



UNIVERSITETET I
NORDLAND

MASTEROPPGAVE

Fakultet for samfunnsvitenskap

Incident Command System som samhandlingsverktøy i krisehåndtering - En studie av sentrale aktørers oppfatning

Samfunnssikkerhet og kriseledelse - HR310S, 30 Studiepoeng

Lars Ottemo Gärtner
Høsten 2014



Forord

Jeg har gjennom arbeidslivet fått gleden av å knytte gode kontakter samt stifte bekjentskap med mange dyktige personer innenfor fagområdene sikkerhet og beredskap. Jeg er heldig, og har så godt som daglig kontakt med mange dyktige fagpersoner i dette feltet. Mange av disse har vært med å bidra i denne oppgaven, og jeg ønsker derfor her å takke disse for bidraget. Det har vært et hektisk halvår med full jobb og oppgaveskriving, men jeg føler at jeg har fått utnyttet tiden godt. Som nevnt er det mange personer som indirekte er med og bidrar. Det er likevel noen personer jeg ønsker å gi en ekstra takk:

Lise Hellebø Rykkja: Som min veileder fortjener du virkelig en stor takk for gode råd, samtaler, artikler, oppfølging, tips, litteratur, rask respons og din forståelse for mine problemer underveis. Din hjelp har vært uvurderlig!

Synnøve Nesse: Tusen takk for at du formidlet i kontakt med Statoil.

Morten Stokkeland Lorentzen: Takk for at du introduserte meg for ICS, og takk for hjelpen underveis.

Sigmund Husøy: Takk for ideen om å endre problemstilling. Du hadde rett, dette var mer interessant.

Til slutt må jeg rette en stor takk til alle mine informanter, dere har vært svært imøtekommende og behjelpelige.

Lars Ottemo Gärtner

Bergen

14. november 2014

Sammen drag

Samvirkeprinsippet ble etter 22. juli 2011 lagt til våre tre andre hovedberedskapsprinsipper om *ansvar, likhet og nærhet*. Samhandling har i lang tid vært påpekt som en utfordring vedrørende beredskapsarbeid. Innføringen av samvirke som hovedprinsipp, er med på å sette fokus på at det er viktig med gode samhandlingsløsninger. Dette for at en krisesituasjon skal håndteres så effektivt som mulig. I denne oppgaven er det sett nærmere på om et beredskapssystem basert på den amerikanske ICS-modellen, vil kunne fungere som samhandlingsverktøy i den norske krisehåndteringen.

Aristoteles (384-322 f.kr) sa: «*Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje*». Disse ordene er like aktuelle i dag, det er ikke mulig å planlegge for alt. Vi vet at storulykker, naturkatastrofer, terror og andre katastrofale hendelser kan ramme oss. Så lenge man ikke kan garantere at noe av dette ikke vil inntreffe, er god beredskap viktig for å kunne respondere tilfredsstillende på den uønskede hendelsen. Målet er å så raskt som mulig komme i normaltilstand med så små konsekvenser som mulig.

Denne oppgaven er en undersøkelse av sentrale aktørers meninger rundt dagens beredskap, beredskapssystemer og spesielt Incident Command System (ICS). Studiet er kvalitativt for å gi en større dybdeforståelse av dagens beredskap og samhandling mellom aktører. Vil et ICS-basert system kunne være en løsning på samhandlingsproblemer i krisehåndtering? Aktuell litteratur sammen med empiriske data, er anvendt for å bekrefte eller avkrefte funn, samt gi en bredere plattform for oppgaven.

Funnene i oppgaven er ikke entydig, men signaliserer at et felles system ville vært en god løsning for mange. Imidlertid ble det avdekket flere andre problematiske forhold.

Beredskapsarbeid og krisehåndtering i Norge er komplisert på bakgrunn av mange faktorer, blant annet den geografiske inndelingen av landet. Flere steder deler nødetatene eller deres samhandlingsaktører verken, grenser, nødnummer, lokasjon, struktur, terminologi, systemer eller arbeidsoppgaver. Om man i tillegg legger på en svak opplæring på skadestedsledelse ved samhandling mellom aktører, og dårlig kommunikasjon, blir det svært mange faktorer som forverrer forholdene for samarbeid mellom etater.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	1
Sammendrag	2
1.0: Innledning.....	5
1.1 Bakgrunnen for valg av studie	6
2.0: ICS – Incident command system	10
2.1 Historie:.....	10
2.2 Hva er ICS og når kan det brukes?	11
2.3 Organisering:	12
2.4 Funksjoner og seksjoner i ICS:.....	13
2.5 Konseptet ICS og prinsipper	14
2.6 Planlegging	15
2.7 Ressurser	15
2.8 Oppsummering	16
3.0: Teori	17
4.0: Metode.....	21
4.1 Metodekritikk	22
4.2 Valg av informanter	23
4.3 Forberedelse til intervju.....	23
4.4 Organisering av data.....	24
4.5 Transkriberingsprosessen.....	25
4.6 Relabilitet og validitet	25
4.7 Litteratursøk.....	27
4.8 Avgrensninger.....	27
5.0: Analyse og funn	28
5.1 Dagens beredskapsorganisering i Norge	28
5.1.1 Justis- og beredskapsdepartementet og deres direktorater	29
5.1.2 Helse- og omsorgsdepartementet og deres direktorater	30
5.1.3 Nød- og redningsetatene.....	30
5.1.4 Norges geografi og sektorinndeling	31
5.1.5 Oppsummering	32
5.2 ICS i Norge.....	33
5.3 Etater, organisasjoner, private aktører og deres systemer.....	34

5.3.1 Hovedredningsentralen (HRS)	34
5.3.2 Lokal Redningsentral (LRS)	35
5.3.3 Politiets beredskapssystem (PBS)	36
5.3.4 Enhetlig ledelsessystem (ELS), (Brann- og redningsetaten)	36
5.3.5 Helsevesenets beredskapssystem	37
5.4 Viktige forutsetninger for god respons på tvers av etater	37
5.5 Samhandling og koordinering	38
5.5.1 Generelt om samhandling	38
5.5.2 Samhandling med HRS	40
5.5.3 Samhandling med og i organisasjoner som benytter ICS-baserte systemer	41
5.5.4 Samhandling med og i politi(et) (PBS)	43
5.5.5 Samhandling med og i Helsevesenet	45
5.6 Oppfatninger om ICS-baserte systemer	46
5.6.1 Fordeler/styrker	48
5.6.2 Ulemper/svakheter	48
5.6.3 Proaktiv metode og ICS	49
5.6.4 Oppsummering	50
6.0: Drøfting og konklusjon	51
6.1 ICS og beredskapsprinsippene	51
6.2 Statoil og ICS-baserte systemer.	52
6.3 Nødetatene og ICS-baserte systemer.	52
6.4 Fordeler ved en implementering av et ICS-basert system	53
6.5 utfordringer ved en implementering av et ICS-basert system	54
6.6 Konklusjon	56
Litteraturliste	58
Vedlegg	67

1.0: Innledning

I dette studiet skal det ses nærmere på samhandling mellom flere aktører i en krise. Det er mange ulike måter å håndtere krise på, og det er mange forskjellige organisasjonsstrukturer som beskriver hvordan man best mulig skal takle disse. Norge har lenge hatt en praksis hvor vi håndterer kriser etter tre hovedprinsipper; ansvar, liket og nærhet. Disse prinsippene vil bli nærmere omtalt senere. Det har i den senere tid blitt introdusert et nytt prinsipp, «samhandling». Dette ble lansert i 2012 (Meld. St. 29. (2011-2012)). Selv om ikke samhandling har vært et hovedprinsipp, har det likevel vært vektlagt i beredskapsarbeid i lang tid. Bakgrunnen for innføringen av dette som hovedprinsipp var blant annet det mangelfulle samarbeidet mellom etater under terroren 22. juli (NOU 2012: 14).

Om man ser vestover så har de i USA lenge benyttet et ledelsessystem som kalles Incident Command System (ICS), eller systemer basert på dette. Dette er et system som er spesielt rettet mot å bedre samhandling og samordning i håndtering av kriser. I oppgaven er det sett nærmere på systemet og mulighetene for at dette kan bidra til å styrke samhandlingen på tvers av etater og andre som bidrar i beredskapsarbeid. Problemstillingen i oppgaven er derfor som følger: «**Kan et ledelsessystem basert på ICS være en løsning ved problemer tilknyttet samhandling under krisehåndtering i Norge?**» I oppgaven brukes ordene: «Samhandling, samordning, koordinering og samvirke» som betegnelse for det samme.

Oppgaven er inndelt i 6 hoveddeler.

Del 1: Innledning. Her gjøres det rede for grunnleggende prinsipper og bakgrunnen for valgt studie. Her er også problemstillingen definert. Oppgavens inndeling er også beskrevet, slik at leseren skal få en oversikt.

Del 2: Incident Command System. I denne delen beskrives IC-systemet og dets bakgrunn. Denne er plassert tidlig i oppgaven for å gi leseren en forståelse av systemet før man ser nærmere på dagens organisering i Norge og beredskapssystemer som i dag benyttes. Hovedkilden i «del 2» er (FEMA, 2008).

Del 3: Teori. Her er det en kort beskrivelse av teorigrunnlaget som oppgaven bygger på. Dette er i hovedsak hentet fra relevant sekundærlitteratur som presenteres i denne delen. Materiale av empirisk art som har vært benyttet er rapporter, offentlige og interne dokumenter hentet fra organisasjoner og etater, dette er henvist til i del fem.

Del 4: Metodedelene beskriver valg av metode, hvordan studiet er gjennomført, organisering av data, samt reliabiliteten og validiteten. Her er det også kritikk av eget arbeid.

Avgrensninger som har blitt foretatt for at ikke oppgaven skulle bli for omfattende er også beskrevet her.

Del 5: Analysen og funnene er plassert i del fem, og gir en oversikt over nøkkelinformasjon som er kommet fram i studiet. Her finner man en oversikt over nødetatenes beredskapssystemer, disse er beskrevet kort, og synspunkter fra informanter vedrørende disse finnes også i denne delen. Samhandlingen er lagt stor vekt på i denne oppgaven og dette framkommer også i kapittelet. Det er også sett på organiseringen og ansvarsfordelingen på høyere (politiske) nivå. Del 5 danner grunnlaget for Del 6.

Del 6: Denne delen består av drøfting og konklusjon. Her oppsummeres funn og konklusjonen presenteres. Det vil også gjennomføres en oppsummering av viktige momenter som gjør dagens beredskapssituasjon problematisk. Her vil det også gjøres rede for om det er funnet svar på problemstillingen.

1.1 Bakgrunnen for valg av studie

For å starte med det grunnleggende: Hva er egentlig en krise? I rapporten fra 22. juli-kommisjonen skrives det: «Det finnes mange slags kriser og nesten like mange definisjoner på hva en krise er». I følge professor Arjen R. Boin som er en ekspert på området, utgjør krisen en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer – eller mot sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse – den krever også en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet (Boin, 2008).

Et raskt søk på Google med søkeordet «krisehåndtering» gir omlag 200.000 treff. Mange treff er tilnærmet like, men mange er også forskjellige. Inntrykket er derfor at det muligens finnes nesten like mange måter å håndtere en krise på som det finnes kriser. Det var noe som også var en gjenganger i studieprogrammet ved Universitetet i Nordland. Det ble forelest fra flere etater og organisasjoner i kriseledelse og hvordan dette skulle gjøres, men det var flere ulike tilnærminger på krisehåndtering på tvers av disse.

Jeg hadde tidligere blitt introdusert for ICS av en kollega som var på kurs i USA for å øke sin kompetanse i systemet. Min umiddelbare oppfatning av systemet var at det virket smart og interessant. Det som også var interessant var at systemet var så godt implementert i USA – på tvers av etater og i flere nivåer.

I Norge håndterer vi stort sett kriser etter følgende prinsipper (Meld. St. 29. (2011-2012)):

- *Ansvarsprinsippet*, som innebærer at etaten/organisasjonen som har ansvaret for et fagområde i normalsituasjon også har det i en krisesituasjon.
- *Likhetsprinsippet*, som oppfordrer til at en organisasjon under krise skal være så lik som mulig organisasjonen i normaltilstand.
- *Nærhetsprinsippet*, som betyr at en krise skal håndteres på lavest mulig nivå.
- *Samvirkeprinsippet* er kanskje det mest omfattende prinsippet og uttrykker at hver organisasjon eller etat har et selvstendig ansvar for å skape et best mulig samarbeid med relevante aktører hva gjelder forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Denne oppgaven vil se spesielt på samvirkeprinsippet og hvordan dette oppleves i etatene og organisasjonene. Det vil også bli drøftet om de fire beredskapsprinsippene samsvarer med ICS-systemet og dets virkemåte.

ICS-systemet ble utviklet på bakgrunn av problematiske forhold som ble avdekket under innsatsen ved de store skogbrannene som herjet i USA på 70-tallet. Dette var blant annet, problemer med samhandling, mangel på overordnet planleggingsprosess, kommunikasjon, uklare ansvarsområder og uklar kommandostruktur (National Wildfire Coordination Group, 1994).

Dette er ting man ser går igjen i kriser, også i eget land. Så sent som 22. juli 2011 så vi disse problemene her i Norge. I nummer 1 av «Journal of Contingencies and Crisis Management» 1. mars 2014 ble det publisert en artikkel med navnet «Incident Command and Information Flows in a Large-Scale Emergency operation» (Rimstad, Njå, Rake & Braut). Her tar forfatterne for seg håndteringen av terroraksjonen 22. juli 2011. Konklusjonen av undersøkelsen beskriver at informasjonsflyten gikk vertikalt i de tre nødetatene, men ble bundet sammen på «Incident Command post» (Kommandopost/KO). Der satt det en utpekt leder fra hver av etatene. Disse hadde korte 3-minutters briefinger hvert 15.-20. minutt. Flere biter av informasjon ble også gitt mer løselig til «Incident Commanders» av personell som ikke hadde noe direkte forhold til disse. Hele håndteringen av hendelsen beskrives av forfatterne som en fordeling av arbeidsoppgaver mellom de tre nødetatene uten at det var noen ledelse av en etat, som etter norske normer burde vært politiet.

Det er ønskelig at denne studien kan benyttes av selskaper, konsern, frivillige organisasjoner eller andre offentlige etater for å se om et system basert på ICS kan fungere for deres

organisasjon. Det har vært et poeng å beskrive de ulike beredskapssystemene som benyttes i Norge i dag. Er det sannsynlig at en implementering vil gi en positiv effekt? Hvordan kan systemet forbedre samhandlingen mellom aktører i en beredskapssituasjon fra det vi har i dag?

Statoil ble den 16. januar 2013, klokken 05.30, utsatt for terror mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas. Totalt mistet 40 uskyldige personer livet under denne hendelsen (Utenriksdepartementet, 2013). Utenriksdepartementet skriver følgende i sin evaluering av norske myndigheters krisehåndtering i In Amenas: «*Samarbeidet med Statoil lokalt fungerte gjennomgående meget bra. De ansatte ved ambassaden og ved Statoils landkontor kjente hverandre godt og hadde hatt løpende kontakt i forkant av krisen, blant annet om sikkerhetsspørsmål. Ambassaden hadde observert Statoils beredskapsøvelse i 2012 og delt sine beredskapsplaner med selskapet. Mye av forklaringen på det gode samarbeidet lå trolig i den gjensidige kjennskapen til hverandres organisasjon og krisehåndteringssystemer og den personlige kontakten mellom de ansatte på ambassaden og på det lokale Statoil-kontoret*» (Utenriksdepartementet, 2013). Teksten beskriver klart og kort at kjennskap til hverandre var viktig for håndteringen av denne krisen.

Statoil fikk etter denne hendelsen flere positive tilbakemeldinger på deres krisehåndtering, spesielt fra pårørende og overlevende (Statoil, 2013). Ellers nevner granskningsgruppen i Statoil-rapporten at selskapet har solide systemer for styring av sikkerhetsrisiko, men totalt sett må selskapet samlede kapasitet, kompetanse og kultur i beredskap styrkes. Det framheves videre at varslingen fulgte etablerte prosedyrer, og mange og omfattende ressurser ble gjort tilgjengelig. Hovedprioriteringene fra selskapet var å redde liv og støtte de som var direkte involvert. «*Beredskapsteamene fikk relativt frie hender til å handle, og dette kom til uttrykk gjennom klar og faktabasert kommunikasjon*» (Statoil, 2013).

Den samme granskningsgruppen framhever likevel fem punkter i sin rapport som de hevder er avgjørende for å styrke Statoils evne til å håndtere denne typen sikkerhetsrisiko og hendelse i framtiden. Hovedmålet med anbefalingene er å bidra til varige endringer som igjen skal hjelpe selskapet med å nå sine overordnede mål. I tillegg skal de sikre mennesker, materiell og virksomheten mot ulike trusler. Et av punktene omhandler kriseberedskap og –håndtering. Der anbefales det at Statoil koordinerer og standardiserer planleggingen av krise- og beredskapsarbeidet i tråd med Incident Command System, et system som granskningsgruppen beskriver som anerkjent.

Politiet har et eget beredskapssystem (heretter omtalt som PBS). Dette systemet er delvis gradert informasjon, men den offentlige delen skildrer en liste over samvirkeaktører på vel 30 instanser. Mange av disse vil i aller høyeste grad være aktuelle for andre organisasjoner i en krisesituasjon. Vil et system basert på ICS lette samvirke også der? Samtidig er det interessant å belyse om det er mulig å få til en god samhandling mellom PBS og ICS.

Den 15. oktober 2010 ble det sendt ut et rundskriv fra DSB hvor de redegjorde for implementeringen av Enhetlig ledelsessystem (heretter omtalt som ELS). Dette systemet benyttes av Sivilforsvaret og Brann- og Redningsetaten i forbindelse med utslipp og brannbekjempelse. *«Ledelsessystemet tar utgangspunkt i ICS, men er tilpasset prinsippene om ansvar, likhet, nærhet, organiseringen av ledelse og ledelsesnivåer hos beredskapsaktører i Norge»*, heter det i *«Veileder om enhetlig ledelsessystem»* utgitt av DSB i 2011.

Brannsjef Guttorm Liebe skrev etter dette et åpent brev til DSB hvor han «kritiserer» nettopp ordlyden, samt hvordan systemet ble markedsført ovenfor Brann- og Redningsetaten. Han mener man lett kan bli forledet til å tro at systemet kun skal benyttes ved store og langvarige hendelser, hvor det er behov for staber og der flere organisasjoner er involvert (Liebe, G. 2010). Er dette intensjonen med ELS?

Hva gjelder helsesektoren som nødetat var det ønskelig å se om deres nåværende system kunne fungere sammen med ICS, eller lignende. Jeg var ikke kjent med noe felles system for helsesektoren før oppgaven. Dette er også noe som oppgaven vil belyse.

Statoil er et av Norges største konsern, og er et børsnotert selskap med virksomhet i 36 land. Hovedkontoret er i Stavanger, mens deres utenlandsaktivitet styres fra Oslo. Statoil startet allerede for 40 år siden med olje- og gassproduksjon på norsk sokkel. I dag har Statoil omentrent 23.000 ansatte spredt over hele verden. I tillegg kommer kontraktører og andre som oppholder seg, eller jobber, sammen med dem. Statoil går hardt ut hva angår mål for helse, miljø og sikkerhet. Sitat fra Statoils nettsider: *«Vi tror at alle ulykker kan unngås, og vårt mål er null skader på mennesker. Vi tror det er viktig å arbeide kontinuerlig for å forbedre helse-, miljø- og sikkerhetsresultatene i alle våre aktiviteter»* (Statoil, 2014). I 2012 var Statoils driftsresultat på 206,6 milliarder kroner. 67 % av oljeekvivalentproduksjonen foregikk i Norge, mens resterende produksjon foregikk i utlandet med Angola, USA og Aserbajdsjan som de største produksjonsområdene. Dette gjør Statoil til en av verdens største oljeselgere og de leverer en stor del av naturgassbehovet til Europa. Nasjonalt sett er Statoil den største

aktøren på norsk sokkel med sine 71 % av den totale olje- og gassproduksjonen (Ryggvik, 2014).

Det som fattet min interesse for Statoil var at konsernet skulle implementere et ICS-basert system for å håndtere kriser og uønskede hendelser. På bakgrunn av selskapets størrelse og internasjonale aktivitet er de absolutt interessante for meg som representant for aktører som ikke er en nødetat.

Tanken på et felles system og felles forståelse for håndtering av uønskede hendelser virket umiddelbart meget logisk. Ønsket er derfor å gi leseren en rask innføring i systemet ICS, samt gi et oversiktsbilde over utfordringer ved beredskapsorganiseringen i dag.

Videre i oppgaven vil først ICS beskrives, deretter sekundærlitteratur. Etter dette vil det gjøres rede for valgt forskningsmetode, før analysene og funnene blir presentert i del fem. Drøfting og konklusjon er plassert til sist i oppgaven. Vedlegg er plassert etter litteraturlisten, disse er lagt ved for å gi leseren en visuell framstilling av komplekse tema. Disse er også referert til i teksten.

2.0: ICS – Incident command system

2.1 Historie:

Incident Command System (heretter bare omtalt som ICS) er et system/en kommandostruktur som ble utviklet på bakgrunn av studier av innsatsen forbundet med store skogbranner i California på 70-tallet. I disse brannene gikk mange liv tapt og det var tap av store materielle verdier. De nevnte studiene avdekket at responsen mot brannene var tilstrekkelig med tanke på ressursbruk, men innsatsen ble svekket av mangel på kommunikasjon og dårlig samarbeid mellom ulike instanser. Rapportene la vekt på følgende punkter (National Wildfire Coordination Group. 1994):

1. Uklar kommandostruktur og ansvarsområde
2. Dårlig kommunikasjon på bakgrunn av ulike rutiner, terminologi og utstyr
3. Mangel på overordnet planleggingsprosess
4. Problemer med samhandling mellom flere aktører

Malen for ICS var egentlig den amerikanske marinens hierarkiske modell, som de gruppen mente kunne være nyttig i forbindelse med å bekjempe skogbranner i California og Arizona. Den første plassen ICS ble implementert i stor skala var i provinsen British Columbia på

midten av 90-tallet. I 2002 valgte the Canadian Interagency Forest Fire Centre (CIFFC) å innføre et eget opplæringssett og kursing i systemet for alle sine provinser som jobber med skogbrann. Etter en tid valgte flere organisasjoner, som ikke hadde skogbrann som sitt fagområde, å benytte ICS-struktur, da denne viste seg å være svært effektiv (Nasjonal Wildfire Coordination Group, 1994). I de påfølgende årene har flere og flere organisasjoner adoptert systemet og implementert det.

ICS er kontinuerlig utviklet opp gjennom tidene og minimerer typiske problemer under nød – og unntakstilstander. Problemer som ofte kommer under samhandling i kriser er, uklar ansvarsfordeling, uklare kommandolinjer, dårlig kommunikasjon og motstridende koder og titler som ikke samsvarer med hverandre, mangel på felles kunnskap om en hendelse og måten å løse dette på, ulik fagterminologi, ulik struktur på organiseringen ved hver etat slik at samme tittel ikke nødvendigvis har samme kunnskap og beslutningsmyndighet (FEMA, 2008). Hovedmålet for ICS er å gjøre det enklere for ulike instanser å samarbeide gjennom å: Forenkle kommunikasjon, effektiv allokere ressurser, samt å klargjøre ansvarsfordeling og planlegging.

2.2 Hva er ICS og når kan det brukes?

ICS er et modellverktøy for kontroll, ledelse og koordinering av en innsats fra en eller flere etater/bedrifter/selskaper under en krise, eller en hendelse de ikke takler alene. Hendelser som dette kan være situasjoner som truer liv, helse, eiendom, miljø eller omdømme. Prinsippene som benyttes i ICS hevdes å være godt utprøvde i næringslivet og er angivelig økonomisk fornuftige, i tillegg til å ta hensyn til de prinsippene som omhandler krisehåndtering.

ICS har vært brukt i Amerika i lengre tid. Enkelte plasser krever loven bruk av ICS ved for eksempel HazMat-ulykker¹ (FEMA, 2008). Ved siden av statene hvor ICS ble opprettet er det flere som adopterer systemet til seg selv. ICS er også implementert i National Fire Protection Assosiation (AFPA) i USA, og det er også anbefalt av FN. Nedenfor er noen eksempler på hendelser hvor ICS har vært, eller kan bli, anvendt:

Håndtering av farlig materiell, planlagte arrangement, krisehåndteringsprogrammer i private selskaper, store redningsoperasjoner, naturkatastrofer, branner, storulykker, transportulykker, politiaksjoner og militæroperasjoner (Department of Health – New York, 2006).

¹ HazMat = Hazardous materials and items

2.3 Organisering:

De aller fleste hendelser, være seg stor eller liten, trenger vanligvis respons fra flere enn en etat. ICS er laget for å koordinere alt fra små hendelser (brann i enebolig, trafikkulykke osv.), større ulykker (flystyrt, togkrasj etc.) og katastrofer (jordskjelv, demningsbrudd, terror osv.). Fellesnevneren for disse er som tidligere nevnt at de trenger respons fra mer enn en etat, og uavhengig av størrelse bør man ha en effektiv og sikker måte å lede dette på (FEMA, 2008). For at dette skal gå så smertefritt som mulig er det fornuftig at man har formalisert ledelsesstrukturen i en krise, samt at man deler forståelsen av fagterminologien og ansvarsområdet til posisjonene. Dette vil gi mer effektivitet og gir en rettledning i hvor tjenesteveiene vil være i en innsats. ICS har formalisert dette og bygges etter følgende hoveddeler; *ledelse, planlegging, operasjoner, logistikk og økonomi*. Disse fem hoveddelene er fundamentet i ICS. Felles for disse er at de er involvert i alle typer hendelser, helt fra rutinehendelser til håndtering av store katastrofer. Ved mindre hendelser vil flere av disse være enkle nok til å kunne håndteres av en enkelt person. Større hendelser kan kreve at hver ting blir håndtert hver for seg (FEMA, 2008).

ICS kan tilpasse seg hendelsens størrelse og omfang, enten ved å komprimeres eller å ekspanderes - alt etter behov. Det er fastsatt er at alle hendelser skal ha funksjonen «Incident Commander». Som basis kan man si at Incident Commander vil være den personen med beslutningsmyndighet i felten. Beslutningsmyndigheten kan bli overflyttet til en annen person underveis og dersom hendelsen eller krisen utvikler seg. Første person på stedet utnevnes til Incident Commander, og «eier» hendelsen inntil mer kvalifisert personell tar over, eller situasjonen utvikler seg (FEMA, 2008). Det finnes ingen konkrete regler for når og hvordan man skal ekspandere organisasjonen under en hendelse. Gjelder det eksempelvis en liten boligbrann vil normalt sett «sjefen» på brannbilen være Incident Comander og inneha de ulike funksjonene som logistikk, økonomi, planlegging og operasjon. Om brannen sprer seg og den ikke blir håndterbar for denne ene personen kan potensielt hele beredskapsorganisasjonen aktiveres, dette opp til sine 10 hierarkiske nivåer. Hvert enkelt nivå forholder seg kun til nivået direkte over og under seg. (Se vedlegg: «D»):

De hierarkiske nivåene i ICS	
1. Incident Commander	6. Group
2. Command Staff	7. Unit
3. Sections Managers	8. Task Force
4. Branch	9. Strike Team
5. Division	10. Single Resources

2.4 Funksjoner og seksjoner i ICS:

Ledelsesfunksjonen eller «Command Function» innehas av Incident Commander. Dette er en person som er kvalifisert og har ansvaret for hendelsen. Ansvaret for denne funksjonen er i hovedsak å lede, beskytte liv og eiendom, ha kontroll på personell og ressurser, samt sørge for pålitelig håndtering av hendelsen ovenfor berørte, publikum og samfunnet generelt, etablere og vedlikeholde kontakt med andre organisasjoner og myndigheter som er involvert.

Kontroll av hendelsen omfatter blant annet å: Etablere ledelse, sørge for egensikkerhet for alle involverte, prioritering, utarbeide planverk (Incident Action Plan. IAP), opprette en fornuftig organisasjonsstruktur, sørge for en overkommelig mengde informasjon å holde kontroll på, styre ressursene, koordinere aktivitetene internt, koordinere aktiviteter utenfor egen organisasjon, ha kontroll på informasjon til media og ha kostnadskontroll.

Om størrelsen på hendelsen går ut over Incident Commanders kompetanse eller evne, skal det utnevnes ny leder. Den avtroppende lederen må da orientere egne «ansatte» og kontaktpersoner om endringene. Simultant med at en hendelse vokser kan Incident Commander også utnevne andre kontrollposisjoner eksempelvis Information officer, Safety officer og Liason officer (FEMA, 2008).

Om en hendelse er av en viss størrelse vil det være umulig for en person å ha kontroll på både logistikk, økonomi planverk og operasjoner. Det vil da utnevnes arbeidsgrupper eller flere seksjoner med spesielle ansvarsområder:

The Planning Section inkluderer innsamling, evaluering, formidling og bruk av informasjon om utviklingen og bruk av ressurser i innsats. Denne funksjonen kan også gi ansvaret for utvikling av IAP.

The Operations Section er ansvarlig for å utføre handlinger fastsatt i Incident Action Plan. Lederen for denne seksjonen har primæransvaret for å holde avdelingen oppdatert på IAP samt implementere og utføre handlinger i henhold til denne. Videre er det lederen for seksjonens ansvar å sørge for tilstrekkelig og kompetent bemanning av seksjonen, samt dens struktur. Han/hun rapporterer direkte til Incident Commander.

- Hovedansvaret til Operation Section Cheaf er: Implementere IAP, administrere og koordinere alle operasjoner, Sørge for sikkerheten til beredskapspersonellet, rekvirere eller frigjør ressurser gjennom Incident Commander, assistere Incidet

Commander i å kartlegge mål og objektiver i takling av hendelsen og informere Incident Commander under operasjonen.

The Logistics Section er ansvarlige for å sørge for fasiliteter, tjenester, materiale, maskiner, personell og utstyr. Dette er spesielt viktig i aksjoner som pågår over lengre tid der de ressursene som først kommer til ulykken vil bli uttømt etter en stund. Denne organisasjonen ivaretar de som gjør en innsats i krisen, ikke sivilbefolkningen og deres behov.

The Finance /Administration section skal holde kontroll på kostnadene under en aksjon. Dette er viktig for å få refusjon, samt å vite hva en ulykke faktisk koster samfunnet/organisasjonen.

2.5 Konseptet ICS og prinsipper

ICS er et system som er laget for å tilpasse seg forskjellige typer hendelser og ulykker på flere nivå. Det anbefales trening i systemet slik at de som er med i en ICS-organisasjon er kjent med prinsippene som sammen gjør at ICS fungerer som tiltenkt.

En ICS-struktur burde inneholde:	
- Vanlig fagterminologi	- Solide beredskapsplanverk
- En modulbasert organisasjon	- En overkommelig kontrollmengde
- Integreerte kommunikasjonsverktøy	- Dedikerte fasiliteter til bruk ved en hendelse
- Enhetlig ledelse	- Omfattende ressursstyring
- En felles forståelse av kommandostrukturen	

For å forhindre forvirring under en krisehåndtering bruker som nevnt ICS kjent fagterminologi. Det vil gi navn til hendelsen når den opptrår, men de fleste navnene på aksjonene bør ligge i vokabularet til hver enkelt deltager. For å sørge for dette fokuserer ICS på felles navnebetegnelser.

ICS er normalt aktivisert av første personen på stedet. Her er det viktig at vedkommende tør å aktivere resten av organisasjonen hvis dette synes nødvendig. Ved behov for ekspandering bygger dette på to prinsipper (FEMA 2008):

- **Integrated communications:** Dette er et system som bruker vanlig kommunikasjonsplan, standardprosedyrer, ting informeres i klartekst, vanlige radiofrekvenser, kjent utstyr og teknologi. Flere kommunikasjonsnettverk kan selvfølgelig brukes om hendelsen krever dette. Eksempelvis bruker ICS standardformular i form av rapportskjema ICS 200, 201, 205, 209 og så videre.

- Unity of Command: Dette er det andre prinsippet. Det går ut på at hver person i en organisasjon kun rapporterer til en spesifisert person direkte ovenfor eller under seg i hierarkiet. Unified Command betyr ikke å fragmentere ledelsen.

I tillegg vektlegger ICS at de fysiske systemene må være av samme type (eksempelvis radio).

2.6 Planlegging

IAP (Incident Action Plan) lages av Incident Commander, eller på ordre fra vedkommende. Det er ikke alle hendelser som krever dette, men om den lages skal den minimum inneholde respons, mål, alternativer, objekter og støtte.

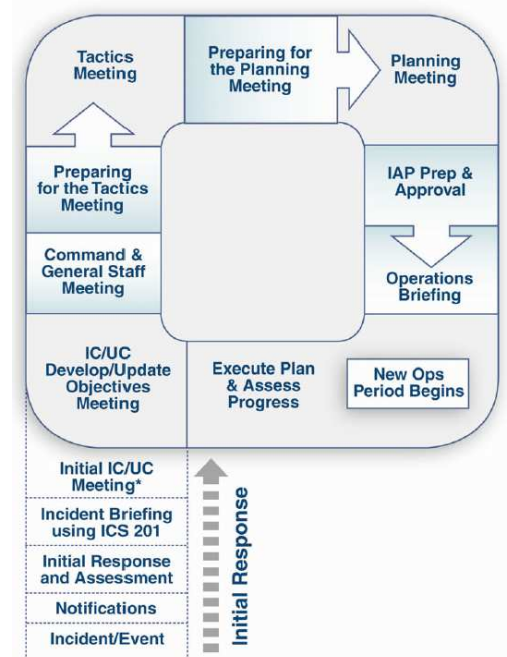
Skrevet planverk framheves som en stor fordel om ICS skal benyttes av flere etater sammen, dersom flere distrikter/avdelinger er involvert, eller om hendelsen er kompleks (eksempelvis en lang innsats hvor man må påregne utskifting av personell). Dette skal dekke alle behov som måtte komme i løpet av innsatsperioden. Fordelen med en skriftlig plan er at det viser ansvar, beskriver hva som skal gjøres for alle, og den gir informasjon om man trenger støtte fra (andre) myndigheter.

IAP skal inkludere målbare målsettinger og angi når de skal være gjennomført. Tidsaspektet på et slikt mål kalles «operational period». Denne kan være av varierende lengde, men bør etter alle praktiske formål være kortere enn 24 timer. En 12 timers operational period er normalt for en storskala-ulykke. Det er Incident Commander som bestemmer tidsaspektet for hvert objektiv eller mål. Kort fortalt går prosessen ut på følgende:

1. Forstå situasjonen
2. Opprette «incident objectives» og strategi
3. Utvikle planen
4. Forberede og sende planen
5. Gjennomføre, evaluere og revidere planen

2.7 Ressurser

Det er tidligere nevnt at Incident Commander skal tilstrebe å ha en håndterlig mengde informasjon. I ICS er dette definert som 3 til 7 objekter/aktiviteter for hver person, hvor vi da ser at 5 er optimalt. Om disse numrene øker eller reduseres bør Incident Commander tilpasse strukturen i organisasjonen etter det (FEMA, 2008).



Figur 1: (FEMA, 2008)

For en effektiv ressursstyring må alle endringer i ressursenes plassering og status rapporteres til «Resource Unit» av personen som foretar endringen/forflyttingen. Hver enkeltpersons ansvarsområde er definert i ICS, blant annet skal alle «sjekke inn» ved ankomst til skadestedet eller hendelsen. Når personell ikke lenger trengs ved skadestedet skal de «sjekke ut». På den måten kan de bli skrevet ut av ressurslisten, slik at man har kontroll.

Hovedargumentene for god ressursstyring er blant annet å maksimere utnyttelsesgraden av ressurser, styrke kontrollen over ressurser, redusere kommunikasjonsmengden, øke pålitelighet, redusere «freelancing» og øke sikkerheten for innsatspersonell.

Alle ressurser skal også ha en status, Dette deles normalt inn i tre kategorier der:

- «Assigned», gjør en innsats
- «Available», er klare til innsats
- «Out of service», er indisponible

2.8 Oppsummering

Hovedkomponentene i ICS er nå gjennomgått. Kort er utgangspunktet at Incident Commander har overordnet kontroll over hendelsen. Ved mindre hendelser har vedkommende gjerne kontroll på alle komponentene, i mer komplekse eller større hendelser kan Incident Commander fordele oppgaver på annet personell i staben, slik at de kan ivareta noen av de oppgavene som er nevnt ovenfor, dette baserer på en klar hierarkisk struktur for at personer i innsatsen skal kjenne rapporteringslinjene. I tillegg skal standardiserte skjema og dokumenter benyttes i de forskjellige situasjonene og til ulike formål. Det viktigste er at ICS kan utvides eller krympes i takt med hendelsen. ICS jobber etter helt fundamentale og enkle prinsipper for krisehåndtering. Målet er å minimere tiden fra en hendelse opptrer til man har kommet til normaltilstand. Prinsippene til ICS er som følger (Department of Health – New York, 2006):

- Effektiv og omfattende ressursstyring
- Dedikerte fasiliteter
- En kontrollerbar mengde ansvar
- Gjennomarbeidede aksjonsplaner
- En enhetlig ledelsesstruktur

3.0: Teori

Samfunnssikkerhet i Norge har lenge vært kjennetegnet av en fragmentert organisering, der ansvar går på tvers av sektorer, forvaltningsnivå og etatsgrenser (Lango, Læg Reid og Rykkja, 2014). De beskriver i sitt kapittel vedrørende terroren 22. juli 2011 hvordan Norges beredskap tradisjonelt er bygget opp. På toppen har Justis- og beredskapsdepartementet det overordnede ansvaret for samordning hva angår samfunnssikkerhet. I tillegg har hvert enkelt fagdepartement fått konstitusjonelt ansvar for samfunnets sikkerhet innen egen sektor. Videre er ansvaret for kriser fordelt mellom kommunene, fylkene, sentrale nivåer og etater med ulike geografiske inndelinger. Lango, Læg Reid og Rykkja påpeker at dette gir betydelige samhandlingsutfordringer. (Se vedlegg: «K»)

I 1994 fikk Justisdepartementet ansvaret for koordinering av samfunnssikkerhet, da ikke bare vertikalt, men også horisontalt som samordningsdepartement. På denne måten kan man si at oppgaven er todelt. Det vertikale ansvaret innbefatter blant annet Politi og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Det horisontale er støttet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM), (Lango, Læg Reid og Rykkja, 2014). Som samordningsdepartement skal Justis- og beredskapsdepartementet sørge for at de andre departementene følger opp sitt ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sitt fagområde.

Boken hevder videre at det lenge har vært enighet om hva som har vært «problemet» i Norges samfunnssikkerhetsmessige beredskap. Det har vært skrevet flere «Norges offentlige utredninger» (NOUer) (Lango, Læg Reid og Rykkja, 2014), og disse har tydelig pekt på problemene vedrørende fragmentering av ansvar og svake samordningssystemer eller mekanismer. I denne oppgaven fokuseres det spesielt samvirke. I Norge har vi ikke klart å bli enig om ett system, og forsøk på å relativt radikalt innføre et slikt system har feilet eller ikke fått oppslutning. Resultatet er at vi nå ikke har et felles system eller forståelse av beredskap innenfor våre nødetater, kommuner, fylkeskommuner eller private aktører. Nødetatene, kommunene og kystverket har mange felles mål, men ikke en felles struktur for å nå dette.

Norges har som nevnt i innledningen fire prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap. Men det var ikke før etter 22. juli 2011 vi fikk det fjerde prinsippet om «samvirke» (Lango, Læg Reid og Rykkja, 2014). Fram til dette hadde norsk beredskap støttet seg på de tre hovedprinsippene ansvar, nærhet og likhet. Imidlertid var «samvirke» meget sentralt i redningstjenesten, også før det ble innført som hovedprinsipp. 22. juli-kommisjonens rapport beskriver tydelig at mangelen på samvirke var et problem ved denne hendelsen (NOU, 2012):

«Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2011-2012). Problemet er at det ikke defineres klart hvordan dette skal gjøres i praksis, noe som har ført til at det finnes mange tilnærminger til dette.

Det er ikke lett å finne et system som kan innbefatte alle typer hendelser eller kriser. Implementering av systemer som ivaretar samhandling har blitt gjennomført andre steder, og ICS framheves som særlig suksessfullt (FEMA, 2008). Det må imidlertid også pekes på at det kan synes å være et vedvarende problem med koordinering og samvirke i internasjonal krisehåndtering. Eksempelvis er internasjonale anerkjente forskere som Arjen Boin opptatt av dette (Boin, t Hart, Stern & Sundelius, 2005).

Til daglig blir organisasjoner konfrontert med større eller mindre kriser; hva skal man gjøre i en slik situasjon og hva gjør man ikke? Hvordan man forholder seg til egne ansatte, politi, øvrige myndigheter og andre er essensielt for å få til en kriseorganisasjon som fungerer, sier Seniorrådgiver Hans Chr. Bangsmoen i Wilh. Wilhelmsen ASA (Weisæth, Kjeserud. 2012). Videre beskriver han et interessant tema, «den dagen ulykken rammer er det lett at tilfældighetene får råde». Dette så vi tydelig den 22. juli 2011 i Norge, da flere ting ble gjort ad hoc, uten noen tilsynelatende plan (NOU, 2012). Bangsmoen sier dette lettere kan skje om arbeidet med beredskap er lite gjennomtenkt og ansvarsforholdene er uklare. At kriser skjer er ikke noe nytt, men det er sjeldent det skjer noe i så stor skala som 22. juli. Det hevdes at det norske folk har et lite bevisst forhold til hvordan kriser og risiko skal håndteres (Aarseth, 2010). Man tenker at noe slik skjer ikke meg eller min organisasjon. Dog er det et faktum at hendelser skjer i større og mindre skala. I Æsops fabler fra 600 f. Kr. beskriver man at om noe går galt så er det en tildens til å skylde på uflaks, men om noe går bra er veien kort for å ta æren for dette selv (Leaf, 1979).

«Arbeidet med kriseberedskap og kriseledelse krever tid og ressurser. Å finne svaret på om det er verdt det – det bør være rimelig enkelt», sier H. Bangsmoen (Weisæth, Kjeserud. 2012).

Erfaringer viser at dagligdagse kriser, eller kriser på lave nivåer, går greit å løse. Disse kommer under stadig bedre kontroll, mens de sjeldnere, større krisene gir et mer ødeleggende omfang. Om man da ser på antallet studier, analyser, rapporter og andre utredninger nasjonalt

og internasjonalt er det underlig at det ofte går så galt som det gjør (Weisæth, Kjeserud, 2012).

Videre hevder Weisæth og Kjeserud at en mulig årsak til dette er at ledere mangler kompetanse på krisehåndtering. De sier videre ut fra erfaring at ledere ofte sier: «Krisen tar vi når den kommer». Og på bakgrunn av dette mener de at trening på dette er unødvendig. Det er heller ikke uvanlig at den daglige ledelsen også kan benyttes i en krisesituasjon (Weisæth, Kjeserud, 2012). Faktisk ble resultatet av en undersøkelse blant 200 ledere i norske bedrifter som følger (Hauge og Unsgaard, 2005):

- 9 av 10 ledere tror de vil håndtere en krise på tilfredsstillende måte
- 1 av 6 har etablert eget kriseteam i sin bedrift
- 1 av 3 har utviklet en egen kriseplan

I boken *Robust arbeidsplass* står det om utforminger og myndighetenes rammeverk: «Myndighetenes lover og regler (rammeverket) må fylles med spesifikke regler, industrielle standarder, «best practice» og prosedyrer for sikkerhetsarbeid som utvikles av partene. Innenfor et regime som er basert på selvregulering bør ikke myndighetene trekke seg tilbake, men innta en aktiv rolle som tilrettelegger for informasjonsinnhenting, utvikling av standarder og læringsmekanismer ovenfor industrielle partnere og markedsaktører» (P. Lindøe s. 262) (Tinmannsvik 2008). Ut fra dette utsagnet kan det se ut som myndighetene i større grad må komme på banen for implementering av et solid samhandlingsverktøy blant beredskapsaktørene.

Boken beskriver også viktigheten med øvelser og trening. Når en organisasjon møter vanskelige problemstillinger hevder forfatterne at resultatet avhenger mye av personene som er involvert (Tinmannsvik, 2008). I situasjoner som krever rask handling er man avhengig av faglig grunnlag og basis for å handle korrekt. Dette kan dreie seg om lokale løsninger, systemforståelse på alle nivå, eller fysiske lover. En må også kjenne lokale retningslinjer og prosedyrer så godt at konsekvensen ved brudd på disse er kjent. Det hevdes at kanskje den viktigste enkeltfaktoren for hvordan vi takler stress, reagerer og oppfører oss i en faresituasjon er erfaring, opplæring og trening i å mestre nettopp faresituasjoner (Tinmannsvik, 2008).

Alle selskaper, etater og bedrifter har en eller annen form for organisering, En organisasjon er et sosialt system som er satt sammen for å nå bestemte mål (Etzoni, 1982). I organisasjonsteorien er man opptatt av å forklare, samt beskrive, hvordan en organisasjon

fungerer (Aarseth, 2010). Hva da om det oppstår en situasjon der man ikke kan håndtere en hendelse med sin vanlige organisasjon? Da må nødvendigvis organisasjonen ekspanderes, eller andre organisasjoner må bidra. Har vi systemer som er så fleksible at man lett kan fusjonere organisasjoner med hverandre, slik at vi får en større og mer slagkraftig organisasjon? Akkurat organiseringen kan ha stor betydning for hvordan kriser håndteres og hvordan beredskapen organiseres (Lango, 2014). Hvordan vi er organisert har betydning for hvilke prioriteringer som gjøres, ansvarsfordelinger og hva som eventuelt ikke prioriteres (Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja, 2014).

På hvilken måte organisering har betydning kan være omstridt. I en kommentar i Nordiske Organisasjonsstudier og en kronikk i Dagens Næringsliv kritiserte Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja 22. juli-kommisjonen for å ha et mangelfullt perspektiv på hendelsene ved å bare fokusere på kultur og ledelse, og ikke legge vekt på betydningen av organisering (Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja, 2012).

Ph.d. Synnøve Nesse, seniorforsker Torstein Nesheim, og professor Inger Stensaker, skrev en artikkel i Dagens Næringsliv (11. mai 2014) hvor tittelen var: «*Mennesker svikter, ikke organisasjonen*». Her peker de på at ledelse er nøkkelen til god respons ved en krisesituasjon. De skriver videre at i stedet for å ha et ensidig fokus på organisatoriske omstillinger, bør man også fokusere på trening i kriseledelse på alle nivåer.

Team som håndterer kriser har blitt studert, og koordinering hadde en svært viktig rolle hva angår teamets prestasjon. Koordinering er kort fortalt en samkjøring av aktiviteter slik at de gir det best mulige resultatet (Eriksen 2011). At man har et felles oppgavemål og at man er klar over andres roller er regnet som grunnlaget for evnen til implisitt koordinering (Cannon-Bowers, 1993).

Eriksen sier tydelig at aksjoner må koordineres for å oppnå en vellykket krisehåndtering. Han beskriver hver av samhandlingsaktørene som team, da de er designet for å håndtere spesielle hendelser (Eriksen, 2011). Eksempler som nevnes er blålysetatene, den offentlige beredskapsledelsen (kommune, fylkeskommune), militære team som marinen, hæren og luftforsvaret. I industrien har vi innsatslag og beredskapsledelse, og vi har i tillegg medisinske team, og så videre. Fellesnevneren er at de må ta raske beslutninger med mulige fatale konsekvenser, under stor arbeidsmengde og motstridene informasjon (Eriksen, 2011).

Til slutt i boken sies det at det må etableres arbeids- og ansvarsfordeling som ivaretar de beredskapsoppgaver man skal utføre på en tilfredsstillende måte. Ingen vil kunne håndtere en kompleks situasjon eller en krise uten et samarbeid der oppgave-, myndighet- og ansvarsfordelingen er avklart. Det er derfor essensielt at folk forstår hverandre (Eriksen, 2011).

Bøkene som er nevnt ovenfor peker alle på at det er viktig at man har god samhandling. Nedenfor er det omtalt et utvalg av rapporter på større hendelser både nasjonalt og internasjonalt som peker på nettopp samordning og samhandling.

Det er også i litteraturen pekt på at det er viktig med en hierarkisk lederstruktur. Dette for å klargjøre ansvarsforholdene (Lunde, 2014). Lunde peker også på at man må ha et bevisst forhold til det politiske nivået, selv om dette ikke er en formell del av beredskapsorganisasjonen. Videre skrives det at det er en utfordring for tydelig kommunikasjon at vi i Norge ikke har en felles begrepsstandard. (Se vedlegg: «L»).

4.0: Metode

I forbindelse med dette studien ble den første tiden brukt på innsamling av data, gjennom lesing av litteratur på systemet i seg selv, og å noterte ned viktige momenter. Da dette er første kull i dette studiet var det ingen tidligere masteroppgaver å hente inspirasjon fra. Det ble derfor benyttet oppgaver som andre universitets studenter har skrevet innenfor samme område. Disse ble ikke brukt som kilde, men som et grunnlag for konstruksjon av oppgaven. Å skrive denne oppgaven har vært utfordrende. Når det gjaldt struktur falt valget på den såkalte IMRAD-metoden. Denne er beskrevet av Nygaard (2008). IMRAD står for; Introduction, Method, Results And Discussion. Dette er å regne som en oppskrift og setter ingen spesielle andre føringer enn at man bør følge det som står nevnt ovenfor. Hovedfokuset er at leseren av oppgaven klarer å følge forfatterens tankegang og resonnement. Nygaard (2008) er fulgt gjennom oppgaven, han beskriver at enhver oppgave må ha med visse elementer:

- Hva ser du etter?
- Hvordan har du tenkt å finne ut av det?
- Hva fant du?
- Hva betyr funnene dine?

Da ICS er et relativt nytt system i Norge, finnes det begrenset med norsk litteratur og disponenter man kan hente informasjon fra. Undersøkelsene er derfor en miks mellom empiriske funn og funn hentet fra sekundærlitteratur om temaet. Det er brukt mye tid på lesing og studering av andres litteratur, rapporter, artikler, instruksjoner, styringsdokumenter, offentlige utredninger og erfaringer med bruk av ICS-baserte systemer. Videre er det også brukt personer med kompetanse i ICS innenfor min egen organisasjon som sparringspartnere. Pensumlitteratur og forelesninger som er gjennomgått i studieprogrammet er benyttet som ballast og fundament for deler av denne oppgaven. Videre er det gjennomført kvalitative informantintervju som en hovedkilde i oppgaven. Disse intervjuene var av semistrukturert art, og intervjuguide var utarbeidet på forhånd.

Ved å benytte en kvalitativ metode ville det bli lettere å innhente tilfredsstillende data. Bakgrunnen for dette er at ikke finnes noen kvantitative undersøkelser som sier noe om ICS. Dessuten var primærønsket å redegjøre for om ICS-baserte system(er) er en mulig løsning på de problemene vi har med samvirke i Norge. En viktig vurdering var også at kvalitativ tilnærming vil gi meg mer kompetente og fyldigere svar. En utfordring ved en kvantitativ undersøkelse ville også vært å stille de rette spørsmålene for å få avdekket problemer. Kvalitativ metode er derfor best egnet når man ønsker dybdeforståelse (Yin, 2011). Videre var intensjonen å sammenligne funnene fra informantene opp mot andre informanter.

4.1 Metodekritikk

Å basere seg på sekundærlitteratur har noen begrensinger, da mye av informasjonen eller tolkningen av data baserer seg på andres arbeid. Det har derfor vært viktig å være kritisk til kilder. Det vil uansett være en mulighet for at feil eller unøyaktighet fra de benyttede kildene har forplantet seg til denne oppgaven.

Den kvalitative delen av studien krever høy nøyaktighet, for så en tolkning av funn etterpå. Det er viktig at man referer det som faktisk blir sagt og ikke tolker resultatet før til slutt. Det er heller ikke snakket med «alle», noe som gir rom for at det i oppgaven er informasjon og/eller synspunkter som ikke er representativ for alle etatene eller selskapene. Det har dessverre vært begrensede muligheter til å intervju andre enn de disponentene som er benyttet. Det har vært et poeng å se på Statoils implementering av Incident command system/Incident management system (IMS), sammen med andre offentlige etaters system. Imidlertid skal man være bevisst på at man ikke kan sammenligne offentlige etater direkte med Statoil, da de ikke er kommersielle på samme måte. Det kan også tenkes at det i intervjuene

har framkommet mer politisk korrekte svar enn den faktiske sannheten. Dette er en svakhet som er vanskelig å avdekke. Likefullt er det vesentlige for ICS i seg selv fordelene eller ulempene benyttelse av systemet medfører. Inntrykket er at det ligger mye prestisje i beredskapsarbeid blant de som jobber med dette. Det er derfor også en mulighet for at ikke alle sannheter framkommer fra informantene. Det har også tidvis vært vanskelig å komme i kontakt med potensielle informanter, noe som gjør at det ikke er gjennomført intervju med enkelte personer. Oppgaven er i tillegg begrenset til organisasjoner som allerede har en form for «felles» beredskapssystem, derfor er helsesektoren i stor grad utelatt som informanter. Dette er en svakhet, men et bevisst valg. Som substitutt for dette er det tatt utgangspunkt i litteratur der disse omtales.

4.2 Valg av informanter

Rekruttering av informanter ble gjort gjennom mitt kontaktnett. Det første steget var å benytte kontakter på jobb for å skaffe oversikt over hvem som ville være interessante å snakke med. Det kom ganske tidlig fram at en av våre doktorgradsstipendiater hadde gode kontakter og kunne bistå i å formidle direktekontakt med representanter innenfor Statoil. Det er imidlertid ikke alltid lett å få avtalt intervju med disponenter, da tiden ikke bestandig strekker til. Dette er sannsynligvis en problemstilling mange som forsker kjenner seg igjen i. Det er ikke slik at man har tid til å stille som intervjuobjekt når som helst. Nå skal det sies at informantene har vært svært imøtekommende, men av ulike årsaker som er nevnt ovenfor har det tatt tid å få til alle intervjuene. Informanter har vært fra Politiet, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Hovedredningssentralen, Brann- og redningsetaten, Statoil, Helsesektoren og Kystverket. De fleste av informantene hadde ledene funksjoner innen beredskapsarbeid. (For fullstendig liste se vedlegg: «C»).

Andre informasjonskilder som er benyttet, men som ikke er gjennomført strukturerte intervjuer med er kontakter fra tidligere. Dette er primært politifolk, brannkonstabler og personer som driver prehospital behandling. Disse har bidratt til å gi mer kunnskap og/eller forklaringer vedrørende problemstillinger som har dukket opp underveis. Dette har i stor grad dreid seg om informasjon og erfaringer de har gjort på egen arbeidsplass.

4.3 Forberedelse til intervju

Det var viktig å ufarliggjøre intervjuprosessen. Informantene selv fikk velge tid og sted for intervju. Geografi var også et viktig moment, og dette førte til at de fleste intervjuer måtte tas over telefon. Intervjuformen var semistrukturert. På denne måten får man en god samtale og

ikke bare en opprømsing av spørsmål. Dette gjør også at forskeren har mulighet til å forfølge temaer som kommer opp underveis i intervjuet (Smith, Flowers & Larkin, 2009). Det er i tillegg mange mellommenneskelige faktorer som spiller inn ved denne typen intervju. Flere faktorer som man kanskje ikke tenker på, er blant annet aldersforskjell mellom intervjuer og intervjuobjekt - dog ble ikke dette noe problem. Intervjuguidene ble utarbeidet med bakgrunn i problemstillingen og det ble valgt ut spørsmål om temaer som det var ønskelig å få belyst. Intervjuguiden ble sendt til veileder, hvorpå de nødvendige endringer og justeringer ble utført på bakgrunn av veileders tilbakemelding.

4.4 Organisering av data

De fleste intervjuer som har blitt gjort er tatt opp på nettbrett eller mobiltelefon etter å ha bedt om informantens tillatelse. Årsaken til at det var ønskelig å ta opp intervjuene var å få en god flyt og ikke bli forstyrret av skrivingen. I tillegg sikrer man seg at alt kommer med, slik at en kan analysere dataene i rolige omstendigheter.

Måten å analysere på var ved hjelp av «koding». Denne prosessen er nevnt av Charmaz, (2006). På denne måten får man trukket ut essensen av hva som blir snakket om og det blir lettere å strukturere. Intervjuene ble lyttet på én gang, den gangen de ble transkribert, deretter ble de slettet slik at disse ikke kom på avveie. Intervjuene ble transkribert ord for ord, med noen få unntak. Det ble brukt mye tid på transkribering, da også av funn som ikke var direkte relevante for problemstillingen. Likevel er dette nyttig for å få en bredere forståelse. Et annet viktig poeng med transkribering er at det normalt sett er lettere å huske ting en har skrevet. Dette kan hjelpe i prosessen med å strukturere/sammenligne data.

Enkelte av samtalene på telefon ble ikke tatt opp da, dette ikke var ønskelig fra vedkommende. Dette gjelder spesielt de av kildene det ikke er gjennomført «intervju» med, men heller uformelle samtaler. I stedet ble det notert for hånd under disse samtalene. Det resulterte i at strukturen ble noe oppstykket og usammenhengende. Likevel anses ikke dette som problem, da disse samtalene var korte.

Valget av metode synes i ettertid gunstig da det ga mer innsyn enn forventet. Informasjon fra informantene var med på å utvide oppgaven, og dette førte til at oppgaven ble bredere og mer helhetlig.

4.5 Transkriberingsprosessen

Transkriberingsprosessen var en møysommelig prosess, da dette tar mye tid. Å sette ordene på «papir» i samme tempo som dialogen på lydsporet går, er svært krevende. Dette resulterte i mye spoling og pauser for å sikre at alt kom med. I tillegg ble det veldig mange sider tekst, gjerne usammenhengende. Det er viktig å transkribere, og måtene man kan gjøre dette på er mange. Ofte avhenger det av hvilke type analyse man ønsker å gjøre (Langdridge, 2006). Ideelt sett, med tanke på effektivitet, bør en kanskje ha stoppet intervjuobjektene underveis de gangene samtalen sklir ut, men dette kan da ødelegge flyten i samtalen. Derfor ble ikke dette gjort. I tillegg hadde informantene mange gode momenter og tips til temaer som burde belyses i oppgaven. Dette ble ikke transkribert, men heller notert på eget ark og fulgt opp i senere tid. Transkriberingsprosessen er også en begynnende analyse (Kvale, 2001). Dog er hovedformålet å få plassert teksten i den rekkefølgen den kom, slik at man har oversikt.

4.6 Relabilitet og validitet

Hvordan funnen er presentert i denne oppgaven er et resultat av min tolkning, og alt er prosessert og filtrert gjennom meg før det kom på papiret (Yin, 2011). Det er selvfølgelig svært viktig at dataene er nøyaktige og ikke minst pålitelige. Intervjuformen var semistrukturert. Det var viktig for meg at spørsmålene ikke var for lukket. Spørsmålene ble omformulert for å passe hver enkelt av etatene/organisasjonene. Like vel var malen den samme, på bakgrunn av dette ble et derfor stilt relativt like spørsmål. Målet med relativt like spørsmål var at objektet kanskje ville tenke på spørsmålet på en annen måte enn en av de andre informantene og dermed komme med ekstra informasjon. Det ble også laget notater på ønsket oppnåelse med de forskjellige spørsmålene.

Det har vært gjort mange litterære funn om krisehåndtering i forbindelse med denne oppgaven. Det meste av dette peker i samme retning, men gir ingen klare anbefalinger om organisering og rapporteringslinjer i en krise. Dette kan komme av at samvirkeprinsippet er et relativt nytt hovedprinsipp og at det rett og slett ikke har vært sett på som like vesentlig for krisehåndtering som det er i dag.

Som nevnt i «Transkriberingsprosessen» var det viktig å gjengi intervjuene så godt som mulig. På denne måten unngås det at noe blir fortolket til fordel for intervjuobjektet (Krumsvik, 2013). Hva gjelder Statoil, var jeg bevist på at det var mulig informantene ville framstille seg i ønsket lys. Informantene som er intervjuet der er også de som i all hovedsak er endringsagenter og skal implementere ICS/IMS. Det er var derfor heller ikke sikkert at de

ønsker å diskutere, eller snakke om delikate problemstillinger ovenfor en utenforstående. Etter å ha lest intervjuene er inntrykket likevel at resultatet ble en god og reflektert informasjon fra nettopp disse, både hva gjelder positive og negative sider. Dette gjelder for så vidt også de andre informantene. På grunn av valget av kvalitativ metode kommer man som forsker tettere på informantene enn ved en kvantitativ metode, og det er mulig at en kan bli påvirket av deres synspunkt og holdninger, samt få sympati for dem (Krumsvik, 2013). Det er lagt vekt på at oppgaven skal drøfte både negative og positive sider ved systemet, og det er vanskelig å si om systemet fungerer på tvers av alle etater i Norge, uten at det har vært testet i en krise eller øvelse. I så måte bør det gjøres en ny undersøkelse en tid etter at systemet eventuelt har blitt utprøvd. Om oppgaven bare hadde tatt for seg de positive aspektene med systemet ville det nok kunne bli stilt spørsmålsteget med reliabiliteten og validiteten til rapporten. Dette er man som forsker bevisst på, og en sørger derfor for at begge sider blir belyst. På samme vis ville studiens validitet bli kompromittert om informantene som benyttet et ICS-basert system hadde unnlatt å svare på negative sider ved dette, eller snakket nedlatende om andre beredskapssystemer. Informantene hadde tilsynelatende ingen interesse av å snakke med andre systemer, men hadde selvfølgelig mange argumenter for hvorfor de har valgt som de gjorde, uten at de forsøkte å skjule eller bagatellisere problemene de opplever ved systemet. Ved å bruke teori til å bekrefte empiriske funn styrkes validiteten, på samme måte som en kan bruke teori til å avkrefte funn. Dette kan selvfølgelig sies å svekke validiteten også, da man kan diskutere informantenes validitet, men ulike oppfatninger og meninger fra individ til individ er vanskelig å unngå.

Når det gjelder de teoretiske funnene er det også der viktig å være kildekritisk (Jacobsen, 2005). Det er klart at om man henter informasjon av noen som benytter ICS selv, er ikke dette på alle måter like objektivt som artikler skrevet av eksterne granskninger, på samme måte som granskningen Statoil selv satte i gang etter In Amenas også kan antas å være en tanke pro-Statoil. Imidlertid gjelder dette også andre etater som benytter andre systemer og er fornøyde med disse. Norges offentlige utredninger har derfor vært til stor nytte for meg for å belyse problemer. En annen svakhet er mangelen på informanter fra helsesektoren. Dette er imidlertid tatt høyde for. To av informantene hadde også relasjon til hverandre, dette ble på bakgrunn av oppgavens innhold ikke vurdert som komprimerende.

4.7 Litteratursøk

Oppgaven var å studere og diskutere en implementering av et system undertegnede i utgangpunktet visste lite om, og det var derfor viktig å starte i riktig ende. Det aller første som ble gjort var å begynne med et søk på Wikipedia for å få en oversikt. Dette var også greit for å kunne ha en felles plattform og litt mer kunnskap før det ble etablert kontakt med kvalifisert personell på systemet. Fra kontaktene fra tidligere ble det meg tilsendt mye litteratur på mail, og dette var med å danne grunnlaget for søk på internett senere.

Søkemotorer som google.com og scholar.google.no er de som ble benyttet. Søkeord som er benyttet er i hovedsak ICS, Incident Command System, ELS, Enhetlig Ledelsessystem, Proaktiv metode, Lokal Redningsentral, PBS, Politiets Beredskaps System (del 1, 2 og 3), regjeringen, direktorats navn, gjerne sammen med ordet «organisering», osv. Den første tiden av studiet gikk med til lesing, produksjon av tankekart, lister og notater. Noen kilder som har bidratt til undertegnedes forståelse er ikke referert til i oppgaven, men all denne informasjon er kryssjekket med valide kilder for så å referere til de kilder som er pålitelige. Fagplaner og litteraturlister fra tilsvarende studier er også benyttet for å få et litt bredere perspektiv. Sistnevnte har vært en prosess gjennom hele oppgaven, men måtte begrenses da det ble for omfattende.

Ellers har veileder vært svært behjelpelig med å finne flere interessante artikler som ikke bare omhandler ICS, men en del av utfordringene ICS hevder å kunne gjøre noe med. Det har vært etablert kontakt med mange bekjente innenfor ulike fagmiljøer og derfra har det kommet mange tips om litteratur, samt muligheten til å låne dette.

Som nevnt ovenfor er kontakter fra tidligere bedt om å sende relevant informasjon fra deres arbeid. Dette har i stor grad vært gjort, og har vært med på å danne grunnlag for oppgaven. Det har ikke manglet på informasjon, og utfordringen har blitt å begrense, snarere enn å finne.

4.8 Avgrensninger

Oppgaven er omfattende. Det har derfor måttet foretas en del avgrensninger. Selve implementeringen av ICS i organisasjonen og hvordan dette blir gjort, er ikke vektlagt da dette ikke er så interessant i et samfunnssikkerhetsmessig perspektiv. Hva som er mer aktuelt er hvordan systemet kan bli utnyttet ved hendelser. Alle organisasjonsmodeller for krisehåndtering har heller ikke kunnet bli med, da det er for mange. I all hovedsak dreier oppgaven seg om ICS-baserte systemer, og grunnen til dette er at det er få som bruker et

«rent» ICS. Likevel er et «rent» ICS presentert tidlig i oppgaven. Dette er for at det danner grunnlaget for alle de andre systemene som er omtalt som «ICS-baserte systemer».

Hovedredningssentralenes organisering i Norge, og måten de opererer på, er jeg bevisst valgt å diskutere lite. Dette ble gjort fordi Hovedredningssentralene i stor grad er overordnet.

Politiets beredskapssystem er delvis gradert, og studien er derfor avgrenset til å kun omhandle den allment tilgjengelige delen. Beredskapen i Norge er for omfattende til at alt kan omtales, gitt denne oppgavens omfang. Spesielt når man kommer på departement- og direktoratsnivå, der det er et sektorinndelt ansvar der alle har forpliktelser for beredskapen i sin egen sektor. På bakgrunn av dette er mange departementer og direktorater utelatt. Flere er likevel nevnt, men hovedvekten ligger på de departementene som har direkte ansvar i sivil beredskap, da i form av redningsarbeid og nødetater (Se vedlegg: «D»). Videre er kommunikasjon via radio i stor grad utelatt, da dette allerede er definert som et problem og Direktoratet for nødkommunikasjon jobber med denne utfordringen.

5.0: Analyse og funn

I denne delen vil det redegjøres for funn. Delen starter først med en generell omtale av dagens organisering av beredskap. Det er vedlagt et forenklet organisasjonskart som beskriver organisasjonsstrukturen i Norge. Videre beskrives ICS og hvordan systemet benyttes i Norge i dag, samt beredskapssystemene til andre etater. Informantenes innspill om viktige faktorer for en god og vellykket respons vil beskrives, i tillegg til dagens samvirke mellom etatene. Til slutt vil det oppsummeres hvilke styrker og svakheter bruk av et ICS-basert system kunne ha dersom det i Norge skulle bli innført i stor skala.

5.1 Dagens beredskapsorganisering i Norge

Norge er i dag et demokratisk og trygt land. I januar i år skrev Aftenpostens nettutgave artikkelen: «25 grunner til at Norge er det beste landet i verden» (Flaaten, 2014). Artikkelen refererer til *Huffington Post* som beskriver 25 grunner til at nordmenn har stor grunn til å være fornøyd med landet sitt. Videre beskriver de Norge slik: «It's really safe», og de refererer til forskjellige lovverk, våre vakre byer og vakre og røffe natur (Miller, 2014). Det er min personlige oppfatning at nordmenn flest er enig i mye av dette.

Dette betyr ikke at landet er trygt for alle bestandig, årlig gir DSB ut dokumentet «Nasjonalt Risikobilde» (DSB, 2013). Dette dokumentet *«presenterer og beskriver alvorlige risikoforhold, og presenterer resultater fra risikoanalyser som er gjort av et utvalg uønskede*

hendelser med katastrofale konsekvenser for samfunnet» (DSB, 2013). Utgaven i 2013 har anslått risiko og beskriver denne på 14 ulike scenarioer som kan ramme samfunnet. I tillegg presenteres 3 scenarioer der risikoen ikke er beskrevet. Dokumentet er utgitt med det formål at det skal kunne hjelpe alle aktører i samfunnet å forberede seg best mulig på katastrofer (DSB, 2013). Fjorårets utgave har beskrevet følgende risikovurderte scenarioer som er potensielle (kronologisk etter risikostørrelse, lavt nummer = lav risiko):

1. Gassutslipp på industrianlegg	8. Storm i indre Oslofjord
2. Brann på oljeterminal i by	9. Kvikkleireskred i by
3. Tre samtidige skogbranner	10. Skipskollisjon på Vestlandskysten
4. Olje- og gassutblåsning på borerigg	11. Varslet fjellskred Åkneset
5. Flom på Østlandet	12. Langvarig strømrasjonering
6. Langvarig vulkanutbrudd på Island	13. Pandemi i Norge
7. 100-års solstorm	14. Atomulykke på gjenvinningsanlegg

(DSB, 2013.)

Dette er som sagt bare et utvalg hendelser og andre hendelser kan selvfølgelig ramme, men dette er etter mitt skjønn en god veileder for hvilke type scenarioer vi bør tenke på i beredskapsplanlegging.

Felles for de nevnte scenarioene er at de krever respons fra flere etater. Nedenfor er det derfor sett på hvordan beredskapen i Norge er bygget opp. Det offentlige Norge i dag er sektorinndelt. Dette kan man tydelig se om man går inn på Regjeringens nettsider (for organisasjonskart se vedlegg: «E»). Regjeringen Solberg er (pr. d.d.) på toppen av hierarkiet, og styrer sine 15 departementer (Hovde, 2014).

5.1.1 Justis- og beredskapsdepartementet og deres direktorater

Sektorprinsippet står sterkt i norsk statsforvaltning. Den enkelte statsråd er ansvarlig for samfunnssikkerheten og beredskapen i egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet er gitt et særlig ansvar i å samordne beredskapsarbeidet på tvers av sektorene. Samordningsansvaret rokker ikke ved det konstitusjonelle ansvaret som ligger hos den enkelte statsråden i egen sektor. Justis- og beredskapsdepartementet er på lik linje med andre departement ansvarlig for samfunnssikkerhetsarbeidet i egen sektor (Informant 2, DSB). Underordnet departementene ligger direktoratene, Justis- og beredskapsdepartementets har overordnet ansvar for blant annet PST, POD, DSB og HRS.

Blant disse direktoratene er det DSB som har det overordnede ansvaret for å tilrettelegge for samarbeid på direktoratsnivå. Dette gjelder også de direktoratene som ikke ligger under Justis- og beredskapsdepartementet. Det er flere direktorater som er direkte underlagt, men som nevnt er oppgaven begrenset til de som har direkte tilknytning til nødetatene. DSB, som har et overordnet ansvar, har også ansvaret for Sivilforsvaret og Brann- og redningstjenesten. Sivilforsvaret er inndelt i 20 distrikter som sammen dekker hele landet (Sivilforsvaret, 2014). Brann- og redningstjenesten er kommunal², og det var 428 kommuner i landet per 2013 (Thorsnæs & Berg, 2014). Flere kommuner har gått sammen om felles brannvesen, DSB operer i sin brannstudie med i overkant av 295 brann- og redningsvesen (DSB, 2013). Sammen har brann- og redningsvesenet 19 brannvarslingssentraler, med tilhørende distrikter. (For organisasjonskart, se vedlegg: «F»).

POD og PST har sammen ansvaret for de 27 politidistriktene i landet (Se vedlegg: «G»).

HRS er inndelt i to, og vi har to «HRS-distrikter». Disse deles på 65 grader nord og hver har ansvaret for sin respektive del. HRS har også det overordnede ansvaret for de lokale redningssentralene (Iversen & Haugli, 2014). (For organisasjonskart, se vedlegg «I»).

5.1.2 Helse- og omsorgsdepartementet og deres direktorater

Dette departementet har ansvaret for Helse-Norge. De er sidestilt med Justis- og beredskapsdepartementet og administrerer sine avdelinger (direktorater). Det er spesialhelseavdelingen (SHA) som har ansvaret for å godkjenne offentlige og private sykehus, og det er også de som fordeler oppgaver mellom regionene (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). Organiseringen i helsevesenet er sektorinndeling. Her er Norge delt inn i fire regioner, Helse Sør-Øst, Helse Vest, Helse Midt og Helse Nord. Underlagt disse igjen finner man de Akuttmedisinske kommunikasjonsentralene (AMK 113). Av disse er det 19 stykker fordelt relativt jevnt på regionene (Helsedirektoratet, 2014). (For organisasjonskart, se vedlegg: «H»).

5.1.3 Nød- og redningsetatene

Til sammen utgjør disse to departementene og deres underliggende organisasjoner de tre nødetatene i Norge. Kommunene har i tillegg et ansvar for å ivareta eget brannvesen. Vi har dessuten mange andre som vil ha et ansvar ved en hendelse, og eksempelvis ved oljesøl på havet vil Kystverket, som ble underlagt Samferdselsdepartementet (1. januar 2014), bidra sterkt. Forsvaret, som ligger under Forsvarsdepartementet, vil utgjøre en bistandsressurs i

² Cirka antall brann- og redningsvesen er 295, på bakgrunn av at flere kommuner deler på dette (DSB, 2013)

gitte situasjoner, på lik linje med andre departementer og deres direktorater. Utfordringen her er at det ikke er like lett å se hvem som ligger under hvem, og hvilke ansvarsområder det gitte departement har per dags dato. Antall departementer kan endre seg fra regjering til regjering og fra år til år, men det er aldri mindre en 7 (Hovde, 2014).

Det er også forskjellige lovverk og forskrifter som styrer våre tre nødetater, og det er ulik utdanning og utdanningsløp (Informant 1, POD). Det er i tillegg tette samarbeidsavtaler med Forsvaret og HRS, Forsvaret og POD og Forsvaret og Kystverket. Dette bekrefter det som står beskrevet i de nye forskriftene om dugnaden det norske redningsarbeidet er (Instruks for redningstjenesten, 2013).

5.1.4 Norges geografi og sektorinndeling

Norge har i dag 428 kommuner fordelt på 19 fylker (Kartverket, 2014). Hver kommune har ansvaret for å sørge for eget brannvesen. Imidlertid er det uklart nøyaktig hvor mange brannvesen det er i Norge, da flere kommuner har gått sammen om felles brann- og redningsetat. DSB har i sin studie fra 2013 kommet fram til et cirka antall på 295. Politiet har delt Norge inn i 27 politidistrikt, mens helsevesenet har delt landet inn i 4 regioner med 19 AMK-sentraler (Helsedirektoratet, 2014). Sivilforsvaret er organisert med 20 sivilforsvardistrikt og det er i tillegg til dette 34 interkommunale utvalg mot akutt forurensning (Justis- og beredskapsdepartementet, 2001). Mange av disse sektorene eller grensene overskrider hverandre. Dette kan føre til at man som for eksempel helsevesen må forholde seg til to politidistrikt ved enkelte lokasjoner.

Sogn og Fjordane politidistrikt har til eksempel ansvaret for Vanylven kommune i Sunnmøre (Informant 1, politiet). Dette fører til at ved en hendelse som krever samhandling fra politietaten og helsevesenet, vil helsevesenet måtte forholde seg til et annet politidistrikt enn de ellers må i regionen (Se vedlegg: «K»). Dette er ikke unikt for den aktuelle plassen og det finnes flere eksempler på situasjoner som dette. Et aspekt som forsterker problemet er at sambandsdekningen er dårlig i distrikter med høye og bratte fjell. Dette fører gjerne til at det blir benyttet mobiltelefon som erstatning for fungerende samband. Den nevnte informant har ofte erfart at informasjon må gå gjennom flere ledd før den mottas av operativ uteleder, i dette tilfellet politiets operasjonssentral for Sunnmøre (Ålesund) til operasjonssentralen i Sogn og Fjordane (Florø), som så ringer direkte til operativ uteleder (Informant 1, politiet). Dette gjør at informasjonsflyten er dårlig og man blir avhengig av å ha mobilnumrene til andre redningsetatene for å kunne snakke sammen før og under en innsats. DSB har laget kart over beredskapsdistriktene i Norge, og her vil man kunne se flere eksempel på overnevnte

problemstilling (DSB, 2014). DSB har foreslått en grundig gjennomgang av beredskapen i Norge. Dette har så langt Justis- og beredskapsdepartementet ikke valgt å gjøre. De har imidlertid valgt å se på sårbarhet og innledningsvis avgrenset dette til det digitale rommet (Informant 2, DSB).

5.1.5 Oppsummering

Vi har i dag en organisering i beredskaps-Norge som gir oss:

- 2 hovedredningssentraler (Hovedredningssentralen, 2014)
- 19 AMK-sentraler (Helsedirektoratet, 2014)
- 19 brannvarslingssentraler, (DSB, 2013)
- 19 fylker (Kartverket, 2014)
- 20 sivilforsvarsdistrikt (Sivilforsvaret, 2014)
- 27 politidistrikt 112, (Gjone, G., 2009)
- 27 lokale redningssentraler (PBS, 2011)
- 34 interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2001)
- 428 kommuner, med tilhørende brann- og redningsvesen³ (Kartverket, 2014)

Man ser av dette at flere etater nødvendigvis må forholde seg til mer enn én region/et distrikt innen andre etater. Per AMK- eller 110-brannvarslingssentral er det 1,42 politidistrikt. Med dette kan man si at det er en relativt stor sjans for at på distriktsgrensene vil AMK måtte samhandle med to politidistrikt samtidig. Dette avhenger så klart av tettheten av sentraler. I dag er den største tettheten av AMK-sentraler på Sør-Østlandet. Det samme gjelder også for politidistriktene, slik at samhandling ved en grenseoverskridende krise omkring Osloregionen gir flere aktører enn for eksempel rundt Bodø-området. Det er heller ikke slik at de 19 fylkene og de 19 AMK- eller 110-sentralene nødvendigvis deler grenser. Et godt eksempel på dette er Harstad-Narvikområdet.

Et tenkt scenario er et oljeutslipp fra feltene Nordland I og III, med samme utvikling og skadeomfang som ved DHW-hendelsen i Mexicogolfen (National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil spill and Offshore Drilling (2011). Utslippet blir tatt av strøm og vind og ført inn mot kysten og nordover. Dette vil da kunne innbefatte samhandling fra blant annet

³ Flere kommuner deler brannvesen (DSB,2013)

HRS, politiet, brann- og redningstjenesten, Helse/AMK, fylke, sivilforsvaret, kystverket, IUA, forsvaret og ansvarlig forurensere.

Om man ser på dette scenarioet vil samhandlingen i akutfasen da primært kunne bli mellom følgende (andre aktører vil kunne komme inn i en senere fase):

- 1 HRS (HRS i Bodø) (Til liv og helse er avklart)
- Kystverket
- Ansvarlig forurensere
- 1(2*) Fylke(r) (Nordland) (*Om Troms blir berørt)
- 1 Helse (Helse-Nord), (Inntil liv og helse er avklart)
 - o Deres AMK-er (Harstad, Bodø og Helgeland)
- 4 Politidistrikt (Helgeland, Salten, Midtre Hålogaland og Troms)
2(3*) Sivilforsvardistrikt (Midtre Hålogaland, Nordland og Troms om de blir berørt*)
- 5(6*) IUA (Helgeland, Rana, Salten, Narvik & Ofoten, Vågan og Vesterålen, samt Sør-Troms om de blir berørt)

I eksempelet over er det flere grenseoverskridende ansvarsområder, HRS, kystverket, ansvarlig forurensere sammen med Helse-Nord dekker hele nedslagsområdet. Helsevesenet har tre AMK-sentraler som blir berørt, samt «x» antall sykehus og legevakter.

De som bare har ansvarsområder innenfor nedslagsfeltet er politidistriktene, sivilforsvaret, og de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning. Her har verken IUA, politidistriktene eller sivilforsvaret de samme geografiske inndelingene på ansvarsområder. I tillegg har alle etater forskjellige organisasjonsstrukturer eller beredskapsplaner/systemer. Alt dette sammen gjør samhandlingen meget utfordrende (Informant 1, POD).

5.2 ICS i Norge

(Der ikke annet er nevnt i dette kapitlet: «ICS i Norge» er kilden: Informant 1, DSB).

Norge har ikke noe system i dag som heter ICS eller som er identisk, det vi har gjort er å tilpasse og benytte de delene av ICS som er relevante for Norge (DSB, 2011). Systemet som er innført i dag heter Enhetlig ledelsessystem (ELS). Dette systemet er tilpasset prinsippene om ansvar, likhet og nærhet og den organiseringen vi har av brann- og redningsvesenet, samt organisering av håndtering av akutt forurensning. Veiledningen gjør et poeng av at nasjonalt tilpasset ICS er benyttet av flere land og at ICS er anbefalt av IMO, FNs sjøfartsorganisasjon (DSB, 2013).

Tanken på å implementere et tilpasset ICS og behovet for et slik system startet allerede rundt år 2000 med bakgrunn i en utvekslingsordning hvor brannsjefer og ledende befal var i USA og studere innsatshåndtering og ICS-systemet. DSB gjennomførte et prosjekt i 2006 som var tverretattlig. Dette konkluderte med at det var behov for brannvesenet å etablere et innsatsledelsessystem basert på ICS. DSB etablerte en arbeidsgruppe i 2008 som skulle utarbeide systemet basert på ICS for sivilforsvaret og brann- og redningstjenesten. DSB ønsket å styrke brannvesenet i langvarige innsatser hvor man har behov for ressursstyring. Utvekslingsordningen til USA og oppgaven til disse personene var blant annet å gjøre seg opp en mening om hvordan ICS kunne passes Norge. Det overordnede målet var å lage et enhetlig ledelsessystem for brann- og redningsvesenet, basert på deres behov (DSB, 2011). Når dette systemet var utviklet og beskrevet ble det pekt på problemstillingen at brann- og redningsvesenet gjennom sin rolle i håndtering av akutt forurensning måtte forholde seg til to forskjellige ledelsessystemet avhengig av hendelsestype. Systemet ble brukt av IUA og deres eget system. DSB så utfordringen, og i samarbeid med Klima- og forurensningsdirektoratet (i dag Miljødirektoratet) og Kystverket ble det utviklet et felles system innenfor to ansvarsområder. I 2011 kom som veilederen om ELS. DSB ønsket et kapittel i veilederen om hvordan systemet passer i redningstjenesten, men dette ble ikke beskrevet da det på den tiden var planer om revisjon av regelverket som regulerer redningstjenesten. ELS er et verktøy for brann- og redningsvesenet og Sivilforsvaret for å kunne effektivt håndtere de oppgavene de har ansvar for i en hendelse. I dag implementeres opplæringen i utdanningen på Norges Brannskole, og i Sivilforsvaret.

5.3 Etater, organisasjoner, private aktører og deres systemer

Dagens beredskapsstruktur er fragmentert og det finnes ikke noen allmenn systematisk oversikt over tilgjengelige beredskapssystemer. Nedenfor er det en beskrivelse av de mest sentrale aktørene og systemene. Dette er organisasjoner som i høy grad kan være aktuelle for implementering av et ICS-basert system.

5.3.1 Hovedredningssentralen (HRS)

I Hovedredningssentralens interne dokumenter står det følgende: «HRS skal være et samvirke- og koordineringsorgan som drives slik at de effektivt og kvalitetsmessig sikrer samfunnets behov for samordning og koordinering av redningsinnsats fra forskjellige ressurser» (HRS, 2013).

De viktigste ressursene til HRS er forsvarets 330-Skvadron. Disse ressursene har HRS full kontroll over og kan benyttes etter eget ønske. Andre etater som HRS koordinerer er blant annet:

- FORF ⁴	- Forsvaret
- Helse	- Sivilforsvaret
- Brann	- Telenor
- Politi	- Kartverket
- Kystverket	

De grunnleggende prinsippene til HRS er samvirke, koordinering og integrering. De to Hovedredningsentralene ligger under Justisdepartementet og hver av dem er overordnet de Lokale redningsentralene (HRS, 2013). I henhold til den kongelige resolusjonen av 4. juli 1980 aktiviseres HRS av seg selv eller av LRS. Det er Redningsleder ved HRS som beslutter om dette er et oppdrag som krever HRS eller en LRS-organisasjon.

I praksis kan man si at HRS har som hovedregel overvåking- og ressursstyringsansvar, samt ansvaret ved maritime- og luftfartshendelser. Dog kan de likevel overta andre oppgaver om de blir forespurt dette. Ved en uønsket hendelse som innbefatter liv eller helse offshore er det derfor HRS som blir den mest nærliggende samvirkeaktøren for aktuell operatør. (For organisasjonsstruktur se vedlegg: «I»).

5.3.2 Lokal Redningsentral (LRS)

De lokale redningsentralene er underlagt HRS og har som hovedregel det utøvende ansvaret i redningsarbeid. Det er også disse som aksjonerer i det enkelte politidistrikt. Ved en hendelse av en slik karakter at LRS ikke har kapasitet til å utføre sine plikter, kan HRS aktiveres og ansvaret for koordineringen flyttes dit (PBS I. 2011). En lokal redningsentral består av normalt sett av følgende aktører, alt etter hendelsens type og lokasjon: (For organisasjonskart, se vedlegg: «J»).

- Politimester (leder)	- Avinor
- Brannvesen	- Heimevernet
- Helsetjenesten	- Sivilforsvaret
- Havnevesen	- Telenor
- Kystverket	- Én representant fra FORF

⁴ Frivillige organisasjoners redningsforbund

5.3.3 Politiets beredskapssystem (PBS)

Politiets beredskapssystem (PBS) er underlagt Nasjonalt beredskapssystem og er inndelt i tre kategorier.

- PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap
- PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter
- PBS III: Politidistriktenes egne planverk

PBS I ligger åpent på nettet, mens II og III ikke er tilgjengelig for allmenheten. Her ville det vært interessant å se på de lokale planverkene, men det har ikke lyktes meg å få innsyn. Etter opplysning fra politidirektoratet (POD) er disse to gradert materiale. Politimester i Vest-Finnmark, Torbjørn Aas, har likevel skrevet en grei oppsummering som ligger tilgjengelig på Politi.no (Aas, 2011).

Allerede i 2007 fikk politiet det første dokumentet som omhandlet politiets beredskapsinstruks. Dette var da en veiledning fram til den oppdaterte versjonen kom 1. juli 2011. Disse er nå å anse som retningslinjer og ikke en veiledning som tidligere (POD, 2011). I PBS III er det beskrevet: Planverk, aksjonsplaner, operasjonsplaner, øvelsesplaner, instruksjoner, ordre, tiltakskort og rutinebeskrivelser (Aas, 2011).

Politiets systemet PBS-WEB, som er et elektronisk oppslagsverk hvor de kan se de andre politidistriktenes planverk (POD, 2011). Dette vil lette samhandling på tvers av politidistrikt, men vil ikke etter mitt skjønn gjøre noen forskjell for andre aktører som samvirker med etaten.

5.3.4 Enhetlig ledelsessystem (ELS), (Brann- og redningsetaten)

Dette er et system som ble utviklet av DSB på bakgrunn av et definert behov for tydeligere samhandling ved brann, redning og akutt forurensning. Systemet er utviklet i samarbeid mellom DSB, Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet (Veileder om enhetlig ledelsessystem, 2012). Systemet er benyttet av brannvesenet, sivilforsvaret og kystverket. Andre har også adoptert systemet.

ELS er utviklet etter modellen til ICS, og det er tilpasset prinsippene om nærhet, likhet og ansvar. Samvirke er ikke omtalt. Dette kommer av at prinsippet om samvirke ikke kom før i 2012, som et resultat av definerte utfordringer vedrørende samhandling under terroren i Oslo og Utøya året før (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Likefullt er systemet utviklet for nettopp å styrke samhandlingen mellom de tre aktørene Brann- og redningsetaten,

Kystverket og Sivilforsvaret. I følge veiledningen kan ELS benyttes ved internasjonalt samarbeid da funksjonsbetegnelser og prosedyrer er gjenkjennbare (DSB, 2011).

5.3.5 Helsevesenets beredskapssystem

Det har kommet en Nasjonal Helseberedskapsplan 2.0, den 2. juni 2014. Denne omhandler mye, men kan virker den noe ufullstendig. Dette mener jeg på bakgrunn av at den sier lite om de forskjellige funksjonene i en kriseberedskap, men beskriver ting mer generelt. Den legger altså til grunn en veiledning på hva som skal gjøres, men beskriver ikke hvordan. Det er også kommet nasjonale veiledere etter 22. juli som også omhandler helse. Blant annet en veileder om masseskadetriage, veileder om pågående dødelig vold, håndtering av dødelig vold og en veileder for AMK legevaktsentral. Disse er imidlertid ikke samlet i noe felles enhetlig system.

Som informant sa: «Jeg tror svaret er så enkelt som at helse ikke har noe enhetlig system. Dette er interessant. Jeg tror det er en svakhet med måten vi tenker beredskap på i helsesektoren. Store hendelser skal løses ved hjelp av en rekke individuelle beredskapsplaner, som utarbeides på "hvert ness"» (Informant 1, Helsesektoren)

Helsedirektoratet skrev på sine sider (25.april 2014) at Nasjonal Kompetansetjeneste for prehospital akuttmedisin skulle levere et forslag til planverk for organisering på et skadested. Dette vil da forhåpentligvis dekke noe av det som kan virke mangelfullt i veilederen.

5.4 Viktige forutsetninger for god respons på tvers av etater

Informantene er ikke unisont enige om organisering og beredskapssystem. Imidlertid er det bred enighet rundt hvilke suksessfaktorer det er for en vellykket respons ved en hendelse. Det innebærer at man er trent og øvd, er god til å improvisere og å finne løsninger. Effektiv koordinering, organisering og samtreninger er nøkkelfaktorer på disse feltene.

Det er også viktig at lederne for nødetatene møtes ved innsatsladers kommandoplass (ILKO) på skadested for å lede aksjonen så godt som mulig (Informant 1, POD). Dette er et vanlig problem ved innsats blant flere nødetater, da enkelte kan være opptatt med bekjempelse, håndtering eller andre spesifikke oppgaver for deres etat.

Det er også poengtert av flere informanter at «sikker» kommunikasjon er viktig. Med dette menes at nødetatene og andre innsatsorganisasjoner kan snakke direkte med hverandre, ansikt til ansikt. På denne måten kan man koordinere sine egne organisasjoner samtidig som man har oversikt over hva andre etatene gjør. At man har en god kommunikasjon, og får samlet

informasjonen slik at man får en felles situasjonsforståelse, var det også felles enighet om. Gjensidig informasjonsdeling er vesentlig for å utnytte hverandre på best måte.

Det er dessuten viktig med felles treninger, slik at man blant annet får en felles forståelse for når en skal gå på de forskjellige sambandskanalene. Dette må følges for å sikre at man har kommunikasjon internt, men også eksternt. Treninger og øvelser mellom etatene er noe som informantene mente må prioriteres.

5.5 Samhandling og koordinering

Om man ser på rapporten fra 22. juli-kommisjonen beskriver den at politiaksjonen på Utøya var svakt koordinert og tok lengre tid enn det som strengt tatt var nødvendig. Politiets operasjonssentralen var underbemannet, og det er etter planen denne som skal lede og koordinere. I dette tilfellet hadde sentralen et telefontrykk de ikke maktet å håndtere. Og i all hovedsak gjorde forskjellig kommunikasjonsproblemer at ressursene ikke fant hverandre. Et annet viktig moment er at uformell språkbruk og avvikene som ble gjort hva angår kommunikasjon medførte at en allerede vanskelig sambandsituasjon ble enda mer trøblete (NOU, 2012:14). «Alle store hendelser og kriser vil ha en form for «kaotisk fase», og da er det om å gjøre å ha så mye orden i denne fasen som mulig» (Informant 1, Statoil).

Det har i intervjuene vært bred enighet om at det å ha en felles plattform eller mal er positivt for samhandlingen. Det er også stor villighet til å dele erfaringer blant informantene, likevel finnes det ikke noe felles system for å ivareta dette.

5.5.1 Generelt om samhandling

I politiets beredskapsinstruks står det følgende:

«Når hendelser truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse, skal de håndteres effektivt. Handteringen skal være basert på klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom beredskapsaktorene. Politiet har en sentral rolle i å ivareta samfunnets sikkerhet. Med det omfattende ansvar og mangfold av oppgaver det medfører, stilles det krav til kompetanse, planlegging, øvelser og ikke minst samordning, så vel internt som med andre aktører» (POD, 2011).

«Politiets beredskapssystem (PBS) er fundamentet for en enhetlig og effektiv handtering av så vel ordinære som ekstraordinære hendelser og kriser», sier fungerende politidirektør, Vidar Refsvik (PBS I, 2011, s. 5).

I brosjyre om norsk redningstjeneste står det følgende:

«Justisdepartementet skal sørge for at alle typer redningsinnsats samordnes og ledes best mulig, men ingen institusjon alene kan make denne oppgaven. Samvirke mellom offentlig og frivillige ressurser og private selskaper er derfor helt sentralt i vår redningstjeneste. Mange aktører deltar i denne omfattende nasjonale dugnaden for å redde liv» (daværende Justisminister, Odd Einar Dørum (Den norske redningstjeneste, 2008, s. 2)).

I veileder om Enhetlig ledelsessystem står det følgende:

«Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Kystverket og Klima- og forurensningsdirektoratet (Klif) regulerer hver sine deler av beredskapen i kommunene. Vi har sett at organiseringen av beredskapen er noe forskjellig ved brann, akutt forurensning og andre typer innsatser, og også at organiseringen kan variere fra kommune til kommune. Det er derfor behov for mer ensartet organisering av beredskapen uavhengig av type hendelse som skal håndteres» (DSB/Kystverket/Klif, (Veileder om enhetlig ledelsessystem, 2011, s. 3)).

I nasjonal helseberedskapsplan står det følgende:

«Tydelige varslings- og rapporteringsrutiner og god samhandling mellom aktørene ved kriser er særlig viktig og omtales derfor inngående i denne planen.» «Erfaringen viser at flere kriser og katastrofer ofte er internasjonale. God krisehåndtering krever derfor et godt beredskapssamarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner. Norske helsemyndigheters samhandling med internasjonale aktører er derfor også omtalt i planen.» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014) Departementsråd, helse- og omsorgsdepartementet, Bjørn-Inge Larsen, (Nasjonal helseberedskapsplan, 2014, s. 5)

Som det kan ses ovenfor er samhandling noe som er vektlagt i planene. Dette vekter tydeligvis også informantene høyt. Spesielt enkelte organisasjoner ser det som svært viktig med samhandling med andre, og ønsker en mer solid felles plattform for å få dette til. I løpet av samtale med informantene kom det til uttrykk flere momenter om samhandling. Nedenfor er det sitater hentet fra intervjuene som ble gjennomført:

Synspunkt vedrørende samhandling fra informantene:

«Det sentrale er uansett at du får hjelp når du trenger det, uansett om du har falt på sjøen eller det har blitt sølt olje. Om den som kommer eller koordinerer er rød, grønn, gul eller blå er underordnet» (Informant 1, Statoil).

«Viktigheten av å ha gode varslingsrutiner og igangsettingsprosedyrer er sentralt. Om du ikke blir varslet kan du sitte med all verden av utstyr og kompetanse, men du visste ikke før i ettertid at du kunne bidratt siden du ikke ble varslet» (Informant 1, Statoil).

«Det er ganske utfordrende å jobbe med mange organisasjoner samtidig, begrepene er forskjellige, noen veldig teoretiske» (Informant, HRS)

«Man skal ha respekt for at noen etater og organisasjoner trenger å holde ting for seg selv, men akkurat det som gjelder beredskap er åpenhet og erfaringsdeling viktig» (Informant 2, Statoil).

«Hovedutfordringen for alle beredskapsorganisasjoner er samhandlingen, dette er definert flere ganger som en utfordring. Samvirke, samhandling, koordinering og ansvar» (Informant, HRS)

«Et felles situasjonsbilde er avgjørende for å gjøre de rette tingene. Å få samlet informasjon en plass er noe av det viktigste vi kan få til. Egentlig helt basalt» (Informant, Kystverket) (ELS).

«Jo mer vi åpner opp og deler av våre styrker og svakheter, jo mer tror jeg andre vil dele med oss» (Informant 2, Statoil).

«Alle tre nødetatene skal redde liv, det er en samhandling» (Informant 1, POD).

Samhandling kan på bakgrunn av disse sitatene sees å være svært sentralt, men ikke alltid like lett å gjennomføre. Det viktigste er likevel å faktisk å bli reddet eller å redde liv. Flere er også opptatt av at samhandling er utfordrende/vanskelig/problematisk/komplisert å få til effektivt.

5.5.2 Samhandling med HRS

Samhandlingen med HRS er ikke definert som et problem fra noen av etatene. Med utgangspunkt i det første sitatet nedenfor, kan det se ut til at det er etablerte prosedyrer for en slik overtagelse, samtidig som HRS tilsynelatende yter stor respekt og blir beskrevet som erfarne. Et annet moment er at HRS i stor grad er overordnet de andre etatene og har derfor oversikt og myndighet (i form av politimester) i staben ved større hendelser. Alt dette er sammen med på å tilrettelegge for god samhandling.

«Samhandling med HRS har vi lang erfaring med. Hva angår overtagelse av HRS er det prosedyrer for dette. Gjelder det liv og helse er det HRS som aksjonerer, da er vi støttespillere og bidragsytere med de ressursene vi har» (Informant, Kystverket).

«HRS har ulik struktur enn oss, men veldig erfarne redningsledere. Vi har jevnlig øvelse så vi kjenner dem godt, samarbeidet fungerer veldig godt» (Informant 1. Kystverket).

Det kjøres også parallelle aksjoner med HRS. Da MS «Rocknes» forliste i Vatilestraumen utenfor Bergen døde det 18 personer. Her ble det ikke satt i gang noen umiddelbar oljevernaksjon fra Kystverket, men det ble mobilisert utstyr for dette parallelt med at HRS koordinerte redningsaksjonen. Slik kunne dette iverksettes når liv og helse var avklart. Hva angår HRS så er det nevnt som «negativt» at de ikke bruker et felles digitalt støtteverktøy med andre etater som for eksempel «CIM», dog er ikke dette unikt for HRS. Det har ikke vært gjort noen funn i denne studien som sier at samhandlingen med HRS ikke er tilfredsstillende, likevel betyr ikke dette at den ikke har forbedringspotensiale.

5.5.3 Samhandling med og i organisasjoner som benytter ICS-baserte systemer

Om samhandlingen er god nok mellom aktørene offshore var senest et tema på et møte blant operatører på norsk sokkel i uke 43, 2014. «Svaret på dette er helt sikkert ikke ja, men det er en stor velvilje på å få det til» (Informant 2, Statoil). Dette kan tolkes som at samhandling er et høyt prioritert tema.

I DSBs evaluering av brann og redningsetatens innsats 22. juli 2014 står det beskrevet at arbeidet ble sektorinndelt (DSB, 2012). Dette er klart et av de mest framtrepende prinsippene for systemene ICS/ELS/IMS. Imidlertid var det bare Oslo brann- og redningsetat (OBRE) som var tydelige på at de hadde jobbet i henhold til ELS-systemet. Ringerike var mer usikker på om de hadde benyttet ELS-systemet, men var tydelige på at de hadde sektorinndelt arbeidet. Det var også problematisk for Vestviken 110-sentral å vite hvem som til enhver tid hadde kommandoen, da det ble benyttet kallenavn på samband som ikke er «standardisert». DSB mener det er essensielt å få tilført mer informasjon om ELS-systemet til landets brannvesen, da dette vil gi bedre samhandling mellom etatene (DSB, 2012). Det er også en tanke at ELS er et norskspråklig system. Om dette vil ha noen praktisk betydning ved internasjonalt samarbeid vil belyses senere.

Kystverket er klar på at de benyttet ELS og dets struktur. For kystverket var det også viktig at man fikk prioritert miljø, samt at de kunne benytte samme organisasjonsstruktur i

normalsituasjoner og krise (Informant, kystverket). Videre kom det fram under intervjuene at samhandlingen mellom etatene som benyttet ELS i dag bestandig har vært god, men ansvaret har vært beskrevet som fragmentert. Det betinget ofte at det var riktige personer på jobb med den rette bakgrunnen for å få en effektiv samhandling.

Etter innføringen av ELS mener samtlige av informantene innenfor systemet at samhandlingen med andre innenfor ELS-paraplyen er blitt bedre. Ideen om at likheten i systemet skal gjøre det lettere å gjenkjenne roller og ansvar virker å ha lyktes. De omtaler i dag at de har fått et system som i stor grad fungerer uten den store personavhengigheten som har vært tidligere. Hvorfor samhandlingen går lettere begrunnes med en felles rolleforståelse, mer systematikk og færre tilfeldigheter. Deres erfaring etter øvelser og storulykker er at det er lettere å støtte hverandre når man har en felles rolleforståelse. Systemet har en enorm nytteverdi i så måte. Likevel så beskrives det på DSBs nettsider at Brann- og redningsvesenet er for dårlig organisert (Pedersen, 2014). Dette beskrives også i DSBs evalueringsrapporter etter brannene i Lærdal, Flatanger, Frøya og Gudvangatunnelen (Pedersen, 2014). Dette kan komme av flere ting, men det er nærliggende å tro at manglende samtrening, kan være delårsak til dette.

Problemstillingen vedrørende at ELS er et norskspråklig system er tidligere nevnt, til tross for denne ser DSB og Kystverket positivt på at Statoil og andre aktører på norsk sokkel benytter, eller er på vei til å innføre ICS/IMS. At arbeidsspråkene er henholdsvis norsk og engelsk omtales som «ikke noe problem» fra Kystverkets side. Om/når det skulle oppstå en hendelse som krever engelskspråklig ledelse, vil de da benytte de engelske ICS-begrepene på sine funksjoner (Informant, Kystverket). Det Statoil legger vekt på i forhold til andre oljeselskaper er at man ikke bare skal ha de samme funksjonene, men man må vite at de faktisk fungerer. Det er derfor viktig at kompetansekravene er like og standardiserte slik. Kystverket sier også at de har god erfaring med øvelser med blant annet Statoil, og at det antageligvis vil bli enda lettere å kunne støtte hverandre i større situasjoner dersom de får en felles fagterminologi. Informanten fra POD så også positivt på at ELS var blitt implementert i brann- og redningsetaten, og vedkommende så ikke noen konflikt mellom ELS og det politiet gjør i dag (Informant1, POD).

5.5.4 Samhandling med og i politi(et) (PBS)

Politiet er organisert med «nabohjelp», som betyr at de bistår hverandre med ressurser. Dette gjøres kan effektivt da de i utgangspunktet er likt organisert i alle distrikter (Informant 1, POD). POD har også et samordningsansvar ved større hendelser der flere politidistrikt blir berørt. Den 22. juli 2011 ble imidlertid ikke politiets terrorplanverk tatt i bruk. Politidirektør Refvik vurderte ikke dette, da han ikke tenkte på eksplosjonen som en bombe. Politidirektør Mæland, eller noen andre i PODs stab tenkte heller ikke på dette planverket. Mæland opplyste senere at han ikke kjente til dette da han bare hadde vært i sin stilling i to uker. POD ba bare om helikopterbistand fra Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) for personelltransport av justisministeren, ingen andre. Utrykningspolitiet (UP) ble heller ikke mobilisert til å være en ressurs i første del av politiaksjonen (NOU, 2012).

En av informantene sa følgende - riktignok om IMS og dets planverk - men utsagnet passer godt til denne situasjonen og politiets manglende bruk av planverk den aktuelle dagen: «Systemet kan du se på som en verktøykasse der du kan ta ut verktøyene du trenger ved behov. Dette krever at du på forhånd kjenner de verktøyene du har der» (Informant 2, Statoil). Som man ser av hendelsen over, kjente ikke politiet til sitt eget planverk. Det er altså som beskrevet i et avsnitt i oppgavens teoridel. Her var det menneskene som sviktet, ikke planverket. Imidlertid kan man ikke utelukke muligheten at svakt system var årsaken til at planverket ikke var kjent.

En utfordring ved et skapt oppdrag der politiet er bevæpnet, men der det også er behov for andre redningsetater, er at det vil det normalt være mye trafikk på politiets etatsspesifikke kanal. Om de da skulle benyttet felles redningskanal, ville det blitt vanskelig for andre etater å slippe til. Andre etater hadde også kunne forstyrret politiets innsatspersonell og ved å bryte inn i en slik situasjon (Informant 1, POD). Om det bestandig skulle blitt benyttet felles redningskanal ville det i flere situasjoner vært uhensiktsmessig, da det ikke er nødvendig for alle å vite alt alltid. Dette igjen kan peke på at det ville vært fornuftig med klare føringer på bruk av samband mellom etatene.

De av informantene som hadde jobbet med politiet på større aksjoner var generelt sett fornøyd med samarbeidet på bakkenivå, med enkelte unntak. De uttrykte respekt for politiets jobb og arbeidsoppgaver under innsats av ulik karakter. Samarbeidet med politietaten beskrives også som styrket etter hendelsen 22. juli 2011. Hva gjelder samhandling i beredskapsledelse var det tydelig at det var et ønske om tettere samarbeid i beredskapsledelse, stabsarbeid osv. Av

kongelig resolusjon 4. juli 1980 om redningstjenesten står det tydelig beskrevet funksjonen av lokal redningsentral. Dog er det erfart fra andre informanter at det sjeldent settes en slik stab, og at dette kun skjer unntaksvis. En av informantene informerte at LRS-staben i Bergen bare er satt en gang i år (2014), dette var under terrortrusselen i sommer. Enkelte av informantene gikk så langt at de faktisk ikke var så sikre på at det hadde vært noe ELS i dag om LRS hadde blitt satt oftere. Flere informanter la imidlertid vekt på at de ikke mente PBS og kongelig resolusjon er dårlige planverk eller instruksjer i seg selv, men at den lokale LRS ikke hadde fungert tilfredsstillende for dem i konkrete situasjoner.

Erfaringen var at samarbeidet mellom etatene stort sett fungerer greit på bakkeplan. Det som ble kommentert fra andre etater var måten de organiserer større hendelser på interkommunalt, eller over dager, ikke er tilfredsstillende. Informantene poengterte at dette kan komme av flere ting. Økonomi er helt klart et moment her, men også valg av digitale støtteverktøy. At politiet nå skal implementere bruken av støtteverktøyet CIM blir sett på som positivt av flere av informantene. I løpet av høsten 2015 skal også nødnett etter planen ferdigstilles, og da vil det lette en del av kommunikasjonsproblemene (Direktoratet for nødkommunikasjon, 2014).

Det er også et større ønske om mer samtreninger med politietaten på større hendelser, og gjerne på aksjoner som skal gå over tid. Av informantene som bruker ICS/ELS/IMS eller andre lignende systemer, er det bred enighet om at en samhandling ville vært lettere om politiet også hadde brukt tilsvarende. Uten at noen hadde noen direkte kjennskap til politiet og det graderte materialet i PBS var de samstemte om at et ICS-basert system trolig ville fungert i politietaten også. Imidlertid bør man ta forbehold om at disse ikke jobbet i politiet, men samhandlet med dem i aksjoner.

Det skal også sies at politiets system PBS tilsynelatende er ganske likt organisert, men med andre navn. Politiet er likt organisert over hele landet og alle vet hvordan man skal forholde seg til nasjonale ressurser, som eksempelvis Kripos, Beredskapstroppen eller Økokrim, samt deres kapasiteter (Informant 1, POD). Når det gjelder politiets samhandling med andre etater var synet delt blant informantene, men lokalt blant «fotfolket» er det stort sett beskrevet som godt. «Det er alltid ting som kan bli bedre, men per i dag føler jeg at samarbeidet er positivt og godt» (Informant 2, Statoil). Statoil har også fått forespørsel fra politiet om å holde foredrag om deres prosjekt «Major accident project».

5.5.5 Samhandling med og i Helsevesenet

Det var svært få av informantene som hadde noe kunnskap om helsevesenets organisering, og hvilke føringer de hadde fra sitt direktorat. Helsevesenet fikk som nevnt tidligere i år en nasjonal beredskapsplan. Denne gir grunnlaget for at hvert enkelt foretak skal utarbeide sine egne beredskapsplanverk for deres organisasjoner. Helsedirektoratet skrev på sine sider (25. april 2014) at Nasjonalt Kompetansetjeneste for prehospital akuttmedisin skulle levere et forslag til planverk for organisering på et skadested (Helsedirektoratet, 2014). Hvordan resultatet blir og hvordan det gjennomføres blir svært interessant å følge med på.

Tema som har blitt poengtert i NOU 2012, er de at de fleste AMK-sentralene ikke har noe tilfredsstillende backup-system for bortfall av kommunikasjon eller overbelastning på en av sentralene. Det er blant annet ikke mulig for de fleste av de 19 AMK-sentralene å avlaste hverandre (NOU 2012: 14). Dette peker på at det faktisk kan være et lite samhandlingsproblem internt, så vel som eksternt, i helsesektoren.

Det pekes også på at nødetatene må ha en felles rolleforståelse i krisesituasjoner. Kommisjonen foreslår et felles planverk med definisjoner av roller og funksjoner. Dette mener de kan brukes som grunnlag til samøvelser.

Et raskt søk på Google avslører at det faktisk er ulike tolkninger vedrørende hva AMK står for. Vel 7000 treff får man på søkeordet «akuttmedisinsk kommunikasjonsentral», mens 200 treff fås på «akuttmedisinsk koordineringssentral». Begge søkeordene gir treff i nettsider til sykehus og andre aktører i helsevesenet. Dette i seg selv er ikke noe stort problem, men det kan styrke påstanden om at samhandling og felles begrepsforståelse kan bli bedre også innen helsevesenet, til tross for formidabel innsats og skryt etter 22. juli.

22. juli-kommisjonen beskriver samhandlingen mellom politi og helsevesenet 22. juli som mangelfullt. En av årsakene til dette kan være vanskelighetene med å finne korrekt kontaktperson. Dette på bakgrunn av ulike fagspråk og ulike navn på roller. En informant sa det slik: «Om du skal inn og snakke med kongen, og ingen du spør vet hvem kongen er, så blir det fort litt vanskelig ...» (Informant 1, Statoil).

2. juni 2014 kom Nasjonal Beredskapsplan 2.0. Denne ser ut til å være delvis utarbeidet etter kommisjonens anbefalinger. Planen er relativt tydelig og detaljert. Innledningsvis står det at «Tydelige varslings- og rapporteringsrutiner og god samhandling mellom aktørene ved kriser

er særlig viktig og omtales derfor inngående i denne planen» (Bjørn-Inge Larsen, departementsråd, Helse- og omsorgsdepartementet, side 5).

Av de som kjente til helsesektoren og deres innsats i reelle hendelser og øvelser ble samarbeidet beskrevet som veldig godt blant innsatspersonell. På ledelsesnivå blir det av flere beskrevet som et «vakuum» mellom innsatspersonell og ledelse. Det er ikke noe kjent system for å ivareta en samhandling i en stor respons med andre etater annet enn LRS. Det er sjeldent LRS blir satt, og for samhandlingsaktørens del oppleves det som at det ikke nødvendigvis er personene med de rette fullmaktene som sitter der fra helsevesenet når den først blir det. Imidlertid oppleves det ikke som en uvilje fra helsesektoren til samarbeid, men kan kanskje heller forklares med manglende kultur for beredskapsarbeid. Det var en felles enighet blant aktører som kjente til ICS-baserte systemer at om helsesektoren hadde benyttet tilsvarende systemer, ville det trolig lettet samhandlingen. Dette både internt og eksternt.

5.6 Oppfatninger om ICS-baserte systemer

Meningene om ICS er mange og delte. Under oppsummeres positive og negative forhold vedrørende ICS-systemet. Det er veldig sjeldent at virkeligheten er slik som den står beskrevet i «boken» (Informant 1, Brann). Det var derfor viktig å lytte til aktuelle aktørers erfaringer vedrørende systemet. Her var det imidlertid ikke alle informantene som mente de hadde bakgrunn til å uttale seg om ICS spesifikt, da de ikke kjente systemet godt nok. Om man ser på internasjonale selskaper er en beredskapsstruktur basert på ICS blitt mer og mer vanlig (Informant 2, Statoil). Etter Deep Water Horizon-hendelsen i Mexicogolfen ble det beskrevet følgende om systemet: «*The fundamental design of the ICS was appropriate given the complexity and demands of the DWH incident and allowed personnel to coordinate and communicate without being hindered by jurisdictional boundaries*». (Side 33, Commission on Oil Spill Response Coordination, 2012). Denne og flere andre rapporter om hendelsen var med på å danne en felles oppfatning om at ICS ville kunne lette koordineringen av hendelser i denne størrelsesordenen. I tillegg anbefaler FN bruk av ICS (DSB, 2011). Om man ser på politiets beredskapssystem, er faktisk måten å bygge en beredskapsstruktur på ganske lik ICS, men det brukes forskjellige ord og uttrykk. Intensjonen er altså den samme (Informant 1, POD).

Informantene som benytter et ICS-basert system er innstilte på at dette er et system som kan benyttes og overføres til andre sektorer, det være seg helsevesen, politi eller andre som jobber

med beredskap. Strukturen i seg selv er enkel og i USA benyttes ICS til svært mye som omhandler beredskap (Federal Emergency Management Institute, 2014).

Etter angrepet mot World Trade Center, ble det også etter den hendelsen satt ned en kommisjon for å evaluere beredskapsarbeidet. På nettsidene til «Department of Homeland Security» (DHS) kan man lese om framdriften vedrørende beredskapsarbeid som har skjedd siden da. I dag krever DHS blant annet at ICS eller Nasjonal Incident Management System (NIMS) skal implementeres av de som skal drive med beredskap på alle nivåer (Department of Homeland Security, 2012).

Selve kommisjonsrapporten beskriver at krisehåndteringen ved angrepet på Pentagon var en suksess av tre grunner: Sterke og profesjonelle forhold og tillit mellom beredskapsaktører, adopsjonen av Incident Command System og en regional samhandling på bakgrunn av felles forståelse og tidligere samarbeid (The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).

I Statoils interne granskningsrapport står det beskrevet tiltak for å styrke selskapet til å kunne takle hendelser på denne størrelsen på en bedre måte. Ett av disse tiltakene sier at Statoil bør standardisere sin respons etter prinsippene i ICS (Statoil, 2013).

Den 20. april brøt det ut en storbrann etter en eksplosjon på boreriggen «Deepwater Horizon» som var i Mexicogolfen. Dette var en katastrofe ikke bare på bakgrunn av de 11 som omkom, men også miljømessig, da det ble estimert et totalt utslipp på 4,9 million fat olje⁵ (United States Environmental Protection Agency, 2011). Dette krevde en enorm organisering for å håndtere og ICS ble her kjørt ut i full skala hos flere aktører. Det ble skrevet flere rapporter, blant annet «An Analysis of the Effectiveness of the Use of the Incident Command system in the Deepwater Horizon (DWH) Incident». Her beskrives ICS som en fleksibel og integrert organisasjonsstruktur. Det sies videre at systemet lagde en god ramme, men den fulle kapasiteten ble ikke fullverdig utnyttet da situasjonen eskalerte raskere enn organisasjonen klarte å ekspandere. ICS mislyktes i tillegg med å implementere og utvikle en helhetlig og integrert kommunikasjon mellom alle etater (Commission on Oil Spill Response Coordination, 2012). Det ble i tillegg beskrevet i rapporten at man for å imøtekomme de utfordringene som ble oppdaget, trenger mer samtreninger.

⁵ 1 fat = 158,99 liter

5.6.1 Fordeler/styrker

Samhandling blir lettere om man har en felles plattform. Det ses i dag at flere og flere aktører benytter ICS eller tilsvarende. Dette gjelder ikke bare private aktører, men også offentlige etater. Det er en grunnleggende tro på et slikt system blant alle informantene i denne studien som har implementert dette.

Oljesektoren ser at ved et felles system kan de yte støtte til hverandre på en enklere måte, og slik samarbeide ved hendelser som blir så store at de ikke kan håndteres alene. «Får vi en hendelse à la Makondo blir det ikke bare den aktuelle aktørens problem, det blir et bransjeproblem» (Informant 2, Statoil). For disse organisasjonene vil en slik krise også nødvendiggjøre at man må utvide beredskapsorganisasjonen som håndterer oppgaven til noe mye større enn det man benytter til daglig beredskapshåndtering. «For at dette ikke skal resultere i kaos vil de ha en bestemt metode eller system for å organisere og eskalere dette» (Informant 1, Statoil). «ICS er meget anvendelig. Det er brukt til å håndtere oljekatastrofer, det er brukt til å arrangere Olympiske leker og det kan brukes til mer hverdagslige aktiviteter som å koordinere flytting fra et hus til et annet» (Informant, 2 Statoil). Dette i seg selv skaper en forventning om at systemet kan tilpasses mange hendelser. Systemet har en stor databank med skjemaer og maler som kan benyttes ved hendelser. Alle papirene er standardisert, og på den måten slipper man å finne opp kruttet på nytt hver gang. Dette betinger at man kjenner det verktøyet man har, og vet hvordan man bruker det (Informant 2, Statoil).

Informantene er stort sett enige om at funksjonsbaserte ledersystemer virker å fungere godt, da det flytter fokus fra person til funksjon. Personer i tilsvarende funksjon vet hvilke rolle den andre fyller. Informantene som benyttet slike system, eller kjente til dem, hadde stor på systemets funksjonalitet, og dette i seg selv er etter mitt skjønn en styrke. I systemet ligger det en grunnleggende plattform med dokumenter, strukturer og fagterminologi som gjør det enklere å kommunisere. Kort fortalt finner man en enighet mellom kommunikasjon, struktur og kontroll.

5.6.2 Ulemper/svakheter

De aktørene som benytter et system som dette, eller er på vei til å implementere det, hadde umiddelbart litt problemer med å komme på direkte svakheter i systemet. Når det er sagt så kom alle på noe, i større eller mindre skala, som de vurderte som problematiske forhold.

Modersystemet ICS er nok litt vanskeligere enn det trenger å være med tanke på styringsdokumenter og lignende. Dette er langt på vei tilpasset i DSBs norske modell ELS og IMS-modellen som i stor grad implementeres blant offshoreselskapene.

En svakhet eller ulempe er kostnadene ved omorganisering, men denne må man veie opp mot konsekvensen av å ha et dårlig system, eller ikke ha noe system i det hele tatt. En av informantene framhevet at ICS er amerikansk og tar utgangspunkt i amerikanske myndigheters føringer. Disse føringene er ikke like sterke utenfor Amerika, og systemet blir kanskje da tregere enn nødvendig (Informant 2, Statoil). Det kan nok oppleves som noe byråkratisk og tungvint med alle skjemaene som skal fylles ut, og i en krisesituasjon kan dette føles som unødvendig tidsbruk. Det er også stor bruk av standardiserte skjema. En bør derfor ha fått øvet på systemet og jobbet med det over tid for at dette skal sitte.

En annen utfordring er at effektiv bruk av systemet fordrer at man holder kompetansen på et visst nivå. Etatene som hadde brukt et slikt system var samstemte om at det krevde regelmessig trening for å mestre. Videre var det enighet om at det fordrer en bakgrunn og trening i det aktuelle systemet for å kunne gå inn å fungere i en aksjon. For små etater, organisasjoner eller enkeltpersoner som sjeldent eller aldri trener eller møter krisesituasjoner, kan det derfor bli vanskelig å benytte et slikt system. «Det er for byråkratisk til å bare ta i en gang i året» (Informant 1, Brann).

Det er også en litt annen form å styre på enn det som er vanlig i norsk arbeidsliv, da det er en mer «militær» struktur. Dette kan føre til at noen føler det som rart eller ubehagelig, om man ikke er vant til dette fra før. «Systemet er definitivt ikke fullkomment, men det du gjør det til. Jeg har tro på at vi med dette skal klare å styrke selskapets storulykkekapabilitet» (Informant 2, Statoil).

5.6.3 Proaktiv metode og ICS

En proaktiv metode handler enkelt beskrevet om å benytte *proaktiv tenkning*, slik at man ved uønskede hendelser handler i henhold til: *Hvor galt kan dette gå?* Hvis dette brukes til å kvalitetssikre dokumentene og (risiko)analysene vil man bruke *proaktiv metode*. Det er også framhevet at det er viktig å foreta en *proaktiv mobilisering* av ressurser ved en hendelse, dette igjen på bakgrunn at tankegangen: *Hvor galt kan dette gå?* Konseptet proaktiv metode kan benyttes på alle nivåer i en beredskapsorganisasjon (Lunde, 2014).

Statoil vil ikke endre sin politikk hva angår proaktivitet. Dette er en del av kulturen som har vært lenge offshore, og den proaktive tankegangen skal benyttes (Informant 2, Statoil). «Vi

tenker worst case og fram i tid, samtidig som vi responderer». «Vi tror ikke det er noen motsetning i å benytte «proaktiv stabsmetodikk» og gå over til ICS, vi endrer ikke våre prinsipper» (Informant 2, Statoil).

Man kan imidlertid ikke ta høyde for at dette gjelder alle oljeselskap. Om man ser på DSBs utgivelse av «Nasjonal risikobilde 2013» kan man lese at sannsynligheten for et stort oljeutslipp er vurdert som lav (DSB, 2013). Bakgrunnen for dette kan være den positive utviklingen offshorenæringen har hatt de siste årene, med sterkt fokus på HMS. «Poenget er ikke å rive ned alt vi har, for mye som brukes i dag er svært bra (Informant 2, Statoil). Informantene var samstemte om at den proaktive tankegangen skulle videreføres. Det ble heller ikke sett på som noe utfordring å fortsette proaktiv metode blant etatene som allerede hadde implementert ELS.

5.6.4 Oppsummering

Ingen av informantene har direkte implementert «modersystemet» ICS, men heller laget sin egen versjon basert på dette. Statoil skal til eksempel ikke endre på noen deres beredskapsprinsipper. «Systemet blir bare et kommando- eller kontrollsystem – det er ingen brudd mellom IMS/ICS og det vi har nå» (Informant 1, Statoil). De fleste av informantene i denne studien var positive til ICS og mente systemet kunne vært nyttig.

Dette viser at man kan tilpasse systemet slik man ønsker, men alle har valgt en struktur som ser tilnærmet lik ut. Det man har gjort er mindre endringer for å tilpasse seg egne prinsipper om beredskap og annet som er viktig for det enkelte selskap eller organisasjon.

Det er blitt en god «åpenhetskultur» blant selskapene innen olje og gass hva angår beredskapsarbeid. «Alle operatørene spiller med helt åpne kort, vi ser på alt og deler på alt. Vi kan i prinsippet delta på alle øvelser vi ønsker å delta på» (Informant 2, Statoil). Det er et ønske fra offshorenæringen at flere operatører kommer etter og begynner å benytte IMS eller lignende. Det er samtidig et ønske om best mulig dialog og ønsker om å få en enda tettere dialog med Kystverket og NoFo⁶. Det er optimisme, spesielt i oljebransjen, rundt denne implementeringen. «Vi tror samarbeidet bare kan bli bedre, og med tettere samarbeid blir det lettere å snakke sammen» (Informant 2, Statoil). Dette er noe man skulle tro også kan gjelde for landbasert industri og offentlige etater.

⁶ Se ordforklaringer, Vedlegg A

6.0: Drøfting og konklusjon

Ovenfor er det redegjort for teori og informantenes meninger hva angår ICS-baserte systemer og dagens utfordringer vedrørende samhandling. I dette kapittelet vil noen av dagens beredskapsutfordringer, og hvordan de eventuelt kan løses med å implementere et ICS-basert system drøftes.

6.1 ICS og beredskapsprinsippene

Det nasjonale sikkerhets- og beredskapsarbeidet er som nevnt basert på prinsippene om *ansvar, likhet, nærhet og samvirke*. Gitt en felles implementering på tvers av kommuner, fylker, nødetater og andre etater som jobber med beredskap, er det interessant å se i hvilken grad ICS vil bryte eller passe med disse fire prinsippene.

Hva gjelder ansvarsprinsippet er ikke ansvar for krisen noe ICS som verktøy beskriver. Det systemet er tydelig på er at det er Incident Commander som har ansvaret for håndteringen. Det er også tydelig beskrevet hvilke ansvar den enkelte funksjonen i ICS-hierarkiet har. ICS er ikke i konflikt med ansvarsprinsippet, og ansvarsprinsippet kan følges likt som i dag ved en implementering av systemet. Et felles ICS-system vil ivareta de kravene ansvarsprinsippet omhandler ved å plassere ansvar for håndtering på forskjellige funksjoner. Litteraturen sier at det er større sannsynlighet for at tilfeldighetene får råde om beredskapen er lite gjennomtenkt og ansvarsforholdene er uklare. Ved å implementere ICS vil man få en struktur som klart definerer ansvarsforholdene og oppgavene til den enkelte funksjonen. Organiseringen er hele tiden lik, også på tvers av etater. Erfaring tilsier at organisasjoner ofte gjør tilpasninger i systemet for å øke funksjonaliteten for sin egen organisasjon, men beholder grunnprinsippene og -pilarene. Imidlertid kan ICS se ut til å delvis bryte med dagens likhetsprinsipp, da man her sier at man kan operere med en annen struktur i responsfasen enn ellers. Teoretisk sett kan dette imøtekommes ved å tilpasse organisasjonens daglige drift etter hvordan den vil se ut i en krisesituasjon. Det ville vært en fordel om organisasjoner og etater fokuserte på å være så lik hverandre som mulig i en respons, spesielt i form av hierarki-struktur og standardiserte meldinger. Det er pekt på flere ganger i denne studien at om man har en felles plattform er det lettere å samhandle.

ICS baserer seg også på nærhet. Dette i form av at Incident Commander er den første på stedet, deretter flyttes ansvaret ettersom krisen vokser. Altså vil systemet også ivareta dette. I tillegg legges stor vekt på tilretteleggelse for samhandling. Om alle benytter en felles mal vil man lettere kunne støtte hverandre. Det er utarbeidet standardiserte skjemaer som beskriver

hvordan samvirke skal foregå og hvordan det skal organiseres. Som man ser ovenfor, i teori- og i analysekapittelet, er samhandling vanskelig. I dag er ikke samvirkeprinsippet definert nærmere i offentlige dokumenter eller instruksjer. Her kan ICS muligens være en måte å gjøre dette på. Analysen viser at mange aktører ser fordeler med ICS og at dette kan være nyttig for å oppnå bedre samvirke. ICS bryter heller ikke med den proaktive metoden som er omtalt i analysedelen. Dette vises ved at blant andre Statoil sammen med ICS/IMS vil benytte proaktiv metodikk. Kystverket deler her Statoils syn og benytter denne tankegangen i sitt arbeid. Brann- og Redningsetaten var også tydelige på at de også kjente proaktiv metode og benyttet denne aktivt sammen med ELS.

6.2 Statoil og ICS-baserte systemer.

Statoils og andre større selskapers implementering av ICS-baserte systemer er verdifull.

Grunnene til dette er mange, en av disse er at andre kan lære av deres erfaringer vedrørende implementeringen. En annet poeng er at Statoil som andre selskaper er kommersiell og skal tjene penger. Det er derfor sannsynlig at deres endring av beredskapsstruktur også er økonomisk forsvarlig. Likevel koster all omorganisering noe, men om man ser på statistikken vil det lønne seg å forebygge. «Det koster én krone å forebygge, mens det koster syv kroner å bygge opp» (Informant 2, DSB). Man kan anta at Statoil, som Norges største selskap, er bevisste på økonomi. Videre er offshoresektoren i Norge kjent for god beredskap de senere årene (Tinmannsvik, 2008). Dette kan være et argument for at sektorer på land også bør se vestover, mot Statoil, BP, andre operatører, og til Amerika. I Amerika har de benyttet felles beredskapssystem på tvers av etater lenge, og det er vanskelig å se noen umiddelbar stor grunn til at et system som fungerer der, ikke kan fungere i Norge. Informantene ser positivt på at offshoresektoren også går for ICS-basert system. Dette gir operatørene en felles plattform som gjør at myndighetene bare trenger å forholde seg til en standard, ved samhandling med disse.

6.3 Nødetatene og ICS-baserte systemer.

En implementering av et ICS-basert system ved Hovedredningssentralen er en mulig løsning i framtiden, dersom andre etater og aktører går for systemet. På bakgrunn av funnene i studien ses ikke samhandling med HRS på som noe problem, mye av årsaken til dette kan være som tidligere nevnt at HRS i stor grad er overordnet nødetatene.

Vi har allerede et ICS blant nødetatene. Dette kalles i dag ELS og er skreddersydd det norske samfunnet. Det er DSB som står bak denne innføringen og den benyttes av Brann- og Redningstjenesten, Kystverket og Sivilforsvaret. Det er også de tre etatene som vil utgjøre de

største samvirkeaktørene for oljeselskapene ved eventuelle utslipp. I veilederen om ELS er imidlertid ikke redningstjenesten omtalt. Dette kommer av at det ved utgivelsen var usikkerhet vedrørende revisjon av regelverket som regulerer denne. Dette framstår som en svakhet. Likefullt er intensjonen at det skal brukes ved alle hendelser.

Politiets system, PBS, er relativt likt ICS-strukturen, og den er godt implementert i etaten og på tvers av politidistrikter. Det kan være problematisk å endre denne strukturen, blant annet fordi den allerede er svært godt innarbeidet. PBS er på mange måter også enhetlig, men bare egnet for bruk innen politietaten.

Helsesektoren har ikke noe enhetlig system for landet. Her lages det planer i hver region eller hvert distrikt. Imidlertid skal det komme ut en veileder som beskriver helsesektorens innsats på et skadested, men denne har det ikke lyktes meg å få tak i. Informantene mener det ville vært bra om helsesektoren gikk for et system som ligner ICS eller ELS, slik at man på denne måten er på vei mot en slags felles standard blant noen av nødetatene. Det gjenstår å se om dette skjer, men det er ingen grunn til å finne opp kruttet på nytt for Helsedirektoratet. Det finnes fra før systemer som fungerer og som brukes av andre. Det er også få faktorer som skulle tilsi at det skulle være noe problem å innføre et ICS-basert system i helsevesenet. Ved et slikt nasjonalt system vil det også lette samhandlingen ved større hendelser der man må sende helsepersonell fra en region til en annen. De vil da kunne gå inn i hierarkiet, kjenne igjen strukturen og finne sin rolle langt raskere, på samme måte som hos politiet og deres spesialorganer. Det samme skjer også innenfor ELS-paraplyen, der brannvesen støtter hverandre innen store hendelser.

6.4 Fordeler ved en implementering av et ICS-basert system

Den største fordelen som framheves med ICS er likhet blant etatene. Et kjent sitat fra en innsatsleder under Hatlestadrasen er: «Det er bedre å bli reddet i kaos, enn å dø i ordnede former» (Lango, 2010). Det er vanskelig å være uenig i dette, men det kan argumenteres for at det kan være minst like bra å bli reddet i ordnede former enn å dø i kaos. Informantene vektlegger at dersom man har felles struktur, tankesett, forståelse, prioriteringer og rapporteringslinjer vil man lettere kunne koordinere innsatsen. Å skape orden i kaoset er viktig for å effektivisere responsen og skape likhet.

Ved et felles system og en felles struktur for respons vil det også være lettere å sammenligne hendelser opp mot hverandre og å lære av feil som blir gjort. I dagens organisering er det mange ting som ikke er like, slik at hvordan man som offer for en hendelse møter nødetatene

vil variere fra sted til sted. Ved å implementere et system som gir rammer og klare retningslinjer basert på funksjon vil man langt på vei få en felles måte å handle på, på tvers av distriktene. Dette er kanskje ekstra viktig da distriktsgrensene i dag ikke er sammenfallende for de forskjellige beredskapsaktørene. I så måte ville et felles ICS-basert system lette samhandling ved innsatser på overlappende distriktsgrenser og ved andre geografiske grenser der flere etater jobber på tvers av disse (se vedlegg: «K»). I denne oppgavens kapittel «Generelt om samhandling» ser man at momenter som tydelige varslings- og rapporteringslinjer, strukturer, ansvarsforhold, kommandolinjer og godt beredskapssamarbeid på en eller annen måte er omtalt i alle veilederne til den norske redningstjenesten.

Om man da ser videre på informantenes synspunkter om samhandling, sammenfaller disse godt med det som er beskrevet i disse veilederne. Samtidig definerer informantene også noen problemer vedrørende utførelsen av samhandlingen. De skisserer her utfordringer som også på 70-tallet ble definert som utfordringer i Amerika. Som man ser i kapittelet om ICS tidligere i oppgaven ble det avdekket følgende utfordringer av National Wildfire Coordination Group:

- Uklare kommandostrukturer og ansvarsområder
- Dårlig kommunikasjon på bakgrunn av ulike rutiner, terminologi og utstyr
- Mangel på overordnet planleggingsprosess
- Problemer med samhandling mellom flere aktører

Det er på bakgrunn av disse funnene ICS ble dannet, og de problemstillingene som ble skissert da er aktuelle i Norge enda. Det er helt sikkert utfordringer i Amerika i dagens samfunn også, men man skulle tro at systemet likevel er funksjonelt siden IMO, FEMA, oljesektoren, DSB og andre benytter dette. En ICS-struktur med felles fagterminologi vil også gjøre at man ikke må kjenne organisasjonen man skal samhandle med inngående. Om logistikk i brann- og redningsetaten trenger å snakke med noen som jobber logistikk i helsevesenet, vil man kunne bruke sin egen terminologi ved kontakt.

6.5 Utfordringer ved en implementering av et ICS-basert system

Systemet er amerikansk og bærer preg av dette i form av en mer «militær» struktur. Dette er en litt annen form for styre enn det vi har i Norge i dag, og det kan oppleves som brudd med den norske arbeidskulturen. En teori sier også at det ikke nødvendigvis er organisasjonen som svikter, men menneskene i den. Samtidig er organiseringen viktig, og man må derfor ta høyde for at dette henger sammen. Organisering betyr noe for handling, samtidig som det er åpning for at menneskene kan ta egne initiativ innenfor disse organisatoriske rammene.

«Hvordan vi er organisert sier noe om vår evne til å håndtere vanskelige situasjoner»
(Informant 2, DSB). Å ha en felles struktur kan kanskje lettere å ha felles treninger, og innsatser. Det holder imidlertid ikke at dette problemet vedrørende ulikhet vedkjennes, det må samtidig være en villighet blant aktørene til helhjertet å gå inn for en endring om den skal gjennomføres. Dette er viktig hele veien, helt fra politisk til taktisk nivå. Det koster noe, og det må avsettes tid og penger for å gjøre dette. Systemet kan oppleves som byråkratisk, samtidig som det av noen ses på som en ulempe det kreves opplæring og kontinuerlig oppfølging. Det kan likevel hevdes at den største ulempen vedrørende implementeringen, er at det krever en stor omstilling i mange ledd.

Som det er skrevet i oppgavens teoridel er ansvaret for samfunnsikkerhet fragmentert, hvor ansvaret går på tvers av sektorer og etater. Allerede her er det utfordringer på bakgrunn av regjeringens makt til å forme departementer og hvordan disse skal organisere direktoratene under seg. Den politiske organiseringen kan derfor variere fra regjering til regjering. Noe som potensielt igjen fører til ulike organisasjonskart hvert fjerde år. For en utenforstående eller en mindre bedrift/kommune/etat som til daglig ikke driver med beredskap kan det derfor være vanskelig å forholde seg til den stadige endringen.

Sektorinndelingen, som er nevnt i teorikapittelet, spiller inn og alle informantene var samstemte på at dette var problematisk i en aksjon. Utfordringen her ligger, ifølge informantene, på departementsnivå. Her er det nødvendig at departementene sammen blir enige om en felles mal for beredskapsstruktur om dette skal bli noe av. Etter dette må direktoratene basere seg på denne malen for å justere systemet slik at det passer i egen sektor. Imidlertid må det gjøres samsvarsmålinger underveis og før implementeringen finner sted, slik at man sørger for en så lik struktur som mulig.

En annen stor utfordring er at kartet ikke bestandig stemmer med terrenget. Et eksempel som ble nevnt av en av informantene var Vanylven kommune som ligger i Sunnmøre, men sorterer under Sogn og Fjordane politidistrikt. Om man tar en titt på DSBs kart over beredskap, finner man mange eksempler på at de forskjellige distriktene og grensene ikke er like. I dag er det snakk om å kutte i både antall 110-nødmeldingsstasjoner, 112-politidistriktenes operasjonssentral og 113-AMK-sentraler. Dette uten tilsynelatende stor samhandling med hverandre. Informantene i denne studien framhevet at det å ha felles distrikter kunne lettet samhandlingen betraktelig. En felles geografi vil gjøre at det i mange tilfeller vil bli færre aktører ved en aksjon, noe som igjen fører til bedre samhandling. Felles distrikter vil også

gjøre det lettere for andre aktører å utarbeide gode beredskapsplaner. Da det reduserer antall aktører man må samhandle med og en må ikke i samme grad ta forbehold om overskridende grenser og samhandling med flere distrikter innen samme etat.

6.6 Konklusjon

Konklusjonen for denne studien er ikke entydig. Målet for oppgaven var å undersøke om et ledelsessystem basert på ICS kunne være en løsning på samhandlingsproblemene under krisehåndtering i Norge.

En felles struktur og terminologi vil kunne være medvirkende årsaker til en mer vellykket krisehåndtering enn i dag. Dette var det enighet om blant informantene, og det samme påpekes i teorien. Om fasiten er et system basert på ICS er ikke sikkert, men argumentet for nettopp dette er at det allerede er utprøvd, implementert og funnet effektivt blant mange. Det er kanskje ikke nødvendig å finne opp kruttet på nytt, men heller lytte til andres erfaringer. I så måte kan et ICS-basert system absolutt være en løsning sammen med andre faktorer, men ikke alene.

Det er naturligvis også svakheter med ICS. Disse er poengtert blant informantene som benytter dette. En av informantene svarte med følgende sitat av Sir Winston Churchill vedrørende demokrati, på spørsmålet om ICS hadde svakheter: «*Many forms of Governments have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except for all those other forms that have been tried from time to time*» (Speech in the House of Commons, 11. november 1947). ICS er ikke perfekt, men det er det heller ingen andre system som er. ICS-baserte systemer finnes imidlertid i stor utstrekning, og har den store styrken at de er lik på tvers av organisasjoner.

Demokratiet som Churchill nevner har også utfordringer, men det gir oss stort sett et velfungerende samfunn. Likevel kan man se at de demokratiske beslutningsprosessene opp gjennom tidene faktisk er medvirkende til at man ikke har et enhetlig system for styring av beredskap.

Som teorien sier kan det se ut som de små krisene i dagliglivet takles greit, men det er ved de større hendelsene man får de store utfordringene. Når det gjelder skadestedsledelse og samhandling på taktisk nivå synes det å være delt oppfatning av at det kanskje ikke er dagens system som svikter, men snarere mangel på etterlevelse av dette. Informantene var tydelige på at mer felles trening er svært viktig for bedre samhandling. I tillegg vil det være verdifullt

med implementering av felles utdanning og øving på aksjonering på skadested. Her er det også av stor betydning at dette prioriteres på politisk nivå.

Hva angår både operasjonelt og taktisk nivå vil nok ICS ha en verdi, ikke alene, men sammen med trening. En helhjertet innsats på alle nivå er nøkkelen. Det er viktig at man her legger vekk prestisje og heller deler av hverandres styrker og svakheter. Det handler om å finne et system som ivaretar samhandlingen, samtidig som man sørger for best mulig utnyttelse av de ressursene man har. Samvirkeprinsippet er viktig. Ingen etater er sterke nok til å håndtere alle hendelser alene. Imidlertid er det spennende å se om man vil kunne klare å bli enige om en felles tilnærming til beredskap, i et land som ikke klarer å bli enig om et felles skriftspråk.

I det årlige risikobildet DSB utgir, er mange scenarioer nevnt. Flere av disse er innsatser som vil pågå over lengre tid. I innsatser som går over tid vil ICS og dets struktur og skjema ha en positiv virkning. Strukturen er lett å finne og forstå med den rette treningen, og det vil være muligheter for andre etater å finne åpent tilgjengelig informasjon om strukturen.

Funnene i denne oppgaven støtter 22. juli-kommisjonen, som på side 188 sier: *«Kommisjonen oppfatter at det er behov for et gjennomarbeidet planverk for redningstjenesten. Et felles planverk bør ferdigstilles i samarbeid med de involverte redningsetatene. Deretter må de operative håndbøkene og manualene for den enkelte etat oppdateres og harmoniseres opp mot samarbeidspartnerne. Det må også sikres at senere oppdateringer meddeles til de samarbeidende etatene».*

Denne studien vedrørende ICS peker på at det kan være nødvendig å se nærmere på flere problemstillinger, vedrørende Norges beredskapsorganisering. Om man innfører et nytt system i flere sektorer, uten å ha en plan for opplæring eller trening, vil det i verstefall bare tilføre nye begreper og skjema. En fullstendig beredskapsgjennomgang fra politisk til taktisk nivå er derfor å anbefale. Viktige problemstillinger som bør diskuteres er distriktsgrensene, samlokalisering og sentralisering av nød-sentralene, felles treningssenter, felles utdanning innen skadestedsledelse, felles beredskapssystem og totalt sett mer trening enn i dag.

Litteraturliste

Aviser, internett:

- Flaaten, C. (2014) 25 grunner til at Norge er det beste landet i verden. Artikkel. *Aftenposten*, 29. september 2014 [Internett] Tilgjengelig fra: <<http://reise.aftenposten.no/reise/25-grunner-til-at-Norge-er-det-beste-landet-i-verden-59067.html#.VFdCRTTF9bJ>> [Lest: 19. oktober 2014].
- Liebe, G. (2010) *ELS, - viktigst til daglig bruk*. Åpent brev til DSB. *Norsk brannbefals landsforbund*. [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.nblf.no/nyhet_vis.asp?NyhetID=768> [Lest: 22. august 2014]
- Miller, L. (2014) 25 Reasons Norway Is The Gratest Place On Earth. Arikkel. *The Huffington Post*, 1. juli 2014 [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.huffingtonpost.com/2014/01/07/norway-greatest-place-on-earth_n_4550413.html> [Lest: 19. oktober 2014].

Aviser:

- Fimreite, A., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. (2012) Uklart fra kommisjonen. *Dagens Næringsliv*. 23. august 2012
- Nesse, S., Nesheim, T & Stensaker, I. (2014) Menneskene svikter, ikke organiseringen. *Dagens Næringsliv*. 11.mai 2014

Bøker:

- Aarseth, M. (2010) *Kriseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Boin, A. (2008) *Editors's introduction: Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings*. London: Sage
- Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cannon-Bowers, J. S. (1993) *Shared mental models in expert team decision making*. New Jersey: Erlbaum.
- Charmaz, Kathy. (2006) *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. London: Sage
- Eriksen, J. (2011) *Krise- og beredskapsledelse teamtrening*. Latvia?: Cappelen Damm As.
- Etzioni, A. (1982) *Moderne organisasjoner*. Oslo: Tanum.

- Jacobsen, D. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i Samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Krumsvik, R. (2013) *Innføring i forskningsdesign og kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Kvale, S. (2001) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Langdridge, D. (2006) *Psykologisk forskningsmetode*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Leaf, M. (1987) *Æsop's Fables*. Norwalk: CT: The Easton Press.
- Lunde, I. (2014) *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo, Universitetsforlaget AS.
- Nygard, L. (2008) *How are you going to say it?* Oslo: Universitetsforlaget AS
- Fimreite, A., Lango, P. Lægreid, P. & Rykkja, L. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering 2. utgave*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Smith, J.A., Følgers, P., Larkin, M. (2009) *Interpreactive Phenomenical Analysis*. Great Britan: Sage Publications
- Sperling, J. (2014) *Handbook Of Governance And Security*. Northampton, Edward Elgar Publishing, Inc.
- Tinmannsvik, R. K. (2008) *Robust arbeidsplass*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Weisæth & Kjeserud. (2012). *Ledelse ved kriser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Yin, R. (2011) *Qualitative Research from Start to Finish*. New York: Guilford Press

Elektronisk tidsskrift, Artikkel:

- Rimstad, R., Njå, O., Rake, E. & Braut, G. (2014) Incident Command and Information Flows in a Large-Scale Emergency Operation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Volum 22. Nummer 1, Mars 2014 (Side 29-38)

Informasjonshefter:

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2008) *Den norske redningstjenete*. [Internett], Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/bro/2003/0005/ddd/pdfv/183864-infohefte_norsk-lang.pdf> [Lest: 4. april 2014]

Kongelige resolusjoner:

Kgl. Res. (13. september 2012) *Instruks for redningstjenesten*. Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra:

<<http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2013-09-13-1102?q=instruks+for+redningstjenesten>> [Lest: 7. november 2014)

Kgl. res. (4. juli 1980) *Kunngjøring til politiet*.

Kgl. Res. (21. september 1973) *Rundskriv til politimestrene*.

Leksikon, elektronisk, med forfatter:

Gjone, G. (2005) Politi. I *Store Norske Leksikon* [Internett.] Tilgjengelig fra:

<<https://snl.no/politi>> [Lest: 18. september 2014]

Gjone, G. (2009) Politi. I *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://snl.no/politi>> [Lest: 18. september 2014].

Hovde, K. (2014) Regjeringen. I *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://snl.no/Regjeringen>> [Lest: 1. oktober 2014].

Iversen, F. & Haugli, W. (2014) Redningstjenesten. I *Store Norske Leksikon* [Internett].

Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/redningstjenesten>> [Lest: 18. september 2014].

Ryggvik, H. (2014) Statoil ASA. I *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<https://snl.no/Statoil_ASA> [Lest: 20. august 2014].

Thorsnæs, G. & Berg, O. (2014) Kommune. I *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig

fra: <<https://snl.no/kommune>> [Lest: 29 oktober 2014].

Leksikon, elektronisk, uten forfatter:

Sivilforsvaret. (2014) I *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra:

<<https://snl.no/Sivilforsvaret>> [Lest: 25 september 2014]

Masteroppgaver:

Hauge, H., Unsgaard C. (2005) *The relationship between market orientation and crisis management: an empirical investigation*. [Akademisk avhandling MSc], Handelshøyskolen BI.

Lango, P. (2010) *Samordning i krise eller krise i samordning?* [Akademisk avhandling MSc], Universitetet i Bergen.

<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/3915/68821676.pdf?sequence=1>

Nettside, med forfatter:

Aas, T. (26 september 2011) *Politiets beredskapssystem – en innføring* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/vestfinnmark/aktuelt/nyhetsarkiv/2011_09/> [Lest: 25. september 2014]

Pedersen, R. (24. juli 2014) *Brann- og redningsvesenet er for dårlig organisert*. [Internett].

Tilgjengelig fra: <<http://www.dsb.no/nn/Ansvarsomrader/Brannvern/Aktuelt/Brann--og-redningsvesenet-er-for-darlig-organisert/>> [Lest: 3. oktober 2014]

Nettside, uten forfatter:

Department of Homeland Security. (26. Juni, 2012). *Homeland Security Progress on 9/11 Commission Recommendations*. [Internett], Department of Homeland Security .

Tilgjengelig fra: <<http://www.dhs.gov/homeland-security-progress-911-commission-recommendations>> [Lest: 28. September 2014]

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. (2014) *Regjeringen* [Internett],

<Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb.html?id=4>> [Lest: 23. oktober 2014]

Direktoratet for nødkommunikasjon. (2014) *Om Nødnett* [Internett], Direktoratet for

nødkommunikasjon. Tilgjengelig fra: <<http://www.dinkom.no/Utbyggingen/Om-Nodnett1/>> [Lest: 28. oktober 2014]

DSB. (2014) *Kart*. [Internett], Dsb. Tilgjengelig fra:

<<http://kart.dsb.no/default.aspx?gui=1&lang=2>> [Lest: 30. oktober 2014]

Federal Emergency Management Agency (18. august 2014) *Nasjonal Incident Management System*. [Internett]. FEMA. Tilgjengelig fra: <<https://www.fema.gov/national-incident-management-system>> [Lest: 25 september 2014]

Helse- og omsorgsdepartementet. (11. juli 2013) *Spesialisthelsetjenesteavdelingen (SHA)*. [Internett], Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dep/org/avdelinger/sha.html?id=1409>> [Lest: 15. oktober 2014]

Helsedirektoratet. (25. april 2014). *Nytt fra 22.juli-prosjektet per april 2014*. [Internett], Helsedirektoratet. Tilgjengelig fra: <<http://helsedirektoratet.no/helse-og-omsorgstjenester/oppfolging-etter-22-7/status/Sider/nytt-fra-22juli-prosjektet-per-april-2014.aspx>> [Lest: 1. november 2014]

Hovedredningssentralen. (2014) *Velkommen*. [Internett], Hovedredningssentralen. Tilgjengelig fra: <<http://www.hovedredningssentralen.no/>> [Lest: 30. juli 2014]

Kartverket (9. oktober 2014) *Fylkes- og kommuneoversikt* [Internett], Kartverket. Tilgjengelig fra: <<http://www.statkart.no/Kunnskap/Fakta-om-Norge/Fylker-og-kommuner/Tabell/>> [Lest: 12. oktober 2014]

Politiet. (2014) *Organisasjonskart Norsk politi*. [Internett], Politiet. Tilgjengelig fra: <https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2721.pdf> [Lest: 17. august 2014]

Sivilforsvaret. (2014) *Organisering*. [Internett], Sivilforsvaret. Tilgjengelig fra: <<http://www.sivilforsvaret.no/Om-Sivilforsvaret/Organisering/>> [Lest: 12. oktober 2014]

Statoil. (1. oktober 2014) *Kort om Statoil*. [Internett], Statoil. Tilgjengelig fra: <<http://www.statoil.com/no/About/InBrief/Pages/default.aspx>> [Lest: 23. oktober 2014]

Offentlige utredninger, Norge

NOU 2001:31. *Når ulykken er ute*. Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet/Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20012001/031/PDFA/NOU200120010031000DDDPDFA.pdf>> [Lest: 1. oktober 2014]

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo, Departementenes servicesenter.

Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/pages/37994796/PDFS/NOU201220120014000DDDPDF_S.pdf> [Lest: 6. mai 2013]

Offentlige utredninger:

Commission on Oil Spill Response Coordination. (2012) *An Analysis of the Effectiveness of the Use of the Incident Command system in the Deepwater Horizon (DWH) Incident*.

Florida: Commission on Oil Spill Response Coordination. Tilgjengelig fra:

<http://www.dep.state.fl.us/deepwaterhorizon/files2/corc/Incident_Command_System.pdf> [Lest: 15. oktober 2014]

National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil spill and Offshore Drilling. (2011) *Deep Water – The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling*. [Report to the President], National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil spill and Offshore Drilling. Tilgjengelig fra: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-OILCOMMISSION/pdf/GPO-OILCOMMISSION.pdf>> [Lest. 16. oktober 2014]

The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. (2004). *The 9/11 commission report*. The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. Tilgjengelig fra: <<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>> [Lest: 16. august 2014]

Offentlige veiledere:

Department of Health – New York (2006) *Introduction to ICS*. Tilgjengelig fra:

<<https://www.health.ny.gov/professionals/ems/pdf/srgics.pdf>> [Lest. 19 juli 2014]

DSB, Kystverket & Klif. (2011) *Veileder om enhetlig ledelsessystem (ELS)*. Tilgjengelig fra:

<<http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Tema/ELS.pdf>> [Lest. 12. August 2014]

Federal Emergency Management Agency. (2008) *Appendix B: Incident Command system*. FEMA. Tilgjengelig fra:

<http://www.fema.gov/pdf/emergency/nims/NIMS_AppendixB.pdf> [Lest: 26. juni 2014]

Federal Emergency Management Agency. (2008) *Review material*. FEMA. Tilgjengelig fra: <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/ICSResource/assets/reviewMaterials.pdf> [Lest: 27. juni 2014]

Helse- og omsorgsdepartementet. (2014) *Nasjonal helseberedskapsplan, versjon 2.0 fastsatt 2. juni 2014*. Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/pages/38718985/nasjonal_helseberedskapsplan_020614.pdf [Lest: 20. september 2014]

National Wildfire Coordination Group. (1994) *History of ICS*. Tilgjengelig fra: <http://www.nwcg.gov/pms/forms/compan/history.pdf> [Lest: 26 juni 2014]

Politidirektoratet. (2011) *PBS I, Politiets beredskapssystem del, Retningslinjer for politiets beredskap*. POD-publikasjon nr. 2011/04. Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1690.pdf [Lest: 20. september 2014]

Rapporter, Offentlige:

DSB. (2013) *Brannstudien. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert brann- og redningsvesenets organisering og ressursbruk*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://www.dsb.no/Global/Brannvern/Dokumenter/Brannstudien.pdf> [Lest: 1. oktober 2014]

DSB. (2012) *Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder*. [Internett]. Tilgjengelig fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2012/Rapport/DSB_22%20juli_rapport.pdf [Lest: 1. oktober 2014]

DSB. (2013) *2013 NASJONALT RISIKOBILDE*. [Internett]. Tilgjengelig fra: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2013/Tema/NRB_2013.pdf [Lest: 30. oktober 2014]

DSB. (2013) *Omorganisering av I10-regionene*. [Internett], Tilgjengelig fra: <http://www.dsb.no/Global/Brannvern/Dokumenter/Omorganisering%20av%20I10-regionene.pdf>

Helsedirektoratet. (2014) *Årsrapport 2013. Akuttmedisinske kommunikasjonsentraler – AMK*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/arsrapport-2013-akuttmedisinske-kommunikasjonssentraler-amk/Sider/default.aspx>> [Lest: 28. september 2014]

United states Environmental Protection Agency. (2011) *On Scene Coordinator Report Deepwater Horizon Oil spill*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<https://www.uscg.mil/foia/docs/DWH/FOSC_DWH_Report.pdf> [Lest: 15. oktober 2014]

Utenriksdepartementet. (2013) *Evaluering av myndighetenes håndtering av terroraksjonen i Algerie*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Krisearbeid/Evaluering_krisehaandtering_algerie.pdf> [Lest: 8. august 2014]

Utenriksdepartementet. (2013) *Terrorangrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas; Evaluering av norske myndigheters krisehåndtering*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Krisearbeid/Evaluering_krisehaandtering_algerie.pdf> [Lest: 7. august 2014]

Rapporter:

Statoil. (2013) *THE IN AMENAS ATTACK*. [Internett]. Tilgjengelig fra:
<<http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2013/Downloads/In%20Amenas%20report.pdf>> [Lest: 7. august 2014]

Stortingsmeldinger:

Justis- og beredskapsdepartementet. (2012) *Samfunnssikkerhet*. St.meld. nr. 29 (2011-2012) Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengelig fra:
<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-29-20112012.html?id=685578>> [Lest: 15. september 2014]

Det kongelige Justis- og politidepartement. (2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. St.meld. nr. 37 (2004-2005) Oslo, Tilgjengelig fra:
<<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20042005/037/PDFS/STM200420050037000DDDPDFS.pdf>> [Lest: 1. september 2014]

Upublisert materiale:

Hovedredningsentralen (HRS). (2013) *Redningstjenesten*. Upublisert materiale.

Hovedredningsentralen Nord-Norge. Bodø.

Vedlegg

- A. Ordforklaringer
- B. Spørsmål til oppgaven
- C. Informantliste
- D. Organisasjonskart, ICS
- E. Politisk organisasjonskart
- F. 110-nødvarslingsentraler
- G. Politiets organisasjon
- H. Organisasjonskart, AMK
- I. Organisasjon, HRS
- J. Organisasjon, LRS
- K. Vanylven kommune og beredskapsdistrikter
- L. Nivåbetegnelser i beredskapsarbeid

Vedlegg A – Ordforklaringer:

<u>Ord/forkortelse:</u>	<u>Betydning:</u>
(Masseskade)triage	Sortering av skadde (triage=sortering)
330-Skvadronen	Forsvarets redningshelikopter
Allokere	Fordele, (eksempelvis ressurser)
AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral
DSB	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
EIS	Enhetlig Innsatssystem
ELS	Enhetlig Ledelsessystem
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
HazMat	Hazardous materials and items (Farlig materiale/gods)
HRS	Hovedredningsentralen
ICS	Incident Command System
IMO	International Maritime Organization
IMS	Incident Management System
IUA	Interkommunale Utvalg mot Akutt forurensning
Kgl.Res.	Kongelig resolusjon
KYBAL	Kystberedskap og aksjonsledelse
LRS	Lokal Redningsentral
NoFO	Norsk Oljevernforening For Operatørselskap
NOU	Norges Offentlige Utredning
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OBRE	Oslo Brann- og redningsetat
PBS	Politiets Beredskapssystem
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets Sikkerhetstjeneste
St. Meld.	Stortingsmeldin

Vedlegg B – Spørsmålsbank til oppgaven

Navn:

Arbeidssted:

Posisjon:

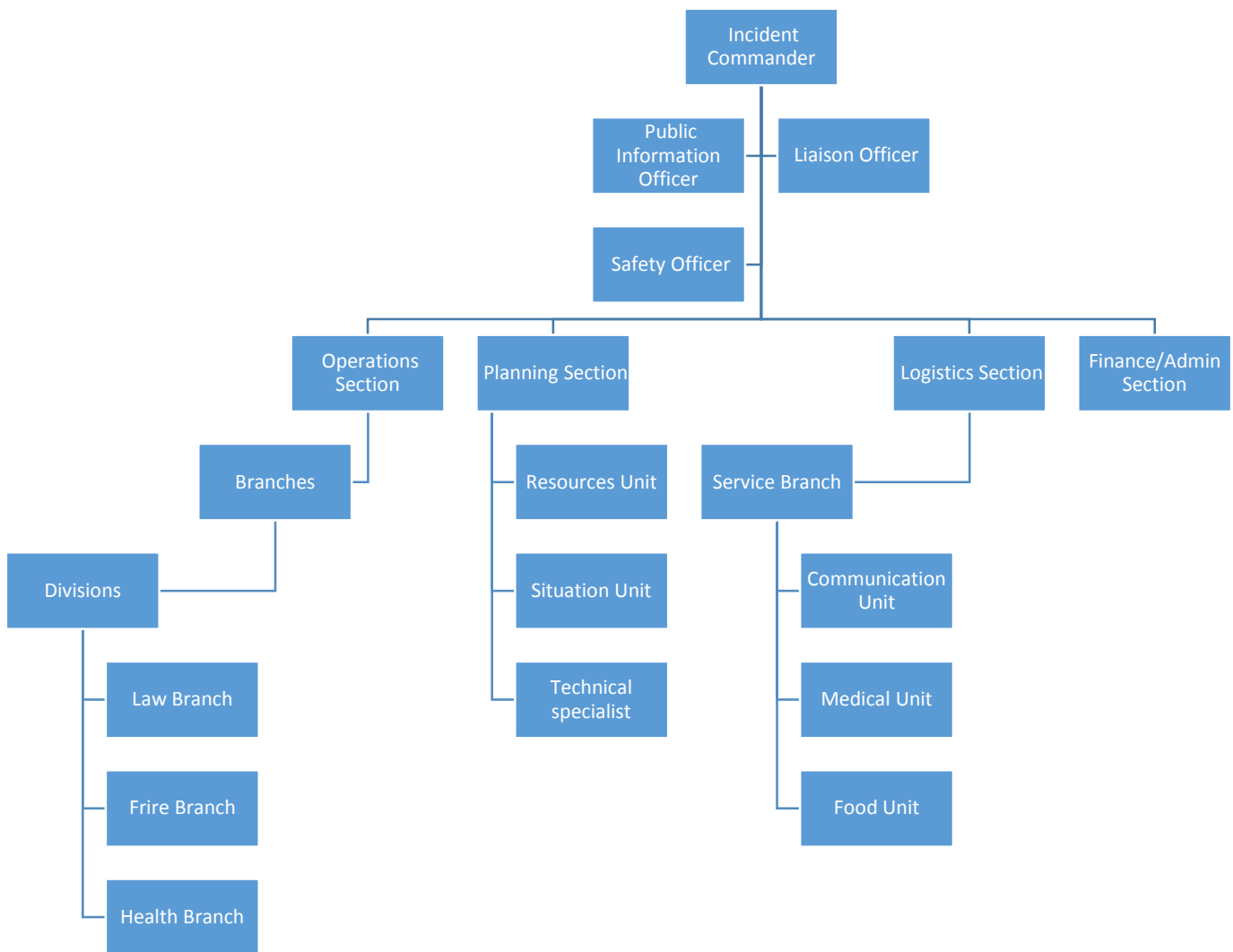
1. Hvilket beredskapssystem benyttes hos dere?
2. Hva er årsaken til deres valg av beredskapssystem?
3. Hva er dagens kjennskap til ICS i deres organisasjon?
4. Hvem kjenner det?
5. Hvilke svakheter ser du/dere i ICS?
6. Hvilke hindringer ses for å implementering av et ICS-basert system?
7. På hvilket nivå i beredskapsorganisasjonen vil ICS være mest antenkelig?
8. Hvor henter dere deres informasjon om beredskapssystemet deres?
9. Hvilke utfordringer er det vedrørende samhandling i dag?
10. Hva kan gjøres for å forbedre samhandlingen med andre aktører i en krise eller større hendelse?
11. Hvordan benyttes proaktiv metodikk og hvordan sammenfaller dette med ICS?
12. Hva er forholdet til andre beredskapssystemer?
13. Hva er din/deres innstilling om andre velger å gå for ICS-basert system?
14. Vil ICS kunne lette samhandlingen med andre aktører?
15. Opplever du/dere at samhandling vanskeliggjøres av ulike fagterminologi?
16. Hvilke tanker har du/dere om et felles beredskapssystem?
17. Hvordan er dagens samhandling med andre aktører i beredskap?
18. Nøkkelfaktorer for god samhandling generelt?

Spørsmålene må omformuleres til å passe den enkelte etat eller organisasjon.

Vedlegg C – Informantliste

- 1 Sigmund Husøy
 - Direktør for Beredskap, Statoil (Informant 1, Statoil)
- 2 Bjørn Liland (Informant 2, Statoil)
 - Prosjektansvarlig for «Major accident project» i Statoil
- 3 Per Odd Krystad (Informant, Kystverket)
 - Seniorrådgiver Beredskapsavdelingen, Kystverket
- 4 Lars Nedrevaag (Informant, HRS)
 - Redningsleder, Hovedredningsentralen
- 5 Trine Sommerlade (Informant 1, Brann)
 - Informasjonssjef, Bergen Brannvesen
- 6 Leif Lindne (Informant 2, Brann)
 - Operativ leder Beredskapsavdelingen, Bergen Brannvesen
- 7 Per Brekke (Informant 2, DSB)
 - Avdelingsdirektør, DSB
- 8 Heidi Vassbotn Løfquist (Informant 1, DSB)
 - Sjefingeniør, DSB
- 9 Frank Barmen (Informant 1, Politiet)
 - Tidligere politibetjent, Politiet
- 10 Tom Vidar Løfquist (Informant 1, POD)
 - Politiinspektør, POD
- 11 Harald Stordahl (Informant 1, Helsevesenet)
 - Prehospital klinikk og akuttutvalget

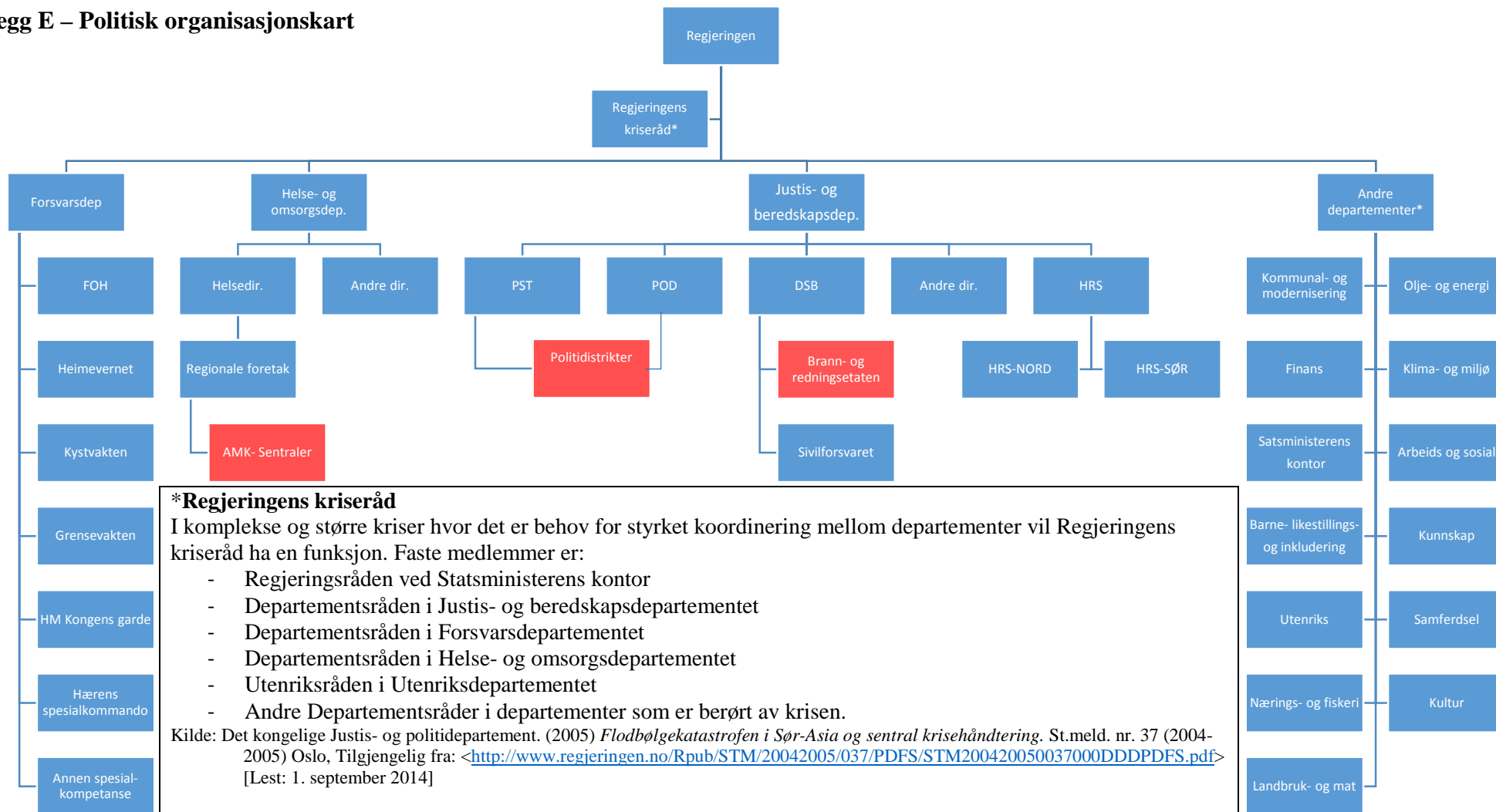
Vedlegg D – ICS-organisasjon



Figur 1: Eksempel på ICS-struktur (FEMA, 2008).

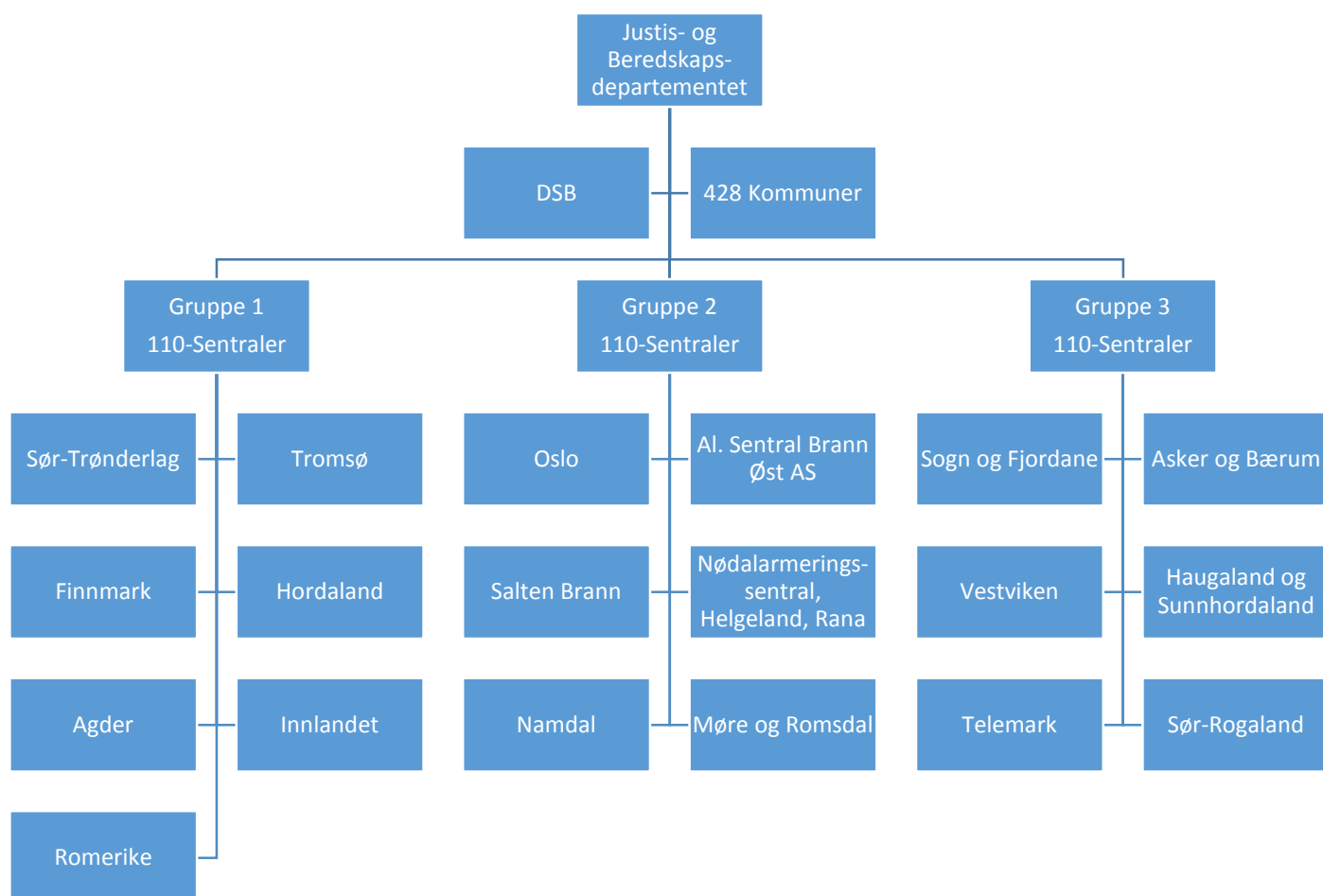
De hierarkiske nivåene i ICS, med forklaring (FEMA, 2008)	
1. Incident Commander	6. Group (utførende arbeidsenhet)
2. Command Staff (informasjon, liaison og safety officers)	7. Unit (støttegruppe til Group)
3. Sections Managers (ansvarlige for utførelse og rapportering til Command Staff/IC)	8. Task Force (spesialisert gruppe som tar seg av spesielle oppgaver)
4. Branch (Divisjonsledere under Sections)	9. Strike Team (spesialist-team, yter ekstra ressurser der de trengs)
5. Division (Geografiske ledere under branch)	10. Single Resources (personer som er definert som spesialist innenfor sitt område)

Vedlegg E – Politisk organisasjonskart



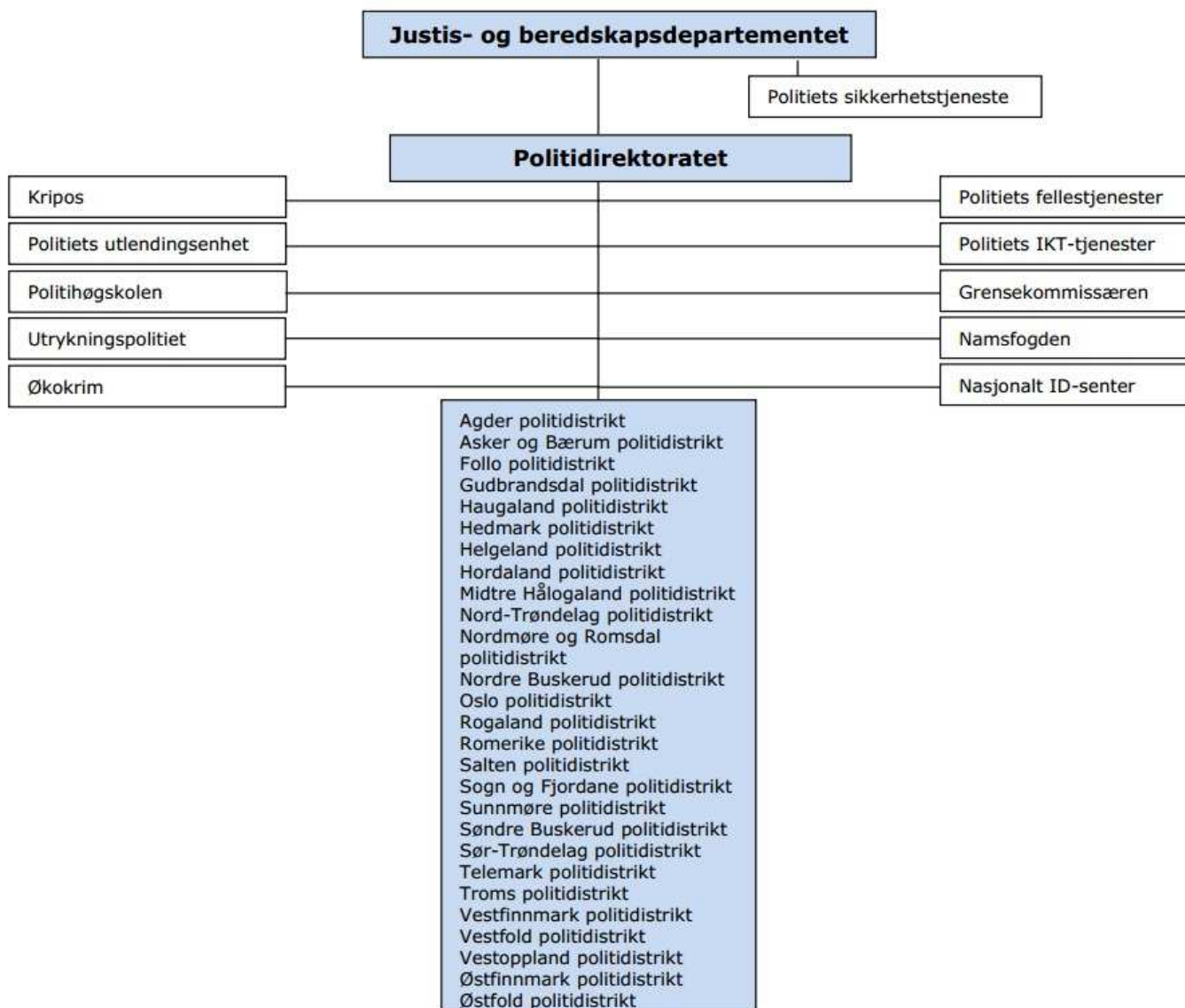
Organisasjoskartet må forstås som en illustrasjon og ikke den faktiske organiseringen i landet. Rapporteringslinjene er korrekte, men forenklet. «Andre departementer» plassert slik for å spare plass, i den reele framstillingen er de på linje, under regjeringen. Antallet kommuner er ikke sammenfallende med antall brannvesen. Kartet utarbeidet på bakgrunn av informasjon hentet fra regjeringens nettsider 23. oktober 2014. Tilgjengelig fra: <<http://www.regjeringen.no/nb.html?id=4>>

Vedlegg F – 110-nødvarslingsentraler



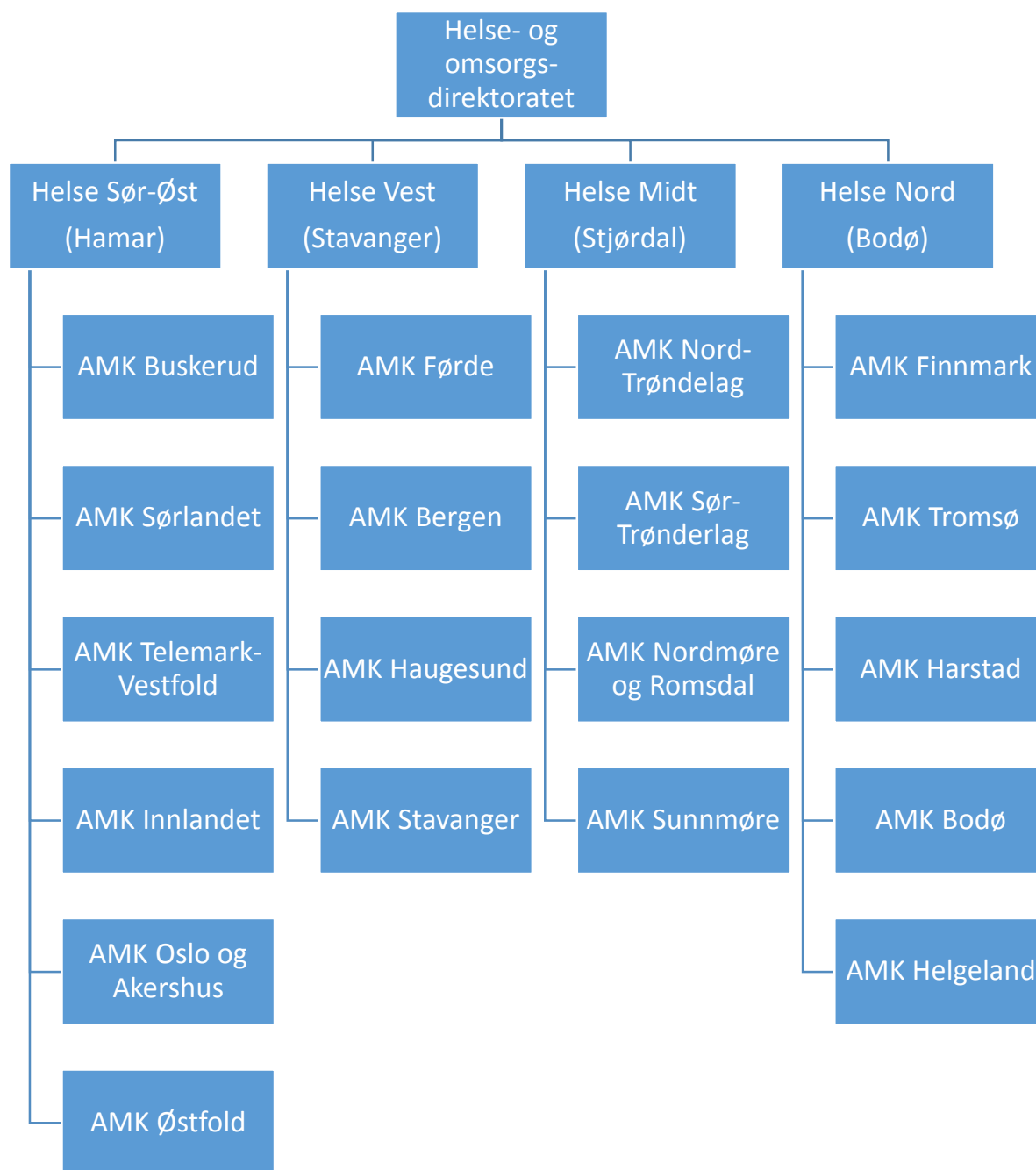
Kartet må forstås som en illustrasjon. Sentralene er inndelt i grupper for å spare plass. Hver sentral har ansvar for tildelt geografisk område. Kilde: DSB. (2013) *Omorganisering av 110-regionene*. [Internett], Tilgjengelig fra: <<http://www.dsb.no/Global/Brannvern/Dokumenter/Omorganisering%20av%20110-regionene.pdf>>

Vedlegg G – Politiets organisasjon



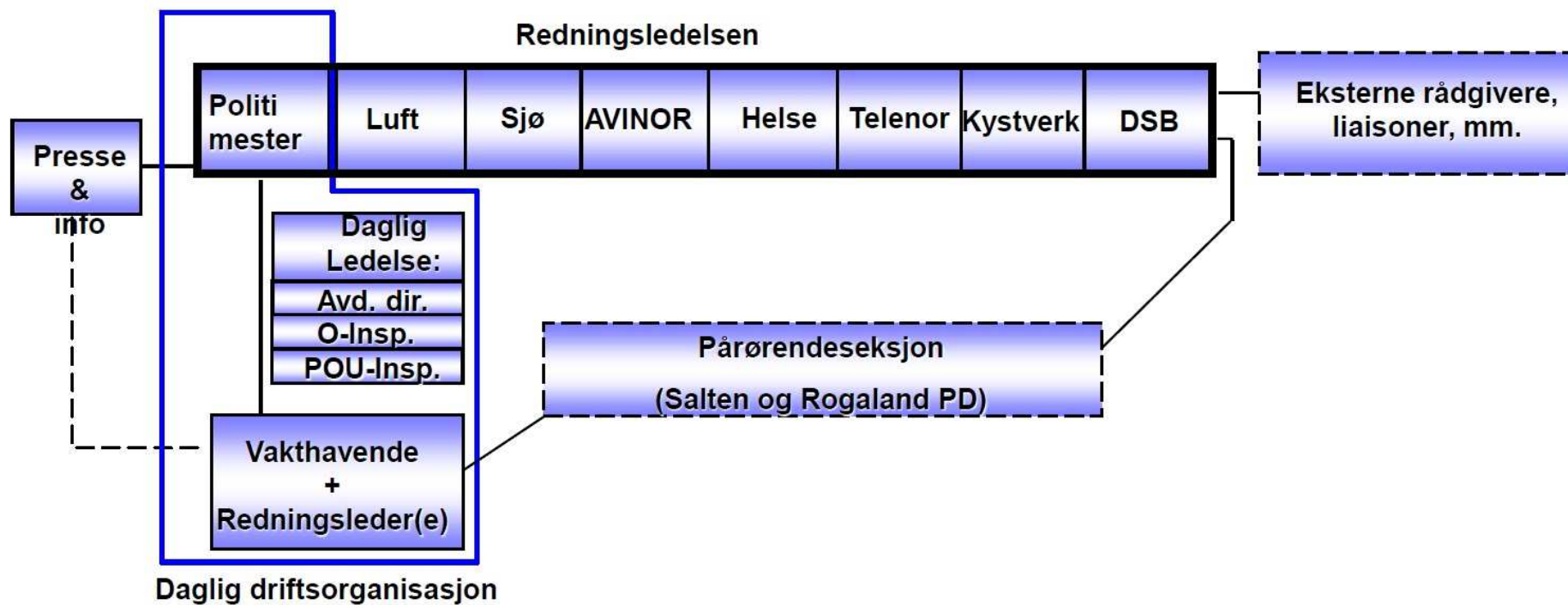
KILDE: Politiet. (2014) *Organisasjonskart Norsk politi*. [Internett], Tilgjengelig fra: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2721.pdf

Vedlegg H – Organisasjonskart, AMK



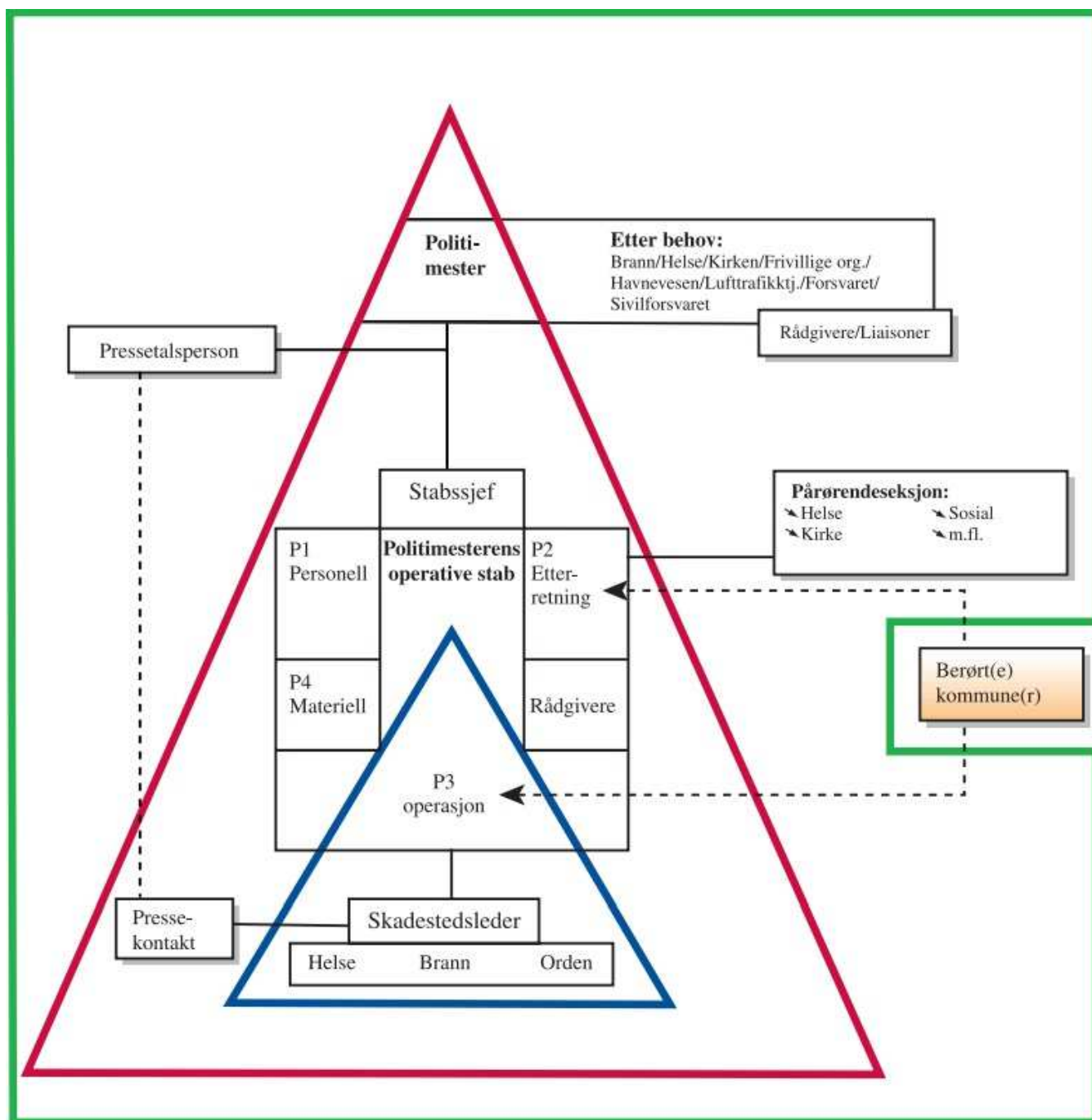
Organisasjonskart utarbeidet på bakgrunn av data fra Helsedirektoratet. (2014) *Årsrapport 2013. Akuttmedisinske kommunikasjonsentraler – AMK*. [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/arsrapport-2013-akuttmedisinske-kommunikasjonssentraler-amk/Sider/default.aspx> [Lest: 28. september 2014]

Vedlegg I – Organisasjon, HRS



KILDE: Hovedredningssentralen (HRS). (2013) *Redningstjenesten*. Upublisert materiale. Hovedredningssentralen Nord-Norge. Bodø.

Vedlegg J – Lokal redningsentral



LRS TILPASSES SITUASJONEN

De fargede rammene viser den operative ledelse på skadested og i LRS

Blå trekant: Hverdagssituasjonen, LRS utgjøres av politimesterens linjeorganisasjon

Rød trekant: Operativ stab er etablert i LRS.

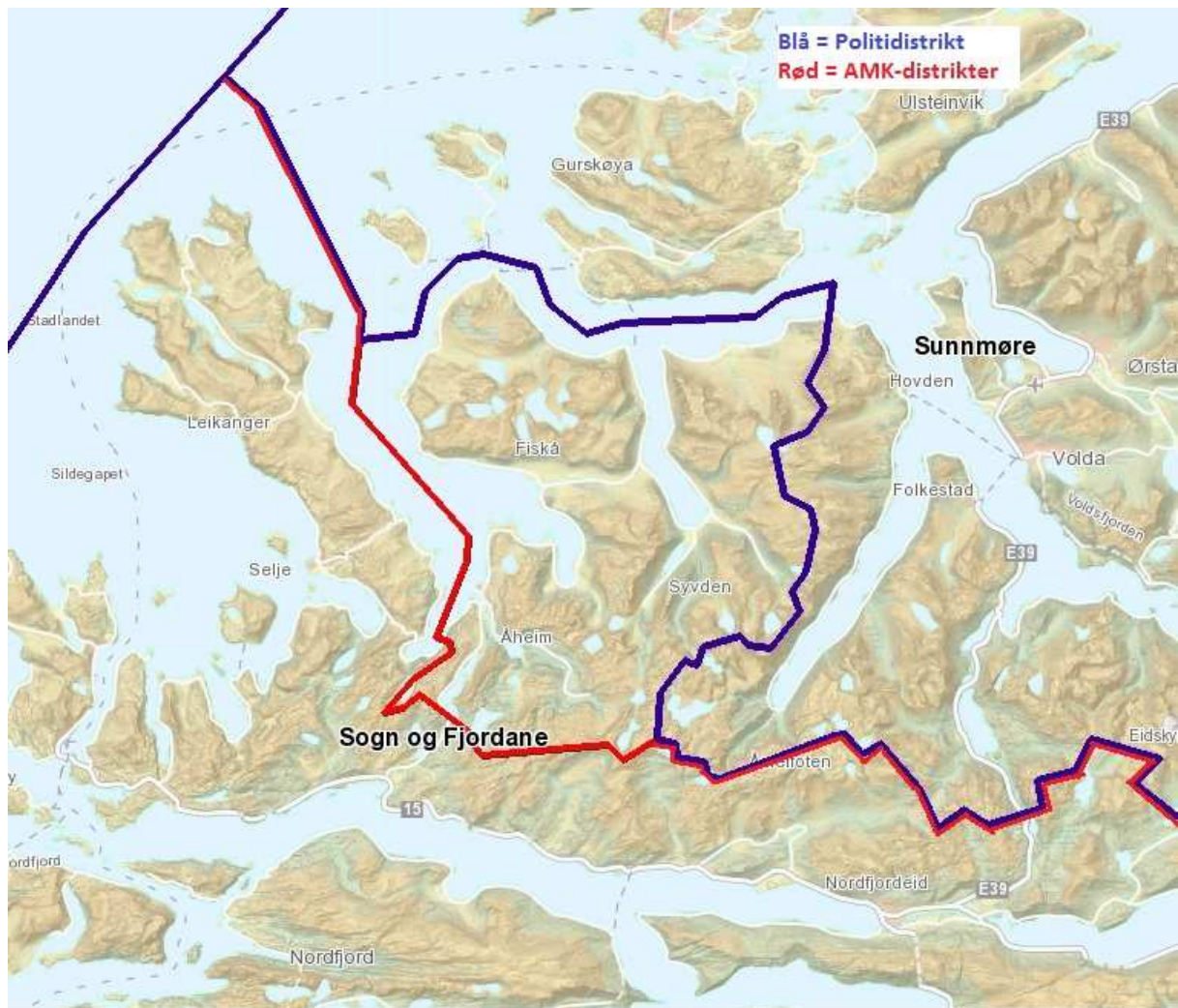
Grønn ramme: Full LRS med ledelse, stab og støttefunksjoner

KILDE: Justis- og beredskapsdepartementet. (2001) *Når ulykken er ute*. NOU 2001:31.

Oslo, Statens forvaltningstjeneste. Tilgjengelig fra:

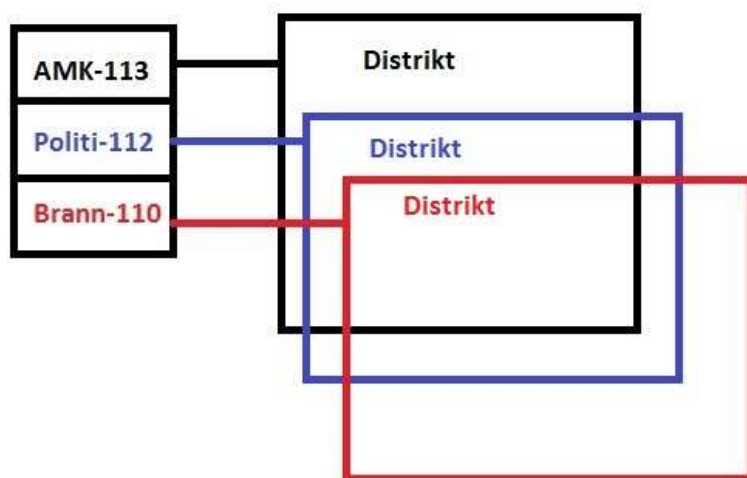
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20012001/031/PDFA/NOU20012001031000DDDPDFA.pdf> [Lest: 1. oktober 2014] [Side 120]

Vedlegg K – Vanylven kommune og beredskapsdistrikter



Kartutsnitt over Vanylven og distriktsgrensene til AMK og Politiet.

KILDE: DSB. (2013) *DSBs kartprogram*. [Internett], Tilgjengelig fra:
<<http://kart.dsb.no/default.aspx?gui=1&lang=2>>



Som det vises av figuren til venstre, vil ikke en samlokalisering av etatenes nødsentraler nødvendigvis gi bedre samhandling alle steder. Dette på bakgrunn av distriktenes ulike grenser.

Vedlegg L – Nivåbetegnelser i beredskapsarbeid

		NIVÅBETEGNELSER			
		(Laveste nivå)			(Høyeste nivå)
ETATER	Politiet	Taktisk	Operasjonelt	Strategisk	Politisk
	Forsvaret	Taktisk	Operasjonelt	Militær-strategisk	Politisk-strategisk
	Andre offentlige etater	Taktisk	Operativt	Strategisk	Politisk
	Enkelte private og offentlige sektorer	Operativt	Taktisk	Strategisk	Politisk
	Internasjonalt (NATO m/flere)	Tactical	Operational	Strategic	Political
	Andre betegnelser (offshore) (Norge)	Førstelinje (1. Linje)	Andrelinje (2. Linje)	Tredjelinje (3. Linje)	

(Kilde: Lunde, I. (2014) Side 78. *Praktisk krise- og beredskapsledelse*)

Man kan av denne oversikten se at det ikke alltid er samsvar mellom de forskjellige etatene og deres betydning av ord/uttrykk.