



Høgskolen i **Hedmark**

Campus Rena
Økonomi og ledelse

Fredrik Frøland

Enhetlig Ledelsessystem (ELS) og krisehåndtering

Årsstudium i
Krisehåndtering
2011

Samtykker til utlån hos biblioteket:

JA

NEI

1 Forord

Jeg ble en gang fortalt en historie om en skolefersk og entusiastisk nyansatt medarbeider ved en bedrift. Direktøren ved denne bedriften ville benytte seg av anledningen til å få evaluert sin organisasjon med friske øyne, og gav vår førstereisgutt i oppdrag komme med forslag til forbedringer. Gutten satte i gang, og snart var en fyldig rapport klar og levert på direktørens kontor. Etter å ha lest rapporten kalte direktøren inn gutten og berømmet han for godt arbeid, og oppsummerte innholdet slik :

”Det som er bra er ikke nytt, og det som er nytt er ikke bra”

Denne innledende anekdoten gjenspeiler min motivasjon for valg av tema til den avsluttende prosjektoppgaven ved Høgskolen i Hedmarks Årsstudium i Kriseledelse. Er det behov for et nytt ledelsessystem for håndtering av kriser og uønskede hendelser i Norge? Enhetlig ledelsessystem (ELS) implementeres i disse dager i Norge, og jeg lurer på om modellen tilfører noe nytt og bedre i forhold til dagens organisering. En stund var jeg bekymret for om temavalget var noe prematurt, men hendelser som togulykken på Åsta (2000), skogbrannen i Froland (2008) og Full City (2009) hvor ildsjeler har valgt å organisere innsatsen etter ELS-prinsippet, har allikevel gitt materiale å forske på.

Det har vært en stor utfordring å begrense oppgaven til en håndterbar størrelse, og komme frem til en presis problemstilling. Temaet er stort og engasjerende, og jeg har lært mye om beredskapsorganisering og operativt lederskap gjennom denne oppgaven.

Jeg vil takke alle kolleger i nødetatene som har bidratt med sine førstehånds feltefaringer, og mine medstudenter som har bidratt med studietekniske tips og råd. Jeg er min gode venn, studiekamerat og arbeidskollega Jens Erik Lauritzen en stor takk skyldig fordi du får meg til å prøve mer. En stor takk rettes også til ansvarlig for Årsstudium i krisehåndtering, Førstelektor ved HIHM, Tore Hafting, for god og konkret veiledning.

Endelig og viktigst – takk til min evig støttende, tålmodige og forståelsesfulle kone som alltid har tatt seg av datter og ektemann, hus og hjem.

Fredrik Frøland, 10. mai 2011

2 Sammendrag

Samfunnets fokus på risiko og sårbarhet, og myndighetens evne til å håndtere krise og katastrofesituasjoner, har ført til en gjennomgang av offentlig beredskapsorganisering i Norge. Med frykt for at politisk opportuniste og publikumsfrieri kan ha inspirert til omorganisering for omorganiseringens skyld, har jeg med denne oppgaven ønsket å vurdere nytten av et nytt strategisk/taktisk ledelsessystem som implementeres i disse dager.

Enhetlig ledelsessystem (ELS) baserer seg på Incident Command System (ICS) som ble utviklet i USA på 1970-tallet. I oppgaven beskriver jeg det nasjonalt tilpassede ELS med dets oppbygging og funksjoner, styrker og svakheter. Systemets største styrke er at det kan vokse og krympe i takt med hendelsens kompleksitet og behov, og at det grunnleggende organisasjonskartet er enkelt, oppdragende og fullstendig.

Av hensyn til oppgavens størrelse har jeg avgrenset analysen til å gjelde systemets interorganisatoriske koordineringskapasitet aktuelt ved de større aksjonene, men jeg har med tanke på likhetsprinsippet samtidig funnet det interessant å vurdere dets nytteverdi for de dagligdagse hendelsene.

Målt opp mot anerkjente organisasjonsteorier, ser jeg på systemets kvalitet, og ved hjelp av intervjuer med representanter fra beredskapsstatene, Sivilforsvaret og Røde Kors henter jeg inn førstehånds erfaringer fra innsatsledelse og samarbeid i felten.

For å visualisere kompleksiteten i redningstjenesten og avdekke problemområder har jeg sammenstilt organisasjonskartene fra Lokal Redningsstasjon (LRS) med ELS.

Resultatene fra en omfattende amerikansk evaluering av ICS presenteres og funn som er relevante for norske forhold tas med i drøftingen.

Arbeidet med oppgaven har resultert i følgende konklusjon:

ELS bidrar til kompleksiteten i beredskapsorganisasjonen totalt sett, uten å avhjelpe utfordringer for andre etater enn brannvesenet.

3 Innholdsfortegnelse

1	FORORD	2
2	SAMMENDRAG	3
3	INNHOLDSFORTEGNELSE	4
4	FORKORTELSER	5
5	INNLEDNING	6
5.1	BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA OG PROBLEMSTILLING	6
5.2	BESKRIVELSE AV ELS	7
5.2.1	<i>Funksjonenes oppgaver</i>	9
5.2.2	<i>Støttefunksjoner</i>	10
5.3	AVGRENSNINGER OG PRESISERINGER	11
6	METODE OG METODEKRITIKK	12
7	TEORI	12
7.1	ORGANISASJONSSTRUKTUR.....	12
7.2	ORGANISASJONSKULTUR.....	15
8	EMPIRI	16
8.1	ORGANISASJONSKART REDNINGSTJENESTEN / ELS	16
8.2	BEREDSKAPSORGANISERING I NORGE	17
8.3	ERFARINGER FRA UTLANDET	21
8.4	INTERVJU.....	23
9	DRØFTING	27
10	KONKLUSJON	30
11	FIGURLISTE	32
12	REFERANSELISTE ALFABETISK	32
13	VEDLEGG	34
13.1	INTERVJUGUIDE OG INFORMANTER.....	34

4 Forkortelser

AMK	Akuttmedisinsk Kommunikasjonssentral
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
EIS	Enhetlig Innsatsledelsessystem
ELS	Enhetlig Ledelsessystem
HRS	Hovedredningsentral
ICS	Incident Command System
KO	Kommandoplass
KYV	Kystverket
LRS	Lokal Redningsentral
MIMS	Medical Incident Management System
PBS	Politiets Beredskapssystem
POD	Politidirektoratet
ROS	Risiko- og sårbarhet
RUH	Rapportering av uønsket hendelse
FORF	Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum
IMO	International Maritime Organization
ICAO	International Civil aviation Organization

5 Innledning

5.1 Bakgrunn for valg av tema og problemstilling

På 1990-tallet startet omleggingen av sivil beredskap og Regjeringen Bondevik I konkluderte på bakgrunn av NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn* (Sårbarhetsutvalget), og St.meld. nr. 17 *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* (2001-2002) at det burde innføres en kommunal beredskapsplikt. I St. meld. nr. 22 *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* (2007-2008) fremkommer blant annet følgende:

Regjeringen vil legge frem et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal både inneholde plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser.

I St.meld. nr. 35 (2008-2009) *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, beskrives Enhetlig Innsatsledelse (EIS) som en god organisasjonsmodell for å håndtere alle typer hendelser. Systemets største styrke er at det kan vokse og krympe i takt med hendelsens kompleksitet og behov, men at det grunnleggende organisasjonskartet er enkelt, oppdragende og fullstendig. (Konseptet er nå omdøpt til Enhetlig Ledelsessystem (ELS) og er ute til høring med frist 31.januar 2011). Konseptet baserer seg på mangeårig utvikling av Incident Command System (ICS), fra blant annet USA og Australia.

Grunnleggende for all krisehåndtering i Norge i dag er de nasjonale beredskapsprinsippene om ansvar, likhet og nærhet. I St.meld.nr. 22 (2007-2008) refereres disse slik:

- ”Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.
- Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på et lavest mulig nivå”

Ansvarsprinsippet er kanskje det mest omfattende og viktigste av disse prinsippene, da det innebærer ansvar for forebyggende arbeid, ansvar for budsjettering av beredskap, øving og trening.

Likhetsprinsippet er sentralt i denne oppgavebesvarelsen, da ELS handler nettopp om organiseringen av krisehåndteringsapparatet. Klar fordeling og forståelse av ansvar og roller er en viktig suksessfaktor i all krisehåndtering. Ved å ha definerte, kommuniserte og erkjente ansvar og roller er sannsynligheten stor for at en håndterer kriser på en god måte. Ved å øve og bruke ELS i daglig drift, er man lojal mot likhetsprinsippet og et godt grunnlag for vellykket krisehåndtering er lagt.

Tanken bak reformen som overgangen fra ” individuell” organisering til ELS-modellen representerer, er å forbedre spesielt det tverrsektorielle samarbeidet ved de større hendelsene.

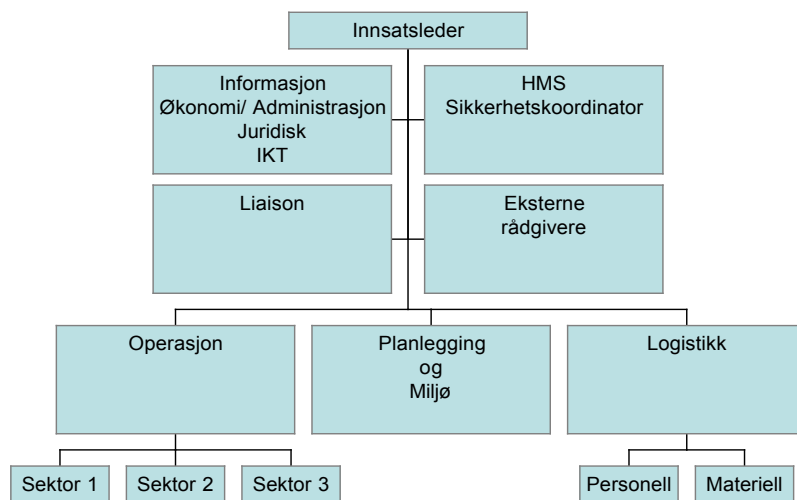
Med bakgrunn i ovenstående har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvordan kan Enhetlig Ledelsessystem (ELS) forbedre håndteringen av uønskede hendelser ?

5.2 Beskrivelse av ELS

ELS er en organisasjonsmodell som med sin enkle oppbygging fungerer som kvalitetssikring av og støtte til strategisk ledelse i en akutt situasjon (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap [DSB], 2010). Slike aksjoner ledes normalt av politiet eller brannvesenet. Modellens grunnstamme (Innsatsledelse, Operasjon, Planlegging og Miljø, Logistikk) beskriver alle funksjoner som gjennom mange års erfaringer har vist seg å være både fornuftige og nødvendige uansett type hendelse. Dette åpner for standardisering. Funksjonene beskrives på en måte som egner seg for feltbruk uten behov for omfattende oppslagsverk. Det er viktig å forstå at organisasjonskartet (fig.1) beskriver funksjoner og ikke personer. Med det menes at en person kan bekle flere av funksjonene ettersom situasjonen krever og ressursene tillater det. Ved knapphet på mannskaper i en startfase må kanskje kontrollspennet strekkes ved at flere funksjoner betjenes av én person. Dersom den innledende innsatstyrken etter en

tid mottar forsterkninger kan arbeidsbelastningen på den enkelte reduseres ved at funksjonene fordeles på flere personer. Funksjonene kan også organiseres videre internt, eksempelvis kan logistikk deles opp i personell og materiell, og operasjon sektorinndeles i geografiske områder etc. Erfaringsmessig er det svært vanskelig å endre oppbyggingen av en allerede iverksatt aksjon. Likeledes kan det i startfasen være vanskelig å med sikkerhet vurdere situasjonen og dens utviklingspotensial riktig. Derfor vil være fordelaktig å ta høyde for at man kan få behov for en organisasjon som tåler å vokse, og som kan bistås med stab og støttefunksjoner. (Informasjon, Økonomi og administrasjon, Juridisk, IKT, Liaison, HMS og eksterne rådgivere)



Figur 1. Enhetlig Ledelssystem

De forskjellige funksjonene ivaretar spesifikke oppgaver, og tiltakskort med hva og hvordan kan distribueres som støtte og kvalitetssikring også på taktisk nivå. Det forutsettes forøvrig at mannskapene er opplært og øvet på de enkelte ferdighetene, og at de har deltatt i innsatsøvelser. For ytterligere utbytte vil det også være gunstig for ledelse og mannskaper å ha organisasjonskartet for sitt indre øye også ved de små hendelsene, selv om dette kan virke litt som å skyte spurv med kanon. Øvelse gjør mester.

5.2.1 Funksjonenes oppgaver

Innsatsledelse

Lederen har følgende oppgaver uansett type hendelse:

- Lede innsatsen
- Bygge nødvendig innsatsorganisasjon
- Gi avklaringer og fullmakter
- Sørge for effektiv håndtering av innsatsen
- Innhente informasjon
- Orienterere innsatsressursene
- Ta nødvendige beslutninger

Planlegging og Miljø

Leder for planlegging og miljø vil fungere som stedfortreder for innsatsleder ved hans fravær, og har i tillegg disse oppgavene:

- Etterretning
- Planlegge all innsats
- Utvikle beslutningsgrunnlag
- Vurdere sannsynlig utvikling av hendelsen, også ” worst case scenario”
- Samle og systematisere all relevant informasjon (dokumentasjon)
- Etablere møterutiner
- Miljøvurderinger

Operasjon

Funksjonen har følgende oppgaver:

- Lede taktisk innsats
- Iverksette innsatsplan
- Organisere innsatsen hensiktsmessig i sektorer
- Utnytte tildelte ressurser effektivt
- Ivareta HMS for innsatspersonell
- Synliggjøre behovet for ressurser frem i tid

Logistikk

Funksjonen har følgende oppgaver:

- Skaffe til veie nødvendige ressurser
- Delta i utvikling av innsatsplan
- Vurdere ressursbruk
- Føre regnskap til eventuell støttefunksjon øk./adm. Etableres
- Materiellansvarlig – skaffe, drifte, distribuere, vedlikeholde, etterfylle etc.
- Depottjeneste
- Personellansvarlig – innkalle, registrere, styrkeoversikt, rulleringsplan, utsjekk
- Bruk av frivillige – opplæring, arbeidskontrakt etc.
- Transport
- Forpleining og forlegning
- Sambandsplan kommuniseres og utstyr (radio, mobiltelefon) skaffes og driftes
- Avfallshåndtering

5.2.2 Støttefunksjoner

Informasjon

Funksjonen bidrar med følgende:

- Sikre oppdatert situasjonsbilde
- Ivareta informasjonshåndtering
- Etablere møteplass og oppholdsplass for media
- Utarbeide pressemeldinger
- Tilrettelegge/arrangere pressekonferanser og pressevisninger

Økonomi og administrasjon

- Ha oversikt over økonomi og administrative forhold
- Innsikt i rammeavtaler
- Føre regnskap
- Utarbeide kontrakter og inngå arbeidsavtaler

IKT

- Teknisk bistand med PC, printere, projektor nettverk etc.

Juridisk

- Vurdering av hjemmelsgrunnlag
- Utferdige vedtak
- Vurdere ansvars- og forsikringsforhold
- Samarbeide med Kystverket (KYV) ved akutt forurensningsaksjon

HMS Sikkerhetskoordinator

- Ha oversikt over gjeldende sikkerhetsbestemmelser og instruksjoner
- Vurdere og dokumentere risiko
- Bidra under utvikling av innsatsplaner
- Rapportering av Uønsket Hendelse skjema (RUH) fylles ut når påkrevd

Liaison/eksterne rådgivere

- Være bindeledd til egen organisasjon og faglig rådgiver innefor sitt fagområde
- Gi faglig råd og informasjon til egen organisasjon og innsatsleder

5.3 Avgrensninger og presiseringer

Jeg begrenser analysen til hovedsaklig å vurdere systemets interorganisatoriske samordningskapasitet mellom nødetatene og andre støttestyrker, så som sivilforsvaret og frivillige organisasjoner. Dette er også myndighetenes uttalte motivasjon for innføringen av systemet, men innføringen er ment som prinsipp for *alle* hendelser – også de mindre som håndteres av enkeltstående organisasjoner. Derfor vil jeg også analysere systemets egnethet for de dagligdagse hendelsene, som håndteres av en etat alene. Videre er mitt fokus på den konsekvensreducerende del av krisehåndtering og ikke den forebyggende. (selv om det kan argumenteres at en predeterminert organisasjonsplan *er* forebyggende *per se*.)

I hvilken grad myndighetene har vurdert ICS og tilpasset det for norske forhold, og videre hvordan de går frem for å forankre ELS i bredden av norsk beredskapsorganisering vil være av svært stor betydning for hvorvidt konseptet vil bli en suksess eller ikke. Men – det er spørsmål som ligger utenfor min oppgave i denne omgang.

6 Metode og metodekritikk

Kvalitativ innholdsanalyse av faglitteratur og offentlige dokumenter er benyttet for å beskrive offentlig redningstjeneste i Norge. På grunnlag av dette har jeg tegnet et organisasjonskart over redningstjenesten med etablert kollektiv redningsledelse i LRS (fig.4) Videre har jeg sammenstilt dette kartet med aksjoner organisert etter ELS. Med dette ønsker jeg å belyse mulige svakheter ved systemet målt opp i mot teorier om interorganisatorisk koordinering og samarbeid. Organisasjonskartets todimensjonale og strengt lineære opptegning av en flerdimensjonal beredskapsorganisasjon har sine begrensninger, men gir likevel et visuelt bilde av den kompleksiteten jeg ønsker å belyse.

For å få innsikt i hvordan beredskapsstatene selv opplever de organisatoriske utfordringene ved en hendelse, ønsket jeg å intervjuere ledere (heretter kalt informanter) med førstehåndserfaring fra hendelser hvor ELS eller annet ledelsessystem har blitt benyttet (intervjuguide med informantliste vedlagt). Disse aktørene er valgt fordi jeg mener de med sin erfaring fra både ”tradisjonell” skadestedsledelse etter Lokal Redningssentral – modell (LRS), og ELS- modell, besitter relevant kunnskap om forskjellene disse representerer. Dermed kan de si noe om hvordan aktørenes samhandlingsorganisering er lagt opp i praksis.

Jeg valgte en kvalitativ metode med bruk av semi-strukturerte intervjuer over telefon. Jeg vurderte at en telefonsamtale ga muligheter for avklarende og utdypende spørsmål i større grad enn et skriftlig spørreskjema.

I og med at ELS ennå ikke er innført, men kun benyttet av enkelte ledere på eget initiativ, kan det være en svakhet ved tilgjengelig erfaringsgrunnlag etter norske forhold.

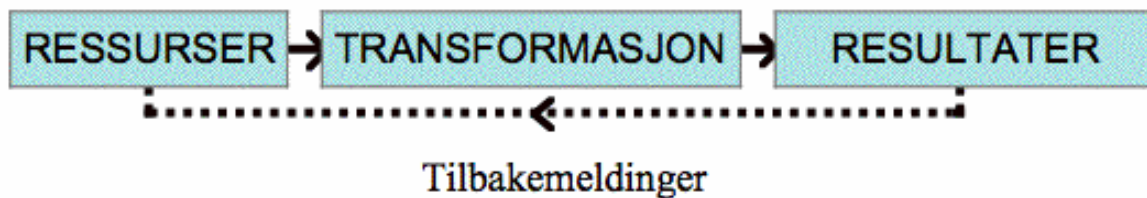
Derfor ønsker jeg også å vurdere om erfaringer fra innføring og bruk av ICS i utlandet kan være relevant erfaring for innføring og bruk av ELS i Norge.

7 Teori

7.1 Organisasjonsstruktur

Jacobsen og Thorsvik (2007) har laget en meget enkel modell (fig.2) for å forklare hva en organisasjon er ved å beskrive faktorene ressurser, transformasjon, resultater og

tilbakemelding. Tanken bak et samarbeid er at resultatene som oppnås av den koordinerte innsatsen i transformasjonsprosessen, er bedre enn hva hver enkelt kunne oppnådd på individuell basis, såkalt synergieffekt. Jeg ønsker å se om nødetatenes samlede innsats under ELS oppnår denne gevinsten, basert på Jacobsen og Thorsviks teorier.

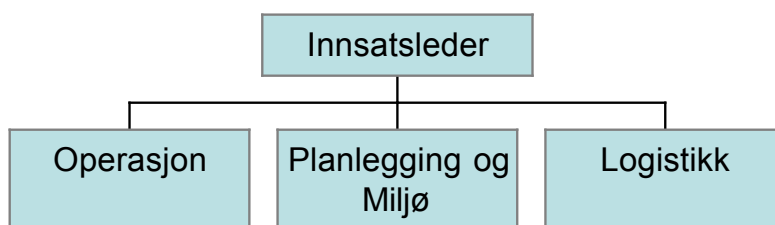


Figur 2. Grunnprinsippene for en organisasjon

En organisasjon skal betjene et sett med funksjoner, og en formell struktur skal tydeliggjøre hvordan disse funksjonene skal samordnes, hvem som har ansvar for hvilke oppgaver, hvem som sitter med beslutningsmyndighet og ikke minst beskrive organisasjonens arbeidsområde. En slik systematisk samordning sørger for at mannskapene opptrer med et felles fokus, at de er koordinert i sin arbeidsinnsats og at det kan regnes med en viss forutsigbarhet og stabilitet i deres utførelse av tildelt oppgave. Denne systematiseringen fremstilles gjerne visuelt i et organisasjonskart.

Når en gruppe mennesker samarbeider om oppgavene, åpner det for arbeidsdeling og spesialisering. Fredrick Winslow Taylor (referert i Jacobsen og Thorsvik, 2007) argumenterer gjennom organisasjonsteorien "Scientific management" for fordelene ved den spisskompetansen som utvikles på individnivå ved en slik skarp spesialisering eller oppgavebegrensning. Et slik prosessorientert fokus tar sikte på å utnytte ressursene så effektivt som mulig. Kritikere av teorien vil hevde at den ikke tar hensyn til prosessens eventuelle ensidighet og muligens demotiverende bieffekt på arbeiderne over tid. I så måte er en innsatsleder i den velsignede situasjon at selv det som må betegnes som en langvarig redningsinnsats, innebærer et tidsrom som ikke medfører en slik belastning på arbeiderne. (husk at vi her snakker om akutsituasjoner og ikke vedvarende beredskapsbygging) Organisering etter Winslows teori kan baseres på funksjon og oppgavens hovedformål, kunnskap eller teknologi. (fig. 3)

Det virker åpenbart uten behov for særlig dyptgående undersøkelser av innsatsledelsen, at de fagtekniske ferdighetene på taktisk nivå ivaretas av ”rett mann på rett plass”. (Brannmannen slukker brann, helsepersonell stanser blødninger og politiet etterforsker) Allikevel vil det være interessant å måle nødvendige stabs- og støttefunksjoner som ikke omfattes av en klar domenekonsensus opp mot Knudsens teorier om interorganisatorisk koordinering. (Repstad, 2004).



Figur 3. Funksjonsbasert gruppering

Den ovenstående modellen, som likner Mintzbergs entreprenørmodell, er grunnstammen i ELS og jeg ønsker å se hvordan modellen harmonerer i praksis med Fayols teorier om kontrollspenn. (referert i Jacobsen og Thorsvik, 2007) Når organisasjonen vokser og antallet personer og oppgaver som skal ledes øker, når denne modellen en smertegrense og behovet for en mer formell administrasjon melder seg. Se figur 1 under kapittel 5.2 for hvordan en ELS organisasjon da kan bli seende ut.

Jeg nevnte i innledningen at for første enhet på stedet kan dette organisasjonskartet i sin enkelhet også bidra til å strukturere det kaoset et skadested innledningsvis er. Kartet og funksjonsbeskrivelsene hjelper innsatsleder til å konkretisere tiltak og iverksette sin operative ledelse. ELS har således momenter av Webers maskinbyråkrati i seg. (ibid.)

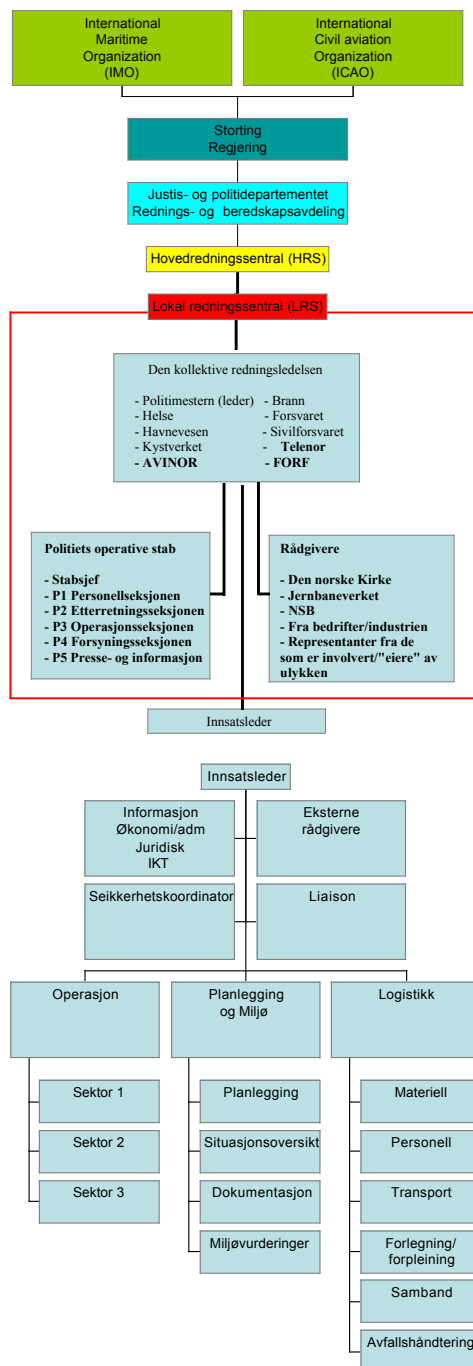
I en kritisk innsats som krever koordinering og ledelse av mange individuelle organisasjoner vil ressursknappheten kreve at en mengde runde plugger må tilpasses firkantede hull. Likhetsprinsippet dikterer at den organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser. Det sier seg selv at de forskjellige organisasjonene med sine individuelle fokusområder, størrelser og forutsetninger, har svært forskjellige oppbygning. Å kreve at de skal endre og tilpasse seg et overordnet system nettopp når deres organisasjon skal belastes og produsere som best, virker ikke som en optimal løsning. Dette koordineringsproblemet drøftes ved hjelp av Jacobsens teorier om emnet. (Repstad, 2004).

7.2 Organisasjonskultur

Erkjennelsen av at organisasjonskulturen er vel så viktig som strukturen for en velfungerende organisasjon, betyr jeg også vil analysere ledelsessystemet med tanke på kulturaspektet. Edgar Schein (referert i Jacobsen og Thorsvik, 2007) har med sine omfattende teorier om verdier og normer gitt oss et nyttig verktøy for å karakterisere og forstå kulturer. Kreftene som virker mellom organisasjonene vil det også være svært spennende å se på i lys av teoriene om ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet. (Repstad, 2004).

8 Empiri

8.1 Organisasjonskart redningstjenesten / ELS



Figur 4. Redningstjenesten i Norge sammenstilt med ELS

Redningstjenesten i Norge er ikke en organisasjon men en funksjon. Derfor benyttes situasjonsbestemt ledelse avhengig av situasjonens art og tilgjengelige ressurser. Dette åpner for fleksibilitet og effektiv og riktig ressursbruk, men utfordrer organisasjonsarkitekten (leder) i aller høyeste grad. Variantene av sammensetning og bruk av roller, funksjoner, oppgaver og ansvar gjør at valgt struktur ved hver enkelt aksjon eksplisitt må kommuniseres til alle aktører for å unngå ubetjente eller dobbeldekkete områder.

Ut fra kartet i figur 4 ser vi at det opereres med stab i LRS (innefor rød ramme) med beskrevne funksjoner, og at innsatsleder på taktisk nivå som nærmeste underordnede. Videre ser vi når den kollektive redningsledelsen i LRS sammenstilles med ELS at den samme innsatsleder også har en underordnet stab. Det er selvfølgelig ikke meningen å benytte begge stabfunksjoner samtidig i en aksjon, men det finnes ingen klare føringer på hvor oppgaven plasseres i en gitt aksjon.

8.2 Beredskapsorganisering i Norge

Det er en viktig prinsipiell forskjell på de aksjoner i Norge som regnes som redningstjeneste, og de aksjoner som *ikke* regnes som redningstjeneste, men som likevel håndteres av nødetatene. Forskjellen ligger i den juridiske forankringen og hvilken myndighet som leder aksjonen, men;

Det er ingen etat, institusjon eller organisasjon som har ansvaret for redningstjenesten i Norge alene, den utøves som et samvirke mellom en rekke etater og organisasjoner. En kollektiv redningsledelse ved hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene har ansvaret for søke- og redningsaksjoner innen sine ansvarsområder.

(Justis- og Politidepartementet, 2008)

Justis- og politidepartementets rednings- og beredskapsavdeling har det administrative ansvaret for redningstjenesten og forestår etatsstyring av de to hovedredningssentralene (HRS) i Norge. HRS leder aksjoner som er redningstjeneste enten direkte eller gjennom oppdrag til lokal redningssentraler (LRS). I politiloven (1995) beskrives politiets rolle i redningstjeneste beskrevet slik;

§ 27. Ulykkes- og katastrofesituasjoner

Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.

Kongen gir nærmere bestemmelser om redningstjenestens oppgaver og organisasjon.

I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.

Videre presiserer politiinstruksen (1990) ytterligere i detalj politiets ansvar og oppgaver slik;

§ 12-2. Politiets plikter i ulykkestilfelle.

Politiet plikter å sette i verk, lede og organisere ettersøknings- og/eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art og i samsvar med organisasjonsplan for redningstjenesten fastsatt ved kgl.res. av 4. juli 1980.

Det er altså politiet som leder aksjoner som *er* redningstjeneste.

Alle kommuner er ifølge brann- og eksplosjonsvernsloven pålagt å etablere og drifte et brannvesen som skal kunne håndtere de hendelser som er kartlagt gjennom Risiko- og sårbarhetsanalyser. (ROS-analyser) Hendelser skal kunne håndteres med egen beredskap og ved bistand eller samarbeid med andre aktører.

I aksjoner som *ikke* er redningstjeneste vil oftest brannsjef, med delegert myndighet fra kommunen inneha innsatslederrollen på stedet.

Redningstjeneste

”Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivare tatt av særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak.”

(Justis- og politidepartementet, 1999)

Samvirkeprinsippet i norsk redningstjeneste

Den grunnleggende idéen er at alle ressurser i Norge, statlige, fylkeskommunale, kommunale, private og frivillige – som er egnet for akuttinnsats for å redde liv, skal kunne mobiliseres for innsats i redningstjenesten. Den offentlige redningstjenesten er således organisert som et

samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Selv om de fleste offentlige etater er etablert med tanke på andre primæroppgaver. (Politidirektoratet, 2007)

Grunnberedskapen i samfunnet sikres ved at det legges til rette for at

- enkeltpersoner,
- frivillige organisasjoner,
- virksomheter,
- sektorer,
- nødetater,
- fylkesmenn,
- kommuner

kan forebygge og håndtere dagligdagse og ekstraordinære hendelser.

Regjeringen vil sikre at nødetatene, Sivilforsvaret og de frivillige organisasjonene er best mulig rustet til å håndtere konsekvensene av større hendelser som terroranslag, bruk av masseødeleggelsesmidler og klimaendringer.

Regjeringen vil legge vekt på samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Brannvesenet

Brannvesenet har i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven (2002) er rekke oppgaver utover de rent brannfaglige. Lovens § 11 pålegger blant annet også brannvesenet å være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker som er avdekket i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse.

Håndtering av ressurskrevende innsatser

Brannvesenets beredskap mot branner og ulykker er generelt sett god, men en del små kommuner som ikke har hele stillinger i brannvesenets ledelse har vanskelig for å følge opp kravene i lovverket. (Forskrift om dimensjonering av brannvesen, 2002)

Håndtering av ressurskrevende hendelser ”utenfor allfarvei” er en særskilt utfordring. Som et eksempel kan nevnes en eventuell togulykke på høyfjellet langs Bergensbanen.

Dette er en stor utfordring og nærmest en umulig oppgave for kommuner med deltidsbrannvesen og begrensede personell- og materiellressurser.

Interkommunalt samarbeid

Kommunegrensene er i mange tilfeller til hinder for effektiv utnyttelse av brannvesenressursene i en region. For å kunne håndtere store og komplekse hendelser må brannvesenets ressurser brukes mer effektivt på tvers av kommunegrensene.

En utvikling i retning av interkommunale brannvesen vil kunne styrke både det forebyggende brannvernarbeidet og evnen til å håndtere store og komplekse hendelser.

Slike brannvesen vil ha større personell- og materiellressurser under samme ledelse og vil også kunne ha en bredere kompetanse i sin stab enn den enkelte kommune har mulighet til. For å styrke brannvernet for landets innbyggere vurderes det nå om det er ønskelig med en utvikling i retning av flere interkommunale brannvesen.

Totalforsvaret

Sivile kriser skal som utgangspunkt håndteres av sivile kapasiteter, men ved kriser og hendelser der sivile ressurser ikke strekker til, vil totalforsvaret være relevant for arbeidet med samfunnsikkerhet, da som et samarbeids- og forsterkningskonsept mellom sivile og militære myndigheter. Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har siden 1946 vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge. Formålet har vært å verne om Norges territorium, selvstendighet, nasjonale verdier og sivilbefolkningen.

Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet innebar et sterkt fokus på hva sivilsamfunnet kunne bidra med for å understøtte Forsvarets militære organisasjon.

Det endrede risiko- og trusselbildet har ført til en større vektlegging av Forsvarets støtte til det sivile samfunn.

Som sin kjerne har det gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskap og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitiske kriser og krig.

Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet forutsetter at Forsvaret bare kan bidra med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og de ressurser som er etablert for å løse forswarets primærøppgave.

Forsvaret gir bistand til det sivile samfunn når viktige samfunnsinteresser og liv og helse står på spill. Dette er bistand Forsvaret gir til politiet og til det øvrige sivile samfunn. Forsvarets støtte til det sivile samfunn for øvrig favner vidt, og omfatter også redningsinnsats og bistand til for eksempel berørte kommuner i forbindelse med større ulykker, kriser og naturkatastrofer.

Sentralt i dagens samfunnssikkerhetsarbeid er beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i situasjoner hvor det ikke foreligger en tradisjonell militær trussel. Som utgangspunkt skal alle sivile kriser håndteres med sivile ressurser. Likevel er totalforsvarskonseptet relevant for arbeidet med samfunnssikkerhet som et forsterknings- og samarbeidskonsept.

Den gjennomgående tendensen er at aksjoner, uansett om de regnes som redningstjeneste eller ikke, organiseres etter prinsippet om situasjonsbestemt ledelse. Det kan selvfølgelig hevdes at den konsekvensen er unngåelig all den tid kriser er forskjellige fra gang til gang, men samtidig får man en følelse av at praksisen består i mangel av noe bedre.

8.3 Erfaringer fra utlandet

I USA har ICS vært i bruk siden 1970-tallet og mange store hendelser har gitt et bredt erfaringsgrunnlag for å vurdere systemet. Tidsskriftet *Journal of Homeland Security and Emergency Management* (JHSEM, 2006) har publisert en artikkel som presenterer en kritisk vurdering av systemet. Selv om det vil være en mengde forutsetninger og forhold som vil være forskjellig med hensyn til omgivelsene organisasjonen settes i, har jeg funnet noen interessante momenter som vil være uavhengig av dette. Artikkelforfatterne har tatt for seg ni store hendelser hvor ICS har vært benyttet og sett på hvilke fordeler og ulemper som kan tilskrives modellen.

Som ved alle organisasjonsmodeller ligger det en del forutsetninger for suksess til grunn.

De viktigste som synes å være av kritisk betydning er;

- standardiserte arbeidsbeskrivelser med treningsprogram for disse funksjonene
- felles terminologi

- en tydelig kommunisert struktur fra mannskaper i felten til ledelsen i KO, hvor hver mann har én leder å rapportere til (chain of command)
- myndighet følger ansvar
- håndterbart kontrollspenn
- sektorinndeling

Systemet oppsto som følge av behovet for å koordinere i hovedsak brannvesen fra forskjellige kommuner/fylker ved skogbrannbekjempelse, og pådriften for å inkorporere systemet også i planverk for andre typer hendelser kommer stort sett fra brannmiljøet. Det er en så å si unison hyllest av systemet fra innsatsstyrkene og i særdeleshet verdien av kommando og kontroll aspektet i modellen. Kritikerne uttrykker imidlertid bekymring om hvorvidt ICS har kapasitet til å koordinere de mer ulike etatene. Det blir i artikkelen referert til en undersøkelse foretatt av Wenger, Quarantelli og Dynes i 1990, hvor de konkluderer med at den beste strategien for å håndtere en hendelse ikke baserer seg på kommando og kontrollstrukturen, men snarere en koordinering innad i og mellom eksisterende organisasjoner som deltar i aksjonen. I tillegg avskrev de muligheten for en altomsluttende kriseorganisasjon for å håndtere en kompleks situasjon som er multi-organisatorisk av natur. Responsen fra brannmiljøet var da at samfunnsforskerne ikke forsto systemet og at de avdekkede problemområdene skyldtes både mangelfull opplæring og feilaktig anvendelse av ellers velfungerende prinsipper.

Ved å studere hendelser som jordskjelvet i Northridge (1994), Oklahoma City bomben (1995), World Trade Center (2001) og Colombia romfergen (2003), hvor ICS ble benyttet med mer eller mindre hell, kan man ane konturene av at like barn leker best. Det vil si organisasjoner som er relativt like i sin oppbygging og som har fått opplæring i ICS og har øvet dette i sammen. Dette har også ført til en sosial forbindelse mellom individene på tvers av organisasjonene. Videre er det et gjennomgående trekk at der hvor en tydelig kommando er tatt tidlig i hendelsesforløpet, bærer resten av aksjonen preg av vellykkethet.

Suksessraten er nær omvendt proporsjonal med fraværet av de samme kriteriene.

Organisasjoner som er mer forskjellige, som ikke har øvet sammen, som beskriver kulturforskjeller og sendrektig eller forsinket implementering av en tydelig ledelse.

Quarantelli mener også å ha avdekket at ICS egner seg svært godt til å håndtere de til dels forutsigbare responsgenererte behovene, men i mindre grad egner seg til å håndtere de mer uforutsigbare behovene som oppstår som følge av hendelsen i seg selv. Med responsgenerert

menes innsatsstyrkens behov for transport, forpleining, forsyning o.l. som oppstår fordi de er tilstede på et skadested. Med hendelsesgenererte behov menes de behov som dikteres av ulykken, så som behov for å verne bebyggelse mot brann, evakuere befolkning fra flomrammede områder osv.

Rapporten viser også til en tendens at det forskes mer på de tilfellene hvor ICS har feilet – eller i hvert fall fått skylden for feilen – enn på de tilfellene hvor ICS har blitt tilskrevet suksessen. Dette kan ha ført til en undervurdering av verdien av ICS.

8.4 Intervju

Brannvesenet

I brannvesenet er bruken av ELS som system i startgropen. De siste 5-6 årene har innsatsledere som på eget initiativ har satt seg inn i systemet, benyttet seg av modellen, spesielt ved de større hendelsene. Kravene til brann- og redningsvesenets håndteringsevne som den viktigste tekniske beredskapsressursen i Norge blir stadig, høyere. Fokuset og forventningene fra publikum har også økt betraktelig, som følge av de mange store nasjonale og internasjonale hendelsene, og myndighetenes håndtering av disse.

Det som appellerer til brannvesenets ledelse er systemets sømløshet, og evne til å vokse med en eskalerende hendelse. Når det også er en bevissthet ved at organisasjonskartet beskriver funksjoner og ikke personer, kan den fungere som en god huskeliste for lederens mange oppgaver og ansvarsområder. De forskjellige ”boksene” betjenes i første omgang av ansvarlig innsatsleder (brannmester/utrykningsleder), som straks(?) delegerer oppgaver i henhold til de ressurser som er tilgjengelig og situasjonens behov. Dermed fungerer ELS som et verktøy for å gi lederen oversikt og kapasitet til å konsentrere seg om strategivalg og ledelse.

Standardiseringen av hvilke oppgaver som betjenes hvordan av hvilke roller(funksjoner), gir altså en klar gevinst ved at mannskapene raskt kan tildeles konkrete oppgaver å settes i produktiv aktivitet.

Brannvesenet er i utgangspunktet en svært tradisjonell organisasjon, med godt innarbeidede rutiner. Det er en naturlig tendens til å ville ta vare på de systemene man har lært å kjenne, og som har hjulpet til å løse brannvesenets mange krevende oppdrag gjennom mange år.

Samtidig anerkjennes det at brannvesenet er best på de små og mellomstore hendelsene, og at det foreligger et forbedringspotensial hva angår de større samvirkehendelsene. I den

sammenheng ønskes et mer komplett innsatsledelsessystem velkommen, og ELS anses av mange å være et slikt.

Ambulansetjenesten

ELS er ikke kommunisert til ambulansetjenesten, men informanten opplyser at de utreder et lignende konsept kalt MIMS (Medical incident management system). Systemet er et kvalitetssikringssystem som for så vidt har hovedfokus på det taktiske nivået, men det viser at mannskapene på eget initiativ opptrer som innovative og handlingskraftige.

Det har vært et uttalt savn etter et effektivt ledelsesverktøy, som kan gi beslutningsstøtte når vanskelige ressursprioriteringer må foretas under stort press. Et slikt verktøy må kunne fungere som et flytskjema og være komplett og dynamisk uten blindspor. Det er etablert gode rutiner for kommunikasjon og samarbeid mellom AMK-sentralen og ambulansarbeideren, hvor AMK-operatøren bistår med tett oppfølging av fremdriften i felten.

Erfaring fra samvirke med de andre nødetatene i egen region viser at det som beskrives som en svært dynamisk LRS, fungerer meget godt. Med dynamisk menes i denne sammenheng at kommandoplass (KO) settes i fysisk nærhet til skadested og at det tillates korte ekskursjoner for å observere, innhente informasjon og bistå med ”forefallent” arbeid der det trenges. Dette setter store krav til leders simultankapasitet og selvdisiplin for ikke å begrave seg i detaljoppgaver på bekostning av strategisk ledelse i KO. Løsningen fungerer etter informantens mening fordi samvirkeaksjonshyppigheten i denne regionen er så høy at det etableres et nærmere personlig forhold til aktørene på tvers av etater, enn det som kan forventes i regioner med lavere hyppighet.

Politiet

Politiet er i en særstilling blant nødetatene da den er den eneste myndighetene som utøver legitimert maktbruk ovenfor en beregnende motstander. Borgernes rettsikkerhet fører til at legaliteten i etatens alle foretagende må være sikkert forankret i lovhjemler. Derfor stiller det svært store krav til mannskapenes kompetanse fordi de ofte under sterkt press må operere innfor absolutte rammer som dikterer valgmulighetene. Dette kompliserer innføringen av et

ledelsessystem som informanten ikke uten inngående studie av ELS kan si om ivaretar politietats behov. Det anses som lite sannsynlig at et enkeltstående politidistrikt på eget initiativ kan velge å organisere sin innsats etter ELS. Følgelig viser etaten en sterk lojalitet til direktivene som Politidirektoratet (POD) utsteder, og organiserer sin innsats etter prinsippene i LRS med kollektiv redningsledelse. Sentralt står Politiets Beredskapssystem (PBS) som utgjør en helhetlig dokumentasjon på området politiets beredskap. PBS'en består av del I, II og III, hhv. Håndbok i krisehåndtering, Politidirektoratets styringsdokumenter og lokalt planverk.

Samvirke ved en hendelse fungerer erfaringsmessig godt da en det er en gjensidig respekt for nødetatens innbyrdes fagkompetanse og kapasiteter. Samhandlingen har med innføringen av felles Nødnett blitt ytterligere styrket, da tverretatlig kommunikasjon nå er betraktelig enklere enn tidligere.

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret har gjennomgått store endringer de siste årene og er en organisasjon som først nylig har fått ro til å reflektere over den nye hverdagen. Følgelig har organisasjonen riktig nok kjennskap til ELS, men begrenset erfaring med aktiv bruk av systemet. Informanten mener uansett at et svært viktig suksesskriterium for en vellykket krisehåndtering vil være å få på plass en tydelig organisering så tidlig som mulig. Enkelheten i ELS systemet bidrar til å oppnå dette raskt. Likeledes mener informant at systemforståelsen organisasjonskartet inviterer til, vil gi mannskapene tillit til kvaliteten i ledelsen. ELS-systemets standardisering av funksjoner letter trykket på kommunikasjonsbehovet, som ofte oppleves som ”overbelastet” nær sagt uansett. Dette forutsetter at mannskapene er øvet, og at gruppen også ved de mindre hendelser benytter seg av systemet for å bli komfortable med oppgavene. Nettopp kommunikasjonsaspektet trekkes også frem som en kritisk komponent i suksessoppskriften. Konkret oppdragbeskrivelse fra sentral ledelse til medvirkende støttegruppe beskrives som svært viktig for kvaliteten på tjenesten gruppen kan levere. Videre må det være system for å motta og prosessere tilbakemeldinger fra arbeidet i førstelinjen. Når man ser at feltrapporten har effekt (innsatsen og eventuelle utfordringer anerkjennes hos ledelsen) vil lojaliteten til organisasjonen etableres og mannskapene får tillit til at ledelsessystemet ikke bare er en akademisk skrivebordskonstruksjon.

Informanten kommenterer avslutningsvis en hendelse som frembrakte mye frustrasjon. I dette tilfellet var spesielt den øverste ledelsens manglende lojalitet til stabens vedtatte strategivalg særdeles fremtredende. ” Ett skritt frem, og to tilbake eller et helt annet sted”. Den tilsynelatende planløsheten og ignoreringen av feltrapportene kunne raskt ført til negativ stemning og lav moral blant mannskapene. Situasjonen ble reddet av mellomledere som drev personalpolitisk ”brannslukking” i strandsonen.

Røde Kors

Røde Kors har organisert sin innsats etter ELS-prinsipp i mange år, selv om deres system ikke har vært kjent under det navnet. Organisasjonen er godt kjent med arbeidet som foregår rundt innføringen av ELS som vedtatt krisehåndteringsmodell ved tverrsektorielle hendelser i Norge.

En gjennomgående suksessfaktor i Røde Kors’ organisasjon er at opplæringen av mannskapene er grundig og lik. Den spenner fra tekniske ferdigheter på individnivå til systemforståelse for hvordan organisasjonen er bygget opp, også hvordan samvirke med andre samarbeidende organisasjoner fungerer. Ansvar, roller og oppgaver er klart definert og kommunisert.

En viktig styrke ved ELS mener informanten er at styringsverktøyet hjelper til å definere akkurat disse tre elementene. Den strukturen som ELS bidrar med er utrolig viktig å få satt på plass så tidlig i krisehåndteringen som mulig. De hendelsene som huskes som godt håndtert har ofte den felles faktoren at det kommuniseres et godt definert organisasjonskart tidlig i hendelsen. De hendelsen som har startet litt ”skjevt”, har et markert vendepunkt først når dette har kommet på plass. Røde Kors har i disse hendelsen hatt støttefunksjon og stilt sine ressurser til disposisjon for innsatsledelsen. Informanten opplever at nødetatene er veldig gode på de akutte kortvarige hendelsen, men at Røde Kors kanskje har ett og annet og lære bort når det gjelder logistikk, forpleining og drift av de mer langvarige hendelsene.

9 Drøfting

På det mest grunnleggende plan har ELS en klart funksjonsbasert og hierarkisk oppbygging likt det Weber definerer som et fast ordnet system hvor de med større myndighet har oppsyn med dem med mindre. Dette samsvarer godt med kontroll og kommando prinsippene ved ELS som er avdekket gjennom litteratursøk og intervjuer. ELS har klare trekk av maskinbyråkrati og autokrati over seg uten at dette nødvendigvis er noe negativt. I en akutt situasjon er det betryggende med kjente rutiner og en god og tydelig leder.

Maskinbyråkratiet bygger på Webers ideer om en svært konkret regulering og forståelse av mekanismene for koordinering og ledelse, eller retttere sagt styring og kontroll. Dokumenterte rutinebeskrivelser skal ivareta sikkerhet, kvalitet og forutsigbarhet for hver enkelt situasjon, og harmonerer godt med "Tayloristisk" ledelsesfilosofi (Scientific management).

Beslutningsmyndigheten i maskinbyråkratiet er sentralt plassert og tilbakemeldingen fra mannskapene begrenses til effekt av tiltak, ressursbehov og avviksmeldinger.

Fordelen med en slik enkel og oversiktlig organisering er at den er lettfattelig for alle nivåer i organisasjonen. Den fungerer samtidig som et hjelpeverktøy for innsatsleder slik at ingen funksjoner glemmes, og den bidrar til at en struktur etableres raskt. Henry Fayol (referert i Jacobsen og Thorsvik, 2007) sier at en leder kan ha ansvaret for 6 til 8, maksimalt 12 underordnede eller kompliserte oppgaver. Vi ser at kontrollspennet hva angår oppgavene planlegging og miljø, operasjon og logistikk ligger godt innenfor denne anbefalingen, og med tanke på intensiteten i en innsatsledelse er det en god buffer å ha.

En gjentagende suksessfaktor ved god innsatsledelse er tilbakemeldinger om at organisasjonsstrukturen ble raskt etablert. Et system som bidrar til at lederen raskt kan sette mannskapene i aktivitet, gir grobunn for en høy moral. For brannvesenets domene er mange av de situasjonsgenererte behovene til en viss grad repeterende fra hendelse til hendelse, og det er mulig å etablere rutiner som kan øves og iverksettes med minimale justeringer for det enkelte tilfelle.

Alle fordelene med standardisering av oppgaver, funksjoner og roller til tross – man løper en risiko for å etablere en kultur som blir stivbent og tanketom, fjernt fra innovasjon og improvisasjon som alltid har vært en styrke for brannvesenet. Det kan føre til at vi holder oss i boksen, i stedet for å klare å tenke utenfor den.

En annen av de mer applauderte egenskapene ved ELS er hvordan systemet kan vokse med en eskalerende hendelse. Hvis trykket på lederen blir for stort vil han avlastes ved å vertikalt delegere deler av ledelsesoppgaven til en mellomledelse, som i sin tur kan vokse horisontalt for å innenfor et anbefalt kontrollspenn ivareta ledelsesoppgaven av det Mintzberg kaller den operative kjernen; selve produksjonsenheten.

Den mest fremtredene ulempen med en slik rigid struktur er systemtregheten den generer. Kommunikasjonslinjen kan bli lang, avhengig av hvor langt ned i hierarkiet man befinner seg, og demotivasjon, ”ventefrustrasjon” eller illojalitet til organisasjonen kan bli resultatet. Uannonserte horisontale snarveier eksempelvis for å snike til seg ressurser, kan føre til at situasjonsbildet og beslutningsgrunnlaget for leder blir feil.

Mellomledernivået(-ene) kan også bidra til en unøyaktighet og underrapportering da informasjonen som skal formidles blir utsatt for en subjektiv vurdering og fortolkning. I en slik situasjon er det mye vanligere at 5 høns blir til en fjær enn det motsatte. For mannskapene i førstelinje kan det da virke som de blir fullstendig ignorert og deres innsats føles formålsløs.

ELS som system har begrenset mulighet til å agere på dynamiske situasjonsgenererte behov. Dette må kompenseres for med en kvalifisert planleggingsavdeling som tidsnok presenterer ledelsen med et utvalg av mulige situasjonsprediksjoner. Da gjenstår det å se om innsatsstyrken er kapabel til å reservere de nødvendige ressursene for de tenkte scenarioene, og ikke minst om noen av spådommene går i oppfyllelse.

Et tema som er svært omdiskutert er ELS’ s evne til å fungere som interorganisatorisk koordineringsverktøy. Det er en fare for at likheten mellom organisasjonene som koordineres under ELS er en oversett eller i det minste undervurdert faktor når det meldes om systemets suksessrate, og at det heller egentlig er snakk om intraorganisatorisk koordinering (Repstad, 2004). Det vil si koordinert innsats fra flere brannvesen eller organisasjoner med liknende oppbygging og arbeidsfelt. Det er snakk om et uproblematisk domeneoverlapp (ibid.) rett og slett på grunn av markedsstørrelsen, og her er sektorinndelingsprinsippet ideelt – men ikke unikt for ELS.

Likheten mellom disse organisasjonene går også utover det rent strukturelle fordi det også foreligger en teknologisk-ideologisk konsensus (ibid.) De vitenskapelige fakta vedrørende et brannforløp er godt kartlagt og forstått, og det er i det store og hele bred slukketeknisk/taktisk enighet i miljøet. Dette har ført til at beredskapen kan fokuseres og dimensjoneres med mindre grad av usikkerhet for brannmiljøet, enn det som har vist seg mulig for politi- og helseetatene. Dette legger i sin tur gode forutsetninger for at den meget viktige planleggingsfunksjonen i ELS kan bidra til en vellykket krisehåndtering – i det minste for brannvesenets del.

Rasjonell organisasjonsteori har forlenget anerkjent at mennesker ikke er maskiner og at de sosiale forbindelsene mellom oss er parametere som må medregnes. Erfaringsrapporter viser gang på gang at det faktisk at personer som kjente hverandre og hadde øvet og/eller arbeidet sammen tidligere, opplevde en mye større grad av vellykket samarbeid enn de som kun hadde fagteknisk samsvarende bakgrunn. En av forutsetningen for at ELS skal fungere er at det etableres standardiserte rutiner som aktørene mottar opplæring i, og gis anledning til å øve på både individuelt og i felles innsatsøvelser. Barrierene mellom ”de og oss” brytes ned. Nettopp dette sosiale samkvemet tilfører en ideologisk og kvalitetsmessig kompatibilitet blant mannskapene som bringer de nærmere en teamdefinisjon enn kun å være en gruppe. Tillit og kompetanse sørger for en felles mental modell som vil bidra til den synergieffekten man er ute etter ved en kollektiv innsats.

Forkjemperne for innføring av ELS hevder at når denne felles mentale modellen og systemforståelsen er etablert, vil dette kunne bøte på den systemtreggheten som kritikerne påpeker, ved at myndighet kan følge ansvar. Det vil si at man innefor en ramme har desentralisert beslutningsmyndighet og bedre mulighet til å respondere på en dynamisk situasjon. Dette er i organisasjonsteoretisk sammenheng heller ingen revolusjonerende oppdagelse, men en bekreftelse på at ELS her følger etablerte og anerkjente teorier.

10 Konklusjon

ELS som organisasjonsform for brannvesen og etater som klart kan definere sitt trusselområde har definitivt sin misjon. Utredningsarbeidet som er gjort i forbindelse med ELS har ført til en bevisstgjøring og systematisering av oppgavene som skal gjøres og behovene som må betjenes ved en innsats. Denne klargjøringen er positiv både for innsatsledere og subsekvent for underordnede mannskaper, men den positive effekten må tilskrives arbeidet med å stille spørsmålene og ikke ELS som det endelige svaret.

Den leder som initierer en aksjon må være proaktiv når det gjelder å forberede for tverrsektorielt samarbeid dersom situasjonen eskalerer, og ELS synes å legge til rette for det. Allikevel er det en forutsetning at ledere i de ”lavere” nivåene som vil være første enhet på stedet er kjent med de føringer som ligger i dagens beredskapsorganisering. Med innføringen av ELS vil dette si at første leder på stedet må definere aksjonen som redningstjeneste, eller ikke redningstjeneste for så å velge tilhørende organisasjonsmodell – LRS eller ELS. Dette er klart uheldig.

Kollektiv redningsledelse med politimesterens stab satt i LRS er fortsatt den organisasjonsformen som benyttes av politiet ved redningsaksjoner. ELS er vedtatt av DSB som organisasjonsmodell for koordinering av brannvesen og Sivilforsvarets innsats. ELS beskriver også innsatsleders stabsfunksjoner. Det er ikke avklart hvilken stab som skal ivareta de oppgavene som er sammenfallende i begge stabsavdelinger. Dette medfører gråsoner hvor det er fare for ubetjente eller dobbeltdekkede oppgaver.

En annen forutsetning for at ELS skal fungere godt er at de forskjellige funksjonene på forhånd er instruert og øvet. Den kultur for ideologisk og kvalitetsmessig tillit som etableres ved at menneskene på tvers av organisasjonsgrenser bygger relasjoner, må tilskrives mye av årsaken til at et hvilket som helst godt strukturert organisasjons- og ledelsessystem fungerer. Så, også med kulturaspektet i minnet, må jeg konkludere med at prosessen frem bidrar vel så mye til måloppnåelsen som det endelige valget av modell.

Innledningsvis konkluderte jeg med at ELS som organisasjonsform for brannvesenet og Sivilforsvaret isolert sett er en god løsning. Men omgivelsene dikterer også behovet for å

operere med en annen styringsmodell - eller i det minste en modifisert utgave av ELS – og dette går på tvers av likhetsprinsippet.

Det klassiske dilemmaet rundt kommando og kontroll er ikke løst verken ved bruk av LRS og kollektiv redningsledelse eller ved innføringen av ELS. Det er fare for at innføringen av en modell som ikke inkluderer samtlige nødetater skaper større avstand fremfor å virke samlende. Det vil kunne etableres to leire som med sine preferanser for den ene eller andre modellen ved en aksjon vil bruke mer tid på å påpeke konkurrerende modells feil og begrensninger, enn å holde fokus på situasjonens behov.

Den perfekte organisasjon finnes som sagt ikke men både LRS og ELS er gode forslag. Det viktigste er imidlertid ikke modellen i seg selv, men arbeidet med å få organisasjonen til å fungere. Dette gjøres best ved tverrsektoriell nettverksbygging og etableringen av sosiale relasjoner. Jeg kan ikke finne at ELS tilfører noe nytt og jeg mener det vil være bedre å arbeide hardere med å gjøre LRS til felles løsning, fremfor å forsøke å finne opp hjulet på nytt.

— — —

11 Figurliste

- Figur 1. Enhetlig Ledelsessystem
- Figur 2. Grunnprinsippene for en organisasjon
- Figur 3. Funksjonsbasert organisasjonsmodell
- Figur 4. Redningstjenesten i Norge sammenstilt med ELS

12 Referanseliste alfabetisk

- Brann- og eksplosjonsvernloven, Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver LOV-2002-06-14-20: Lokalisert på http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20020614-020.html&emne=brann*%20og*%20e*&&
- Buck, Dick A., Trainor, Joseph E., og Aguirre, Benigno E. (2006) A Critical Evaluation of the Incident Command System and NIMS: *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 3 (3),
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2010) *Veiledning om Enhetlig ledelsessystem (ELS): ved brann, redning og akutt forurensning*. Lokalisert på http://www.dsb.no/Global/Nasjonalt%20beredskap/Dokumenter/Veiledning_ELS_KyV_DSB_Klif_0511.pdf
- Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen. FOR-2002-06-26-729: Lokalisert på <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/for/ff-20020626-0729.html>
- Jacobsen, D.I., Thorsvik J. (2007) *Hvordan organisasjoner fungerer*, 3. Utg. Bergen, Fagbokforlaget
- Justis- og politidepartement. (2002). *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* (St.meld. nr. 17, 2001-2002) Lokalisert på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-17-2001-2002-.html?id=402587>
- Justis- og politidepartement. (2002). *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* (St.meld. nr. 17, 2001-2002) Lokalisert på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-17-2001-2002-.html?id=402587>
- Justis- og politidepartement. (2008). *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* (St.meld. nr. 22, 2007-2008) Lokalisert på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-22-2007-2008-.html?id=510655>

- Justis- og politidepartement. (2009). *Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, (St.meld. nr. 35, 2008-2009) Lokalisert på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-35-2008-2009-.html?id=559586>
- Justis- og politidepartement.(1999). *Den norske redningstjeneste*, Oslo.
- Justis- og politidepartementet.(2008). *Håndbok for redningstjenesten*, Oslo
- Politidirektoratet. (2007). *Politiets beredskapssystem del I(PBS I): Håndbok i krisehåndtering*, Oslo
- Politiinstruksen. Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) FOR-1990-06-22-3963: : Lokalisert på http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/for/sf/in/jd-19900622-3963.html&emne=politiinstruks*&
- Politi loven – politil. Lov om politiet (politi loven). LOV-2010-12-17-87: Lokalisert på http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19950804-053.html&emne=politilov*&
- Repstad, P.(Red.). (2004) *Dugnadsånd og forsvarsverker: - tverretatlig samarbeid i teori og praksis* (2.utg). Oslo: Universitetsforlaget.

13 Vedlegg

13.1 Intervjuguide og informanter

Intervjuguide:

Bakgrunn:

Jeg er brannkonstabel i Oslo Brann- og Redningsetat og student ved Årsstudium i Krisehåndtering Høgskolen i Hedmark.

Jeg skriver en avsluttende semesteroppgave om organisering og operativ skadestedsledelse i Norge. Jeg har fokus på Enhetlig ledelsessystem – ELS, et relativt nytt konsept i Norge. Systemet baserer seg på et system utviklet blant annet i USA og Australia på 1970-tallet, og oppsto som følge av behov for å samordne store ressurser fra forskjellige etater og organisasjoner i forbindelse med store skogbranner.

For å kunne kartlegge hvordan beredskapsarbeid og redningstjeneste fungerer i praksis, ønsker jeg å få innsikt i de verdifulle førstehåndserfaringene operative skadestedsledere har, og deres individuelle syn på styrker og svakheter ved eventuell innføring av ELS.

Jeg takker deg for at du har tatt deg tid til intervju. Jeg regner med at det ikke tar så lang tid, og det vil være viktig informasjon for meg når jeg skal skrive semesteroppgave. Opplysningene vil selvfølgelig bli anonymisert og makulert etter bruk.

Tema og formål:

De siste årene har det blitt stilt stadig større krav og forventninger til myndighetenes håndteringsevne av kriser og uønskede hendelser. Utfordringer spesielt ved de hendelse som krever tverrsektorielt samarbeid har resultert i et ønske om å innføre en nasjonal standard for organisering av all innsatsledelse.

Med utgangspunkt i relevant organisasjons- og ledelsesteori samt lovverk og retningslinjer for beredskapsorganisering ønsker jeg å se på hvordan innføring av Enhetlig ledelsessystem – ELS, kan forbedre din håndteringsevne av uønskede hendelser.

Praktiske opplysninger:

Utvalgte personer i følgende organisasjoner vil bli intervjuet:

- Fredrikstad Brann- og Redningskorps
- Østfold Politidistrikt
- Ambulansetjenesten Oslo/Akershus
- Vestfold Sivilforsvarsdistrikt
- Østfold Røde Kors

Disse aktørene er valgt fordi de representerer viktige aktører i redningstjenesten, med varierte roller og ansvar. Aktørenes samhandlingsorganisering er av spesiell interesse.

Intervjuene blir notert, anonymisert og slettet etter bruk. Dersom jeg ønsker å sitere fra noen av intervjuene vil du bli kontaktet for å avklare tillatelse til dette.

Dersom båndopptaker av praktiske grunner ønskes brukt vil dette avtales med informant på forhånd. Jeg frigir ikke navneliste for intervjuobjektene.

1. Har du kjennskap til eller førstehåndserfaring med ELS?
2. Hva mener du er de viktigste suksesskriteriene for ELS?
3. Hva ønsker du deg av et ledelsessystem/verktøy?
4. Har du eksempler på hendelser hvor organiseringen (LRS/ELS) har fungert godt?
Hvorfor?
5. Har du eksempler på hendelser hvor organiseringen (LRS/ELS) ikke har fungert godt?
Hvorfor?
6. Ser du for deg å kunne benytte ELS også ved mindre hendelser?
7. Hvordan er kulturen for utvikling og nytenkning på de forskjellige nivåene i din organisasjon?
8. Hvordan er kulturen for utvikling og nytenkning på de forskjellige nivåene i dine samarbeidende organisasjoner?

Informanter:

Jeg intervjuet utvalgte personer i følgende organisasjoner:

Fredrikstad Brann- og Redningskorps	ANONYMISERT
Østfold Politidistrikt	ANONYMISERT
Ambulansetjenesten Oslo/Akershus	ANONYMISERT
Vestfold Sivilforsvarsdistrikt	ANONYMISERT
Østfold Røde Kors	ANONYMISERT