godt ved at flere nødmeldingssentraler ikke kan oppgi statistikk for hvor mange samtaler / hendelser / nødmeldinger de håndterer per år.

5 Anbefalte forbedringer

5.1 Økt kapasitet

Behovskartleggingen viser at kapasiteten, særlig i AMK og politiets operasjonssentraler, ikke er tilstrekkelig og vil ikke møte fremtidig etterspørsel av tjenesten. 110 sentralene har bedre kapasitet og ikke så stor belastning som de andre sentralene.

Det haster å bygge opp kapasitet. Brukerne opplever for ofte at det tar for lang tid å få svar fra nødmeldingstjenesten i normalsituasjoner. Evaluering av store hendelser har vist at mange ikke når tjenesten ved flere samtidige anrop. Sett i lys av trender i samfunnet må vi forvente at etterspørselen av tjenesten øker i takt med befolkningsveksten og kompleksiteten i tjenesten vil gradvis bli større i alle tre etatene.

Dagens struktur med mange og små nødmeldingssentraler binder opp mye ressurser både administrativt og i lite effektive turnusordninger. Tjenesten er mange steder sårbar ved fravær og ferieavvikling.

Organisatoriske endringer kan føre til at ressurser frigis og omdisponeres til flere operatørstillinger som øker kapasiteten ut mot brukerne.

Forbedrede teknologiløsninger vil kunne sikre en bedre håndtering av flere samtidige henvendelser slik at ressursene på tvers av sentralene kan benyttes i større grad.

Under intervjuene av operatørene i alle de tre etatene kommer det tydelig frem at arbeidsbelastningen i hverdagen går utover trening, øvelser og annen kompetanseheving. Grunnet for lav bemanning og sårbare

Sluttrappport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 15 av 25

turnuslister blir kompetansehevende tiltak avlyst og ikke gjennomført. Operatørene ved sentralene må inneha både teknisk og faglig oppdatert kompetanse for å være effektive og gjennomføre tjenesten med rett kvalitet. Kapasiteten i sentralene må være dimensjonert både for å kunne håndtere den ordinære etterspørselen fra brukerne, men også for å kontinuerlig kunne øve og gjennomføre opplæring.

Operasjonslederne i sentralen må til enhver tid ha kapasitet til å ta overordnede beslutninger og ha oversikt over totalsituasjonen og tilgjengelige ressurser, slik at beredskapen opprettholdes i det geografiske ansvarsområdet.

Kapasiteten i sentralene må sees opp imot at det kreves en viss mengde oppdrag for å kunne få tilstrekkelig erfaring og mengdetrening.

Utredningen har vist at antall anrop er nært knyttet til antall innbyggere i sentralens ansvarsområde. Det er i dag store variasjoner i dimensjoneringen av sentralene.

Operatørene må stadig håndtere ulike typer av feilmeldinger. Uansett type feilmelding så vil de påvirke tjenestens kapasitet til å håndtere reelle nødmeldinger.

Andelen av feilmeldinger til nødmeldingssentralene må reduseres. Spesielt gjelder dette politiets nødnummer 112, hvor ca. 90 % av alle henvendelser ikke er reelle nødmeldinger.

5.1.1 Konkrete anbefalinger for å forbedre kapasitet

- Antall operatører, koordinatører og operative ledere i AMK, politiets operasjonssentraler og 110 sentralene må dimensjoneres ut fra hvor mange innbyggere sentralen skal dekke i en normalsituasjon og i tillegg ha kapasitet til kontinuerlig kompetanseheving og å takle ekstraordinære hendelser.
- Det må etableres tekniske løsninger der flere sentraler innenfor en etat kan utnytte hverandres ressurser for å løse en ekstraordinær situasjon.
- For å redusere antall feilmeldinger må det gjennomføres informasjonskampanjer rettet mot publikum, særlig gjelder dette i forhold til bruken av nødnummer 112. Det må i tillegg gjennomføres tekniske tiltak for å redusere muligheten for feilaktige direktekoblinger til 112. Det bør vurderes å etablere egne mottak for siling av meldinger til 112.

5.2 Styrket kompetanse

Utredningen viser at det er viktig å ivareta fagkyndighetsperspektivet i kontakten mellom nødmeldingstjenesten og brukerne av tjenesten. Dette er fremhevet som viktig for alle etater. På dette området skiller Norge seg fra en rekke andre land. Mange andre land har valgt å utdanne operatører uten fagbakgrunn og erfaring fra nødetatene.

I Norge har operatørene høy faglig kompetanse innenfor sitt fagfelt. Dette må videreføres, men utredningen viser at den tverretatlige kompetansen må styrkes for å fremme et bedre samvirke mellom etatene. Det er nødvendig at de som skal samhandle i nødsituasjoner kjenner hverandres rutiner, muligheter og begrensninger.

Øvelser og trening

Intervjuer peker på at øvelser og trening ikke var tilstrekkelig målrettet og strukturert.

Det er behov for at det gjennomføres jevnlig målrettede tverretatlige øvelser og individuell trening i nødmeldingstjenesten for å nå forbedringer internt og tverretatlig innenfor følgende områder:

- Innhenting av rett informasjon

Sluttrapport

<i>Skrevet av:</i> EL./JR	<i>Dato:</i> 17.12.14	<i>Versjon:</i> 1.0	<i>Status:</i> Ferdigstilt	<i>Side</i> 16 <i>av</i> 25
---------------------------	-----------------------	---------------------	----------------------------	-----------------------------

- Varslingsrutiner
- Bruk av nødnett
- Deling av informasjon på vei til skadested og på stedet
- Koordinering av ressurser til skadestedet og øvrig i nødetatene
- Støtte/lede ressursene på skadestedet
- Tverretatlig kulturbygging
- Riktig forståelse av lover, forskrifter og retningslinjer
- Utnytte funksjonalitet i tekniske støttesystemer
- Samhandling med interne og eksterne aktører

Øvelsene må evalueres strukturert med hensikt å finne forbedringspunkter i rutiner, kompetanse, teknologifunksjonalitet etc.

Opplæring

Etatene har i dag ulik opplæring av operatører. Dette gjelder ikke bare mellom etatene, men også mellom sentralene i en etat. Konsekvensen av dette er at oppgavene blir utført på ulik måte og med varierende kvalitet, effektivitet og brukeropplevelse.

Opplæring i temaer knyttet til samvirke mellom etatene i nødmeldingstjenesten er mangelfull.

Det bør vurderes nasjonale standarder for opplæring av operatører i alle nødetater både når det gjelder etatspesifikke temaer og samvirke med andre etater og aktører. Grunnopplæringen av ansatte ved nødmeldingssentralene fra alle etatene bør gjennomføres noen få steder i Norge. Slike opplæringssteder krever tekniske installasjoner og opplæringsmiljø tilnærmet likt det operative miljøet. Til tross for at det blir etablert nasjonale opplæringsmiljø, må hver sentral ha plass til å gjennomføre kontinuerlig opplæring og testing.

Rekruttering

Alle etatene har utfordringer knyttet til rekruttering. Dette gjelder både tilgang til egnede kandidater og gjennomføring av rekrutteringsprosessen.

I takt med at kravene til operatører blir større må rekrutteringskravene heves. Konsekvensene av feilrekruttering er betydelige. Det bør i større grad enn i dag legges vekt på standardiserte føringer og rutiner for gjennomføring av rekruttering. Det bør vurderes standardiserte, enkle og effektive verktøy for både å annonsere stillinger og selektene søkere.

Langsiktig sikring av arbeidskraft blir viktig siden befolkningen sentraliseres til byene.

Tilgang til relevant kompetanse bør vurderes når beslutninger om lokalisering av sentraler skal fattes.

5.2.1 Konkrete anbefalinger for forbedret kompetanse

- Etablere enhetlig lik grunnutdanning for operatører / ressurskoordinatorer og evt. operasjonsledere innenfor hver etat.
- Øke fokuset på å forbedre den tverretatlige kompetansen
- Bygge opp ett eller flere tverretatlig opplæringsmiljø/senter innenfor nødmeldingsfaget
- Tiltak som i hverdagen legger til rette for kontinuerlig læring og trening i nødmeldingssentralene
- Etablere rutiner for gjennomføring av tverretatlige målrettede øvelser i nødmeldingstjenesten
- Etablere tiltak som forenkler og hever kvaliteten på rekruttering av personell

Sluttrappport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 17 av 25

5.3 Teknologiske forbedringer

Egnet teknologi er en avgjørende faktor for kvalitet, effektivitet og brukerretting. Utredningen viser betydelige mangler knyttet til teknologiske løsninger. Dette gjelder innenfor flere teknologi områder og strekker seg fra grunnleggende infrastruktur til brukergrensesnitt.

Teknologi er avgjørende for brukernes trygghet, operatørens evne til å levere en tjeneste som dekker samfunnsbehovene og ikke minst tilrettelegge for godt samvirke mellom nødetatene og andre aktører. Behovene for forbedring er fremtredende og det er samstemmighet mellom de ulike kildene i behovsanalysen. I det følgende adresserer vi de viktigste forbedringsområdene.

5.3.1 Robusthet

Tjenesten skal alltid være tilgjengelig for brukerne. Dette innebærer at de teknologiske løsningene skal være «robuste». Med robust teknologi menes som eksempel:

- Tilgjengelighet- god oppetid
- Tilstrekkelig kapasitet
- God redundans ⁷
- Lastdeling (Overflow)
- Endringsvennlighet (Fleksibilitet)

5.3.2 Informasjonsdeling

Sentralene skal være bygget opp med tilstrekkelig mulighet for informasjonsdeling. Dette gjelder blant annet:

- Delt overordnet situasjonsbilde (hvem/hva/hvor/når/hvor mange..)
- Deling av informasjon om ressurser som er tildelt en hendelse på tvers av etatene
- Direkte kommunikasjon mellom involverte operatører med meldinger og tale.
- Deling av posisjoner og status for alle ressurser som kan utalmeres av nødmeldingstjenesten.
- Distribuering av relevant informasjon til innsatspersonell.

5.3.3 Støtteverktøy

Det skal etableres teknologiske verktøy for å støtte operatørene bedre i utførelsen av arbeidet.

Operatørene har i dag mange oppgaver som gjøres manuelt eller med begrenset teknologistøtte. Støtteverktøy skal assistere operatører med en rekke oppgaver, for eksempel:

- Ruting til best egnet ledig operatør
- Opprettelse av ny hendelse med innhenting av informasjon relevant for hendelsestype
- Beslutningsstøttesystem skal støtte nødetatenes behov også i forhold til samvirke
- Utspøringsverktøy skal støtte nødetatenes behov også i forhold til samvirke
- Informasjon til de andre nødetatene og andre aktører (f.eks. trafikkulykke med personskade kan resultere i automatisk varsling av alle nødetater samt veitrafikkentralen)
- Felles kartverk med visning av relevant informasjon

⁷ Redundans bygges ofte inn i systemer som krever høy pålitelighet. I datasystemer kan to eller flere komponenter jobbe parallelt med samme oppgaver og speile hverandre, slik at dersom en av dem skulle gå ned så kan den andre ta over.

Sluttrapport

Skrevet av: EL./JR

Dato: 17.12.14

Versjon: 1.0

Status: Ferdigstilt

Side 18 av 25

- Forbedret assistanse for ressurskoordinering
- System som sikrer relevant ressurshåndtering i og på tvers av etatene
- Tilgjengeliggjøre informasjon for pågående hendelser innenfor egen etat (eg. til ledelse / akuttmottak)
- Forbedret løsning for tolketjeneste
- Forbedret universell utforming

5.3.4 Måling av tjenesten

Det må etableres tekniske løsninger som genererer informasjon som muliggjør måling av kvalitet, effektivitet og brukerretting i tjenesten.

5.3.5 Konkrete anbefalinger for å forbedre teknologi

- Det pågår en rekke prosjekter og andre tiltak i etatene som direkte eller indirekte dreier seg om teknologi. Disse må kartlegges og vurderes ut i fra et tverretatlig perspektiv
- Det må igangsettes tiltak for felles kartverk
- Det må igangsettes tiltak for å synliggjøre ressurser på tvers av etater
- Det må etableres muligheter for effektiv deling av «primær-informasjon» i hendelser
- Det må etableres tekniske løsninger der flere sentraler innenfor en etat kan utnytte hverandres ressurser for å løse ekstraordinære hendelser
- Det må igangsettes tiltak for å redusere antall feilmeldinger
- Det må iverksettes tiltak for å øke fleksibiliteten i nødmeldingstjenestens systemer og integrasjonen mellom disse
- Anskaffe og tilpasse systemer for å følge internasjonale standarder der dette er hensiktsmessig eller påkrevet
- Nødmeldingstjenestens systemarkitektur må vurderes og nasjonale retningslinjer etableres tverretatlig og for hver etat
- Generere målingsdata for å dokumentere effektivitet, kvalitet og brukerretting av tjenesten

5.4 Forbedret styring og forvaltning

Den strategiske samhandlingen mellom nødetatene med fokus på samvirke i nødmeldingstjenesten skal styrkes. Ansvar knyttet til samhandling mellom nødmeldingssentralene skal beskrives og fordeles. Det bør utarbeides en felles strategi på tvers av etatene i forhold til samvirke i tjenesten. Utviklingen skal i størst mulig grad baseres på fakta, som for eksempel virksomhetsdata.

Etatene skal i samarbeid utarbeide felles mål og indikatorer for løpende evaluering av kvalitet, effektivitet og brukerretting.

Samvirke mellom nødmeldingssentralene bør i større grad enn i dag måles etter gitte felles kriterier..

Kriteriene som bør måles hos nødetatene kan benyttes til blant annet å:

- vurdere håndtering av hendelser
- vurdere og sammenlikne sentraler
- vurdere optimal utvikling av tjenesten ift brukernes behov
- kartlegge aksesstider, reaksjonstider, responstider, etc.
- vurdere koordinering mellom geografiske virkeområder

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 19 av 25

- løpende vurdere kapasitet i tjenesten og hvordan denne benyttes
- lære av erfaring
- styre og lede virksomheten
- vurdere etterlevelse av standardiserte arbeidsprosesser
- vurdere effektene av forbedret deling av informasjon og bedre ressursoversikt
- vurdere effektene av styrket tverrfaglig kompetanse

Justis- og beredskapsdepartementet skal løpende orienteres med henvisning til ansvar for administrativ samordning av rednings- og beredskapstjenesten.⁸

5.4.1 Konkrete anbefalinger for å forbedre styring og forvaltning

- Etablere tverretattlig strategi for å utvikle nødmeldingstjenesten
 - Avklare roller og ansvar
 - Felles målbilde
 - Felles terminologi og definisjonskatalog
- Etablere felles nasjonale samhandlingsplattformer
- Etablere felles måleparametre for nødmeldingstjenesten for å måle effektivitet, kvalitet og brukerretting i nødmeldingstjenesten
- Tydeliggjøre og etablere en omforent forståelse av JD sin koordineringsrolle iht. kgl. res. av 15.06.2012.

5.5 Lik og riktig forståelse av lovverk

Det er tilstrekkelig lov- og forskriftsgrunnlag for håndtering av hendelser i nødmeldingstjenesten. Det er imidlertid flere eksempler på at det er begrenset kunnskap om praktiseringen av lov- og forskriftsbestemmelsene, både innenfor og mellom etatene. Det forekommer ulik praktisering og forståelse av bestemmelsene om håndtering og videreformidling av taushetsbelagt informasjon.

Både som en del av opplæringen av nyansatte ved sentralene og kompetanseheving av ansatte bør det gjennomføres tiltak som sikrer lik og riktig forståelse av lovverket. Det må tydeliggjøres hvilke muligheter og begrensninger som ligger i dagens lovverk. Begrensninger knyttet til ivaretagelse av personvern og taushetsplikt må vies spesiell oppmerksomhet.

5.5.1 Konkrete anbefalinger for å sikre lik og riktig forståelse av lovverk

- Dagens opplæring innenfor området må kartlegges
- Hensiktsmessig opplæring bør inngå i utdanningen av nye medarbeidere og ledere
- Relevant kompetanseheving av eksisterende personell bør gjennomføres
- Sertifiseringer og resertifiseringer bør omfatte forståelse av lovverk
- Bedre forståelse av lovverk bør være en del av målbildet i de øvelser som gjennomføres
- Det bør utarbeides rutiner som sikrer erfaringslæring og deling av kompetanse mellom sentraler og etater
- Ledere bør måles på organisasjonens evne til felles forståelse av lovverk og forskrifter

⁸ Fastsatt ved kgl. res. av 15.06. 2012

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 20 av 25

5.6 Organisatoriske endringer

Mulighetene for forbedringene innen organisering kan deles opp i tre undergrupper:

- Antall sentraler
- Grad av samlokalisering
- Geografiske virkeområder

Under organisatoriske endringer er det vurdert om det er hensiktsmessig å endre dagens ordning med tre nødnummer og innføringen av felles nødsentraler.

5.6.1 Antall sentraler

Alle nødetatene har uttrykt behov for å redusere antallet sentraler og i denne forbindelse etablere større og mer robuste sentraler. Mulighetene for å redusere antallet vil kunne variere i de ulike etatene.

Et redusert antall sentraler vil kunne gi indirekte positive effekter innenfor de andre forbedringsområdene. Det pågår prosesser i alle etater der antallet sentraler er oppe til vurdering. Den største reduksjonen vil naturlig nok skje i politiet. Dagens 27 operasjonssentraler er foreslått redusert til et sted mellom 9 og 13. Det er anbefalt at 110 sentralene til brann skal følge den fremtidige strukturen i politiet. Dette impliserer en reduksjon fra dagens 18 sentraler. Innenfor de regionale helseforetakene er det også anbefalt reduksjon av sentraler. AMK sentralen i Harstad vil bli slått sammen med Tromsø, Østfold med Oslo-Akershus og sentralene i Møre og Romsdal vil bli slått sammen til én. I tillegg vil ny nasjonal helse- og sykehusplan kunne påvirke fremtidig organisering av AMK sentralene.

Det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av endret organisering av nødmeldingstjenesten. Analysen viser at det er økonomisk lønnsomt å redusere antallet sentraler i hver etat. De kvalitative virkningene går i retning av at netto nytten blir større jo større sentralene blir (lavest antall som er analysert er 8 sentraler pr. etat). Besparselsen av kostnader knyttet til årsverk kommer som en følge av en reduksjon i antall sentraler. En reduksjon i antall sentraler for hver etat til 18, 12 og 8 er estimert til å gi en besparelse på henholdsvis 1 060, 2 810 og 4 030 millioner kroner i et 20-års perspektiv.

5.6.2 Grad av samlokalisering

Utredningen har analysert tre ulike modeller for organisering som hver og en har ulik grad av samlokalisering. Modellene er:

- Videreføring av dagens organisering
- Samlokalisering mellom politiets operasjonssentraler og 110 – sentralene i brann- og redningsvesenet.
- Samlokalisering mellom politiets operasjonssentraler, 110 – sentralene i brann- og redningsvesenet og AMK (Akutt Medisinsk Kommunikasjonssentral).

Med utgangspunkt i behovsanalysen, strategiprosessen, mulighetsstudien og alternativanalysen har utredningen gjort funn som tilsier at samlokalisering av nødmeldingssentralene kan gi følgende positive virkninger:

- Den tverretatlige/tverrfaglige kompetansen forbedres
- Samvirket på tvers av etatene forbedres
- Utveksling av informasjon mellom etatene både før, under og etter hendelser blir enklere
- Lokaler og andre felles ressurser utnyttes mer kostnadseffektivt
- Det tverretatlige nødmeldingsfaget videreutvikles på operativt nivå
- Tverretatlig koordinering på ledelsesnivå forbedres

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 21 av 25

Utredningen har også avdekket funn i retning av at samlokalisering av nødmeldingssentraler kan gi følgende negative virkninger:

- Det er en fare for at den etatsspesifikke strategiske utviklingen ikke kan ivaretas godt nok
- Redusert fagkompetanse ved større avstand til egen etat
- Redusert tilgang til kritisk fagkompetanse som ikke er permanent tilknyttet sentralene
- Svekket evne til å utføre etatsspesifikke oppgaver.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at størst mulig grad av samlokalisering er mest lønnsomt. De kvalitative virkningene går i retning av at nettonytten blir større jo flere etater som samlokaliseres. Det er ikke dokumentert hvorvidt den etatsfaglige utøvelsen av tjenesten blir påvirket ved en samlokalisering av nødmeldingssentralene.

Erfaringer fra SAMLOK i Drammen der alle de tre nødetatenes nødmeldingssentraler er lokalisert på samme sted er positive. Etter fire års drift opplever både ansatte og ledere en bedre samhandling mellom etatene. De opplever at det er mindre kulturforskjeller mellom etatene. De kommuniserer bedre både før, under og etter hendelser. De gjennomfører i større grad felles kompetanseheving. Nødmeldingstjenesten i de tre etatene har mer lik strategisk utvikling. De mener selv at dette gir positive effekter både ut mot publikum som opplever en mer effektiv og brukerrettet tjeneste og ovenfor de operative ressursene som er bedre koordinert. Disse erfaringene er vanskelig å måle og dokumentere.

Forskningsinstituttet NORUT har på bestilling av utredningen vurdert ulike former for lokalisering av nødmeldingssentralene for å se på effekter knyttet til samhandling, tillitsbygging og læring. NORUT støtter utredningens funn knyttet til positive tverretatlige effekter av samlokalisering av alle de tre etatenes nødmeldingssentraler. De ser også at sentralene vil få effekter ved å være knyttet til andre virksomheter i egen organisasjon, f.eks. AMK lokalisert nært opp til akuttmottak. Effektene blir da i samhandlingen med egen etat. Nødmeldingssentraler som ikke ligger samlokalisert med andre enheter har vanskeligere for å bygge opp tillitsforhold og læringsprosesser både internt i egen organisasjon og tverretatlig.

5.6.3 Geografi

Antall sentraler og grad av samlokalisering vil påvirke mulighetene for å etablere like geografiske virkeområder for de tre etatene i nødmeldingstjenesten. Felles geografiske virkeområder vil legge til rette for mer effektiv håndtering av hendelser og færre feil og misforståelser i samvirket mellom etatene. Sammenfallende geografiske grenser vil kunne ha både praktiske og beredskapsmessige fordeler.

Med sammenfallende geografiske grenser menes at nødmeldingssentralene i området har like geografiske grenser. Hvis antallet nødmeldingssentraler varierer innenfor et område eller yttergrenser ikke er felles vil samhandling kompliseres.

Felles grenser vil medføre en forenkling av hverdagen både sett ut i fra konkrete akutte hendelser, små og store, men også i forhold til trening og øvelser. Dette vil kunne øke den opplevde kvaliteten for brukerne av nødmeldingstjenesten, både nødstilte og mannskaper. Faren for usikkerhet i forhold til hvilke nødmeldingssentraler som skal varsles reduseres. Tidstap i forbindelse med varslinger vil kunne reduseres.

Taktiske forberedelser i forhold til planlagte hendelser, for eksempel festivaler, demonstrasjoner eller idrettsarrangement, vil kunne foregå på en mer effektiv måte om nødmeldingssentralene har de samme yttergrensene.

Fordelen med felles geografiske grenser vil forsterkes ytterligere om innsatspersonellet også har de samme geografiske virkeområdene.

Sluttrappørt				
<i>Skrevet av:</i> EL./JR	<i>Dato:</i> 17.12.14	<i>Versjon:</i> 1.0	<i>Status:</i> Ferdigstilt	<i>Side 22 av 25</i>

Behøvet for felles geografiske virkeområder, sett ut i fra nødmeldingssentralenes perspektiv, blir tydeligere når nødmeldingssentralene er samlokalisert.

Ved valg av grenser for nødmeldingssentralenes virkeområde er det nødvendig å sikre en god koordinering med etatenes øvrige virksomheter.

5.6.4 Antall nødnummer

Det er vurdert å endre på dagens ordning med tre nødnummer i Norge. Utredningen har basert seg på å kartlegge om det er konkrete behov for å endre dagens ordning med tre nødnummer. Det er gjennomført en publikumsundersøkelse⁹ som viser at dagens tre nummer er godt kjent, og som viser at tilnærmet alle er i stand til å nå tjenesten. Spørreundersøkelsen viser at publikum ønsker så raskt som mulig å nå fagpersoner som er i stand til å sette seg inn i nødsituasjonen, kan rettledede ut fra faglige perspektiver og raskt kan sende rett hjelp.

Utredningen har også sett på evalueringen av hendelser der tjenesten har fått kritikk for manglende effektivitet med mer for å avdekke om publikum ikke har vært i stand til å nå tjenesten pga. de tre nødnumrene.

Følgende er dokumentert:

- Publikum kjenner godt til dagens tre nødnummer og er i stand til å nå tjenesten
- Rask og direkte kontakt med fagkyndige operatører er publikums største behov
- Dagens ordning med tre nummer fører ikke til feil i utførelsen av tjenesten

På oppdrag fra utredningen har forskningsinstitusjonen NORUT gjennomført en sammenstilling av erfaringer fra skandinaviske land som har innført ett felles nødnummer. På bakgrunn av dette har dagens ordning i Norge med tre nødnummer blitt vurdert. Norut konkluderer med at ordningen i Norge med tre nødnummer fungerer bra og ivaretar fagkyndighet i tjenesten ved at den sikrer at innringer raskt får kontakt med fagkyndige operatører. Norut understreker at andre skandinaviske land har erfart utfordringer med innføring av et felles nødnummer knyttet til økt ressursbruk, redusert kvalitet på faglige vurderinger, manglende koordinering mellom etatene og svekket totalkapasitet ved større hendelser.

På grunnlag av disse funnene anbefaler ikke utredningen at dagens ordning med tre nødnummer endres.

⁹ Befolkningens holdninger til nødmeldetjenesten, TNS Gallup 2014

Sluttrappport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 23 av 25

5.6.5 Felles sentraler

I henhold til mandatet til utredningen er det spesifisert at etablering av felles sentraler skal utredes. Med felles sentraler menes nødmeldingssentraler som er felles for de tre nødetatene og leverer en tjeneste til etatene. Dette ville kreve etablering en ny organisasjon som ivaretok nødmeldingstjenesten på nasjonalt nivå.

Utredningen har sett på erfaringer fra andre land som har innført denne type organisering av tjenesten. I vurderingen er det spesielt tatt hensyn til følgende forhold:

- Ivaretagelse av fagkyndighet i tjenesten
- Ivaretagelse av innringers integritet og personvern
- Kompleksiteten i endringen
- Behovet for endringen
- Konsekvensen av å ta nødmeldingstjenesten ut av organisasjonen til nødetatene – relasjonen til andre oppgaver i etatene

Følgende funn er dokumentert i utredningen:

- Det er ikke modenhet i nødetatene til å håndtere en slik omfattende endring nå
- Vil kunne kreve ny lovgivning
- Vil kunne kreve en ny felles styringsstruktur
- Høy risiko for å hemme andre pågående OU prosesser
- Det er ikke fremkommet behov for å slå sammen tjenesten for to eller tre etater
- Det er et behov i de tre nødetatene for å beholde nødmeldingstjenesten integrert i egen virksomhet

Med grunnlag i dokumenterte funn og vurderinger anbefaler utredningen ikke å etablere felles sentraler.

5.6.6 Konkrete anbefalinger for organisering

- I forbindelse med etablering av nye politidistrikt anbefales det å samlokalisere politiets operasjonssentraler og 110 sentralene. Det anbefales videre at politiets operasjonssentraler og 110 sentralene til brann- og redningsvesenet har samme geografiske virkeområde.
- Utredningen anbefaler at Helse- og omsorgsdepartementet gjennomfører en utredning for optimal organisering av den akuttmedisinske nødmeldingstjeneste. For ikke å hemme den videre prosess i utvikling av nødmeldingstjenesten, anbefales at dette arbeidet koordineres med de øvrige etater.
- Det anbefales å videreføre dagens ordning med tre nødnummer.
- Det anbefales ikke å innføre felles nødmeldingssentraler.

6 Anbefalt videre prosess

Utredningen anbefaler at forbedringstiltakene i nødmeldingstjenesten besluttet. Det anbefales videre at det så raskt som mulig etableres tiltak for å planlegge og iverksette forbedringstiltakene.

Utredningen foreslår at det etableres et program på tvers av Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som overordnet sikrer at de rette prosjekter igangsettes i nødetatene.

De berørte direktorater får ansvar for å gjennomføre forbedringstiltakene slik at de ønskede gevinster kan realiseres. Utredningen viser til vedlagt dokument «Anbefalinger for forprosjekt».

Sluttrapport				
Skrevet av: EL./JR	Dato: 17.12.14	Versjon: 1.0	Status: Ferdigstilt	Side 24 av 25

7 Referanseliste

112-rapporten - forslag til fremtidig organisering av nødmeldingstjenesten, 2009
Høringssvar til 112-rapporten
Helse Midt Norge - utredning av fremtidig AMK-struktur, 2013
Helse Nord - utredning av fremtidig AMK-struktur, 2013
Felles arbeidsprosesser i prehospitaltjenester med fokus på nødmeldetjenesten – HSØ
22/7-kommisjonens rapport 22. juli 2011 - Gjørvkommisjonen, 2012
Politiets innsats 22/7 - lokal evaluering, Søndre Buskerud pd., 2012
110-rapport m/samfunnsøkonomisk analyse - DSB, 2012
Brannstudien - m/eksterne analyser, 2013
Den svenske SOU om nødmeldetjenesten, 2013
Evalueringsrapport om drapene Valdressekspressen - DSB, 2013
Evalueringsrapport om brann i Gudvangatunellen - DSB, 2013
RAPPORT - Brannene i Lærdal, Flatanger og på Frøya vinteren 2014
Kunnskapssenteret: Effekt av felles nødnummer, 2013
NOU 1998:9 Hvis det haster
NOU 1998:8 om Luftambulansetjenesten
IS 1984, Hdir - Læring for bedre beredskap
Oppfølging etter 22. juli - tiltak for å sikre nødvendig robusthet i AMK-sentralene. Sak Hdir 13/1353-3
Meld. St. nr.16 (2010 - 2011) - nasjonal helse- og omsorgsplan (2011 - 2015)
Meld. St. nr. 43 (1999 - 2000) - om akuttmedisinsk beredskap
"En helhetlig gjennomgang av de prehospitaltjenestene med hovedvekt på AMK-sentralene og ambulansetjenesten" - HOD, 2009
"Mot lysere tider", Rapport fra nasjonal utviklingskonferanse for medisinsk nødmeldetjeneste, 2011
"Mot lysere tider", Rapport fra nasjonal utviklingskonferanse for medisinsk nødmeldetjeneste, Tromsø 2012
Nødmeldingstjenesten i Europa - KOKOM, status 2012
Riksrevisjonens undersøkelse av akuttmedisinsk beredskap i spesialisthelsetjenesten, Dok. nr. 3:9 (2005-2006)
Meld. St. nr. 12 (1994-1995) om nødalarmeringstjenesten for brann
Rapport om nødmeldingstjenesten i Finland, 2009
Øvelse Oslo 2006 - evaluering v/DSB
NOU 2009:12 Et ansvarlig politi
Øvelse Tyr 2012 - evaluering, PHS
Øvelse Tyr 2013 - evaluering, PHS
Meld. St. nr. 22 (2007-2008) – Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning
Sønderland-rapporten - Evaluering av politiets innsats 22. juli 2011, 2012
NOU 2013:9 Politianalysen - Ett politi rustet til å møte fremtidens utfordringer
Samfunnssikkerhet - Meld.St. 29, 2011/12
Endringsprogrammet for politiet - responstid-prosjekt og kompetanse på operasjonssentralen-prosjekt
Nasjonalt risikobilde - katastrofer som kan ramme det norske samfunnet - DSB, 2013
NOU 213:5 - Effektiv org. av statlige forsterkningsressurser
FENN-rapporten, 2004
Masteroppgave - samlokalisering av nødmeldesentraler i Norge, 2010 v/Eirik Rosø, PHS
Rapport - Politiet mot 2020 - POD, 2008
Håndbok kommunikasjon og samhandling i akuttmedisinske situasjoner, KoKom 2009

Sluttrapport

<i>Skrevet av:</i> EL./JR	<i>Dato:</i> 17.12.14	<i>Versjon:</i> 1.0	<i>Status:</i> Ferdigstilt	<i>Side 25 av 25</i>
---------------------------	-----------------------	---------------------	----------------------------	----------------------

Felles sambandsreglement for nødetatene og andre beredskapsbrukere, POD, 2013

Universal Service Directive, EU, 2009

Årsrapport 2013 Akuttmedisinske kommunikasjonsentraler, Hdir, 2014

EENA-Public safety answering points in Europe, 2012

8 Vedlegg – dokumentasjon utarbeidet i regi av utredningen

Vedlegg	Dokument	Produsent
1	Mandat for utredningen	Prosjekteier/ styringsgruppen
2	Styringsdokument	Prosjekteier/ styringsgruppen
3	Metodevalg for interessent- og aktøranalyse	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
4	Metodebeskrivelse behovsanalyse	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
5	Interessegruppebaserte behov	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
6	Publikumsundersøkelse- Befolkningens holdninger til nødmeldingstjenesten	TNS- Gallup- 2014
7	Etterspørselsbaserte behov	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
8	Trendanalyse Helse	Helsedirektoratet
9	Trendanalyse nødmeldingstjenesten	NORUT- 2014
10	Etterlevelse av normative krav	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
11	Normative krav til nødmeldingstjenesten	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
12	Nullalternativbeskrivelse	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
13	Nødmeldingstjenesten utenom Norge	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
14	Mulighetsstudien	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
14	Overordnet strategi, mål og krav	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
16	Alternativbeskrivelse	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
17	Samfunnsøkonomisk analyse	Analyse & strategi AS- 2014
18	Raskere og riktigere nødhjelp	NORUT- 2014
19	Anbefalinger for forprosjekt	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt
20	Definisjonskatalog	Nasjonalt nødmeldingsprosjekt