

ELS- innføring i norske brannvesen

Av: Stig Ole Torgersen

Høyskolen i Hedmark, avd. Rena
Avdeling for Økonomi og ledelsesfag
2011, 4. semester

Innholdsfortegnelse

Innledning	s.3
Avgrensning	s.3
Enhetlig ledelsessystem (ELS) hva er det?	s.4
Kontrollspenn	s.6
Brannvesenets ledelse ved kriser før ELS	s.7
Politiets ledelse ved kriser	s.8
Kan alle brannvesen i Norge bruke ELS uten videre	s.9
Hva må til?	s.9
ELS og ansvar, nærhet og likhetsprinsippet	s.10
Er ELS et hensiktsmessig verktøy	s.10
Konklusjon	s.11
Ordforklaring	s.12
Litteraturliste	s.13

Innledning:

Grunnen til at jeg ønsker å skrive om innføringen av ELS i Norske brannvesen, er at det ikke tidligere har vært noe eget opplegg for ledelse av store hendelser i brannvesenet. Dette har vært et tema som det har vært opp til vært enkelt brannvesen å ta tak i. Noen av de aller største brannvesenene (Oslo og Bergen) har tatt litt tak i det, i forbindelse med at store nasjonale øvelser har vært lagt til deres distrikter. Mens andre små og store brannvesen ikke har "hatt behov". Dette har ført til at en del brannvesen har måtte ta ledelse av store hendelser "på helen", noe som gir en dårlig start på hendelsene. Ofte har ting løst seg allikevel, men dårlig ledelse i mange timer ut i en stor hendelse kan gjøre uopprettelig skade. Brannvesenet har hele sin ledelse ute på skadestedet. Hvis det rakner, eller ikke holder mål, er det ikke noen Backup. Derfor har jeg valgt å skrive en oppgave om dette temaet, da jeg mener dette er noe som kan være til stor hjelp for alle brannvesen, enten de er store eller små.

Ønsker å rette takk til veileder Tore Hafting for konstruktiv veiledning.

Avgrensning:

I oppgaven fokuserer jeg på innføringen av ELS, og de utfordringene som ligger i dette for brannvesenene.

Selv om jeg i oppgaven kommer inn på flere etater som bruker ELS, konsentrerer jeg meg om effekten ELS har for brannvesenene.

Jeg sammenligner i oppgaven brannvesenene og Politiet, for å vise den store forskjellen som er på opplæring og drilling av ledelse.

Enhetlig ledelsessystem (ELS), hva er det:

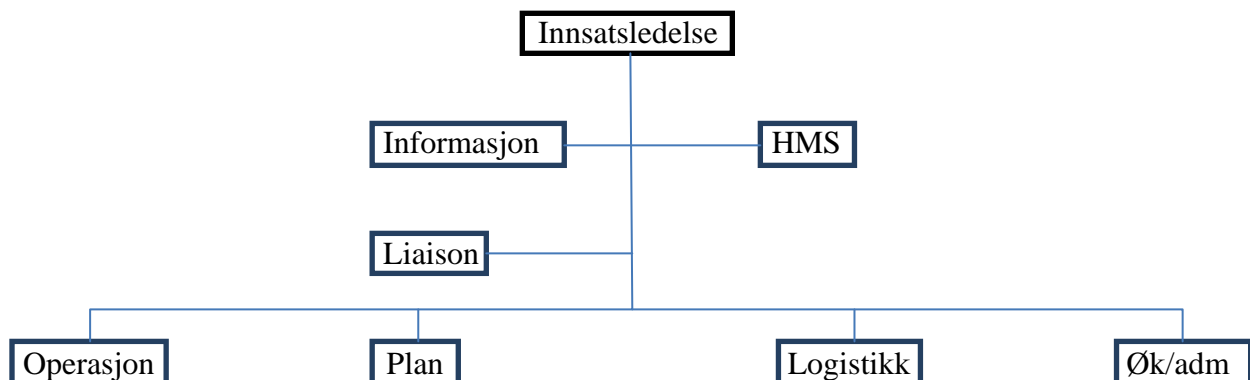
Enhetlig ledelsessystem er laget slik at det kan brukes fra de minste hendelser, der en leder har alle funksjonene. Til de største hendelser, som skal driftes over dager eller uker. Leder for hendelsen, som i startfasen har alle funksjoner selv, kan altså sette inn folk i de funksjoner han/ hun finner nødvendig.

Organisasjonen kan illustreres slik:

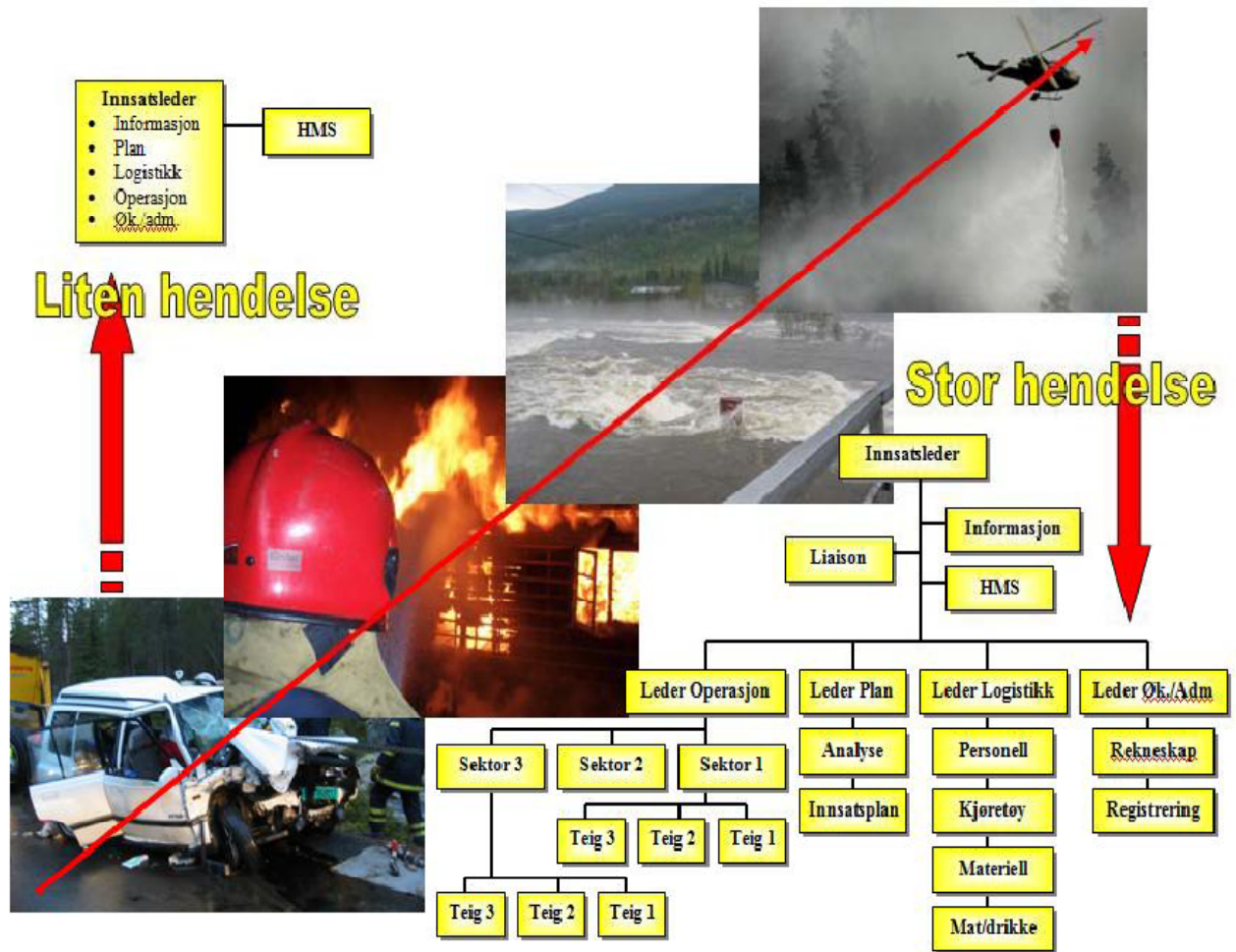
Alle funksjoner kan deles i underfunksjoner. Eksempelvis kan det innenfor logistikk være hensiktsmessig å etablere underfunksjonene personell, materiell, transport, samband og forpleining /forlegning for å systematisere oppgaver. En person kan gjerne inneha flere funksjoner og oppgaver, og organisasjonen utvides kun ved behov. Ved mindre og dagligdagse hendelser ivaretas alle funksjonene av innsatsleder.

Personell som fyller funksjoner må gis nødvendige fullmakter til å kunne utføre pålagte oppgaver. Ved omfattende og langvarige hendelser er det vesentlig at det tidlig planlegges for rullering og utskiftning av innsatspersonell.

Illustrasjon EIS oppsett



I startfasen av en hendelse som eskalerer, kan enkeltpersoner ha flere av funksjonene som er nevnt over. Men etter hvert vil det være så stor jobb med hver enkelt funksjon at det må være en funksjon pr. stabsmedlem. Ved riktig store hendelser (eks Full city ulykken), vil det være så mange innsatsmannskaper og ressurser og holde styr på, at de fleste i ELS staben vil måtte ha under ledere. Som vist i illustrasjonen under.



Et system:

ELS er et system, ikke en stab! Men en stab kan bruke systemet. Det er et verktøy som brannvesenet (og andre) kan bruke for å løse en oppgave-både liten og stor.

Kontrollspenn

ELS legger opp til at hver enkelt leder skal ha et kontrollspenn (lede) på 5-7 personer. Dette fordi at det er det antall man kan lede uten å miste kontrollen. I veiledningen heter det:

Håndterbart kontrollspenn: *“En person vil normalt kunne håndtere ledelse av 3-7 personer eller komplekse oppgaver, utover dette bør det delegeres ansvar for ikke å miste oversikt. Erfaring fra håndtering av hendelser viser at ledelse av et antall på 5 personer er optimalt”*. (Veiledning om enhetlig innsatsledelse (ELS), DSB 2009)

Jacobsen og Thorsvik skriver i sin bok, Hvordan organisasjoner fungerer følgende om kontrollspenn: *“En klar begrensning ved direkte tilsyn som koordineringsmekanisme, er knyttet til det vi kaller “kontrollspenn”, dvs. hvor mange personer en leder i praksis kan klare å føre tilsyn med. Begrensningen knyttet til kontrollspenn fører til at man gjerne oppretter flere administrative nivåer etter hvert som antall personer i organisasjonen øker. I den tidlige organisasjonsteorien var det et omstridt spørsmål hvor mange hierarkiske nivåer en organisasjon bør ha. Franskmannen Henri Fayol var den første til å diskutere begrepet ”kontrollspenn”, da han analyserte hvor mange underordnede en enkelt leder kan klare å følge opp. Fayols konklusjon var at en leder vanskelig kunne ha oversikt over mer enn seks til åtte personer, maksimum tolv. Dette betyr at man for hver tolvte ansatt må ha en leder, og for hver tolvte leder på lavt nivå må man ha en ny leder på et høyere nivå, osv. På denne måten bygger man opp organisasjonens hierarkiske autoritetsstruktur med utgangspunkt i spesialiseringen på det laveste nivå i organisasjonen”*. (Jacobsen og Thorsvik 2007)

Brannvesenets ledelse ved kriser før ELS

Brannvesenet organiserer seg slik at all ledelse for et skadested er ute på skadestedet. Ved vanlige dagligdagse hendelser, som små branner, ulykker og andre hjelpeoppdrag, er det utrykningsleder som leder arbeidet. Er det en større hendelse, er det vakthavende brannsjef, såkalt overordnet vakt(OOV) som er øverste leder. Det vil si at 110-sentralene, som er brannvesenets alarmsentral for publikum. Men som også er fagsentral for brannvesenene, ikke er en operasjonssentral (dvs. sentral med ledelsesfunksjon). Det er den til enhver tid øverste leder på skadestedet som tar avgjørelser for Brannvesenet. Dette er en løsning som gjør brannvesenets ledelse sterk, inntil et visst punkt. Men i det øyeblikket at den øverste leder mister kontrollen, er ledelsen på stedet "kjørt". Lederen har da ikke noen form for støtte. Dette gjør at feil avgjørelser kan bli tatt, noe som igjen kan gjøre skadene større, og i verste fall kan føre til skader og tap av liv på mannskapene som jobber på stedet. Det er kun noen av de største brannvesenene som har satt stab, har planverk for det, eller har trent på dette. Noe de stort sett har tatt seg til fordi det skulle arrangeres store øvelser de skulle delta i. Dette er med andre ord en svakhet for brannvesen over det ganske land. En del ledere i brannvesenene så dette problemet, og bestemte seg for å finne en løsning. De leste seg opp på temaet, og foretok studiereiser for å se på forskjellige løsninger. I USA brukes ELS (ICS) som ledelsesmodell for å bekjempe skogbranner. Men systemet er også tenkt brukt i andre større og mindre hendelser av forskjellig art..

Politiets ledelse ved kriser

Politiet i Norge har god trening i å sette stab. Dette er noe de gjør i det daglige (i liten skala) på operasjonssentralene. Dette for å bistå og lede ledere og mannskap ute i felt. For de som er utpekt som ledere ute er det godt å ha noen å støtte seg på, når oppgavene ute på skadestedet blir mange. Ledelsen som jobber inne planlegger fram i tid, tar overordnede beslutninger mens den som er ute kan konsentrere seg om det operative på skadestedet.

Denne måten å tenke helhetlig ledelse på er forankret i planverk, og det kjøres egen opplæring av ledere som skal sitte i stab. Dette gjør at politiet som etat har ledere som er trent og godt forberedt på å løse de utfordringer man møter i stabsarbeidet. I boka Politiets beredskapssystem del 1, Håndbok i krisehåndtering, er det beskrevet hvordan politiet skal lede krisehendelser. Vedsiden av å beskrive spesifikke krisetyper (eks. terrorberedskap, redningstjeneste, atomberedskap osv.) beskriver den hvilke funksjoner en stab skal ha. De forskjellige funksjonenes oppgaver er beskrevet i detalj. Boka presiserer også viktigheten av å øve, dette gjeller selvfølgelig på alle nivåer i etaten. Sitat fra boka.

“Planverk, materiell og utdanninger i seg selv er av begrenset verdi hvis det ikke testes gjennom øvelser. Gjennom øvelser skal deltakerne få innsikt i og en forståelse av sine roller, oppgaver og ansvarsområder. Et annet formål er å avdekke forbedringspunkter i systemet, rutinene, planverket, materiellet, kompetansen og kommunikasjonen. Sakt med andre ord: Øvelse skal utvikle evnen til å håndtere reelle hendelser”. (Politiets beredskapssystem Dell Politidirektoratet 2007 s.151)

Vi ser her en helt annen kultur, for hvordan ledelsen skal øves og organiseres. Dette gir trygghet i organisasjonen under kritiske hendelser. Alle vet hva som skjer i ledelsen, og hvordan de løser sine oppgaver. Denne tryggheten kan ha avgjørende betydning i kritiske faser. Systemet tar også høyde for at ting alltid kan forbedres. Dette er viktig, hvis man skal bli god.

Kan alle brannvesen i Norge bruke ELS uten videre?

I små dagligdagse hendelser, eller vanlige husbranner, kan utrykningsleder eller OOV bruke ELS. Her er det egentlig ingen forskjell på små og store brannvesen (forutsatt at opplæring er gitt). Utfordringene kommer først når ELS skal brukes i store hendelser, over tid. Da trengs det mange ledere i selve staben, og mange ledere ute. Det er kun de største brannvesenene som har folk/ ledere nok til å drifte så store hendelser over tid. Dette vil kunne sees på som et problem.

Hva må til?

Her er det to stikkord som utmerker seg. **Opplæring** og **samarbeid**.

Opplæring: Det er av stor viktighet, at god og enhetlig opplæring blir gitt til alle. Her kan det ikke skilles mellom store og små, heltid eller deltid. Alle må få god innføring i hvordan en slik stab bygges. Hvilke oppgaver som skal løses under det enkelte ansvarsområde, på de forskjellige nivåer i ELS. Opplæringen må være både teoretisk og praktisk. Skal ELS kunne fungere i praksis, trengs det øvelse. Etter teoretisk opplæring må hver enkelt leder implementere ELS inn i sine lederoppgaver i daglige hendelser, å være bevisst på dette. Så må det enkelte brannvesen legge ELS inn i sitt øvelsesopplegg. En stor hendelse med en full ELS-stab med under ledere, assistenter og lagledere ute, er så kompleks, at man må begynne i det små.

Weisæth og Kjaserud er i boken *Ledelse ved kriser* en praktisk veileder ganske klare i talen når det gjelder opplæring og øvelser:

“Svært få ledere uten trening takler en krise på sparket, og en kriseorganisasjon som ikke øver, vil sannsynligvis ikke kunne møte de krav som stilles til organisasjonen under sterkt press. Erfaring fra katastrofer og kriser med etterfølgende forskning viser at ledere med et høyt relevant kompetansenivå klare seg bedre både under og etter krisen enn personer med lavt kompetansenivå”. (Weisæth og Kjaserud 2008 s.98)

Samarbeid: Da det er et faktum at de færreste brannvesen har folk nok til å drifte et stort ledelsesapparat over tid, må man samarbeide.

Når hvert enkelt brannvesen har fått den lokale kunnskapen på plass, er det på tide å begynne samøvelse med nabobrannvesenene. Bruk av ELS av en viss størrelse må i Norge skje på tvers av brannvesen og kommunegrenser. Enkelte kan se på dette som negativt, at ikke “jeg kan serve min brann eller ulykke selv”. Jeg mener at dette heller er en styrke for brann Norge. Det tvinger fram samarbeid på tvers av brannvesen og kommunegrenser. En annen styrke er at også Sivilforsvaret og Kystverket også er opplært i, og bruker ELS. Noe som forenkler samarbeid med disse etatene, da alle “snakker samme språk”, og har en felles forståelse av hvordan store hendelser skal ledes.

Els og Ansvar nærhet og Likhetsprinsippet:

Ansvar: Ansvar er likt plassert om det er normalsituasjon eller krise.

Nærhet: Avgjørelser og innsats skal løses på lavest mulig nivå.

Likhet: Lik organisering ved små og store hendelser.

Redningstjenesten i Norge er bygget opp rundt Ansvar, nærhets og likhetsprinsippet. Det er derfor viktig at man ikke bryter med dette. ELS er bygget opp på en slik måte, at det ivaretar nettopp dette. Det flytter ikke ansvaret, avgjørelser kan tas på lavest mulig nivå og organiseringen/ oppbygningen er lik fra den minste, til den største hendelse.

Er ELS et hensiktsmessig verktøy?

Els gir oss et system som kan brukes fra de minste hendelser med 1 leder. Systemet er laget slik at det kan eskaleres opp til de største hendelser. Den øverste ledelsen har hele tiden de samme oppgavene, men man kan putte på så mange sektorer/ sektorledere, lag/ lagledere som

hendelsen krever. Den enkelte leder vil uansett ha det samme kontrollspennet (3-7 personer/ oppgaver å lede).

Ved store hendelser, som skal driftes døgnet rundt krever systemet mange ledere (stab, sektorer og lagledere). Nesten ingen brannvesen i Norge har så mange ledere. Dette tror ikke jeg at er negativt, da det fremmer samarbeid på tvers av grenser. Noe som vil gi positive effekter også ved mindre hendelser, der man naturlig samarbeider til daglig. Det vil også være naturlig at en del brannvesen samarbeider om opplæring i Els.

For den ansvarlige leder i brannvesenet, OOV/ vakthavende brannsjef, vil det være en trygghet å vite at han kan kalle inn lederstøtte. Han vil ikke lenger være overlatt mer eller mindre til seg selv. I en hverdag hvor brannvesenet stadig møter mer komplekse hendelser, har dette stor betydning for ledernes evne til å holde ut i jobben.

Els som system passer godt inn i den norske redningstjenesten, da den ikke rokker ved ansvar, nærhet og likhetsprinsippet.

Konklusjon

Konklusjonen, blir at: i Els har brannvesenet fått et verktøy som kan benyttes i alle typer hendelser, på tvers av kommunegrenser, brannvesen og andre etater.

Ordforklaringer

Els: Enhetlig ledelse system (tidligere Eis). Opprinnelig en amerikansk ledelsesmodell, utviklet for å lede bekjempelse av store skogbranner (der kalt Ics). Har i de senere år vært prøvd ut i Norge ved skogbranner og oljesøl langs kysten. En del brannvesen er i ferd med å lære opp ledere, og implementere Els i sine planer.

OOV: Overordnet vakt, vakthavende brannsjef. Som oftest avdelingsledere, som f.eks. leder beredskap (utrykningsavdelingen), leder brannforebyggende avdeling. Det er lovpålagt at brannsjefen skal delta i OOV vaktturnus.

110-sentral: 110-sentralene er brannvesenets alarmsentral. Hit ringer publikum for å melde branner og ulykker. 110-sentralen varsler så ut de lokale brannvesen og eventuelt andre nødetater (politi/ ambulanse)

Fagsentral: 110-sentralen gir også faglig bistand til ledere ute. F.eks å søke opp opplysninger om farlige stoffer. Dette er kun faglig bistand, leder ute har det hele og fulle ansvar.

Litteraturliste:

DSB (2009) Veiledning om enhetlig innsatsledelsessystem (EIS), Tønsberg

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan, (2007) Hvordan organisasjoner fungerer
Fagbokforlaget, Bergen

Politidirektoratet (2007) Politiets beredskapssystem del 1 (PBS 1) Håndbok i krisehåndtering,
Oslo

Weisæth, Lars og Kjeserud, Ragnar, (2007) Ledelse ved kriser-en praktisk veileder Gyldendal
Akademisk, Oslo