

STUDIETUR ICS/IMS 2010



01.10.2010

Utvekslingsbesøk i regi av RUU

Rapporten beskriver aktuelle funn og betraktninger relatert til mandat gitt av reise- og utvekslingsutvalget (RUU). Rapporten baserer seg på samtaler og observasjoner, samt egne vurderinger omkring overføringsverdi til norske forhold. Besøket ble gjennomført i perioden 22.august til 9.sept 2010.

STUDIETUR ICS/IMS 2010

SAMMENDRAG

Å komme fra Norge og studere organisasjoner og systemer i USA kan være en overveldende opplevelse i seg selv, grunnet de enorme, kvantitative ulikheter som finnes.

Staten California utgjør et betydelig større areal enn Norge, med en befolkning som er 7 ganger større. USA opplevde 78 000 skogbranner i fjor, en pågående brann i Idaho som var 40 (!) ganger Frolandsbrannen i areal, ble i rolige former omtalt som "langt fra rekordstor".

Med erkjennelsen om at dimensjonene i seg selv ikke er sammenlignbare, har vi valgt å fokusere på prinsipper og funksjoner mer enn størrelser og antall.

I rapporten benytter vi, litt forenklet, begrepet "nasjonalt" om nivået over den enkelte stat, selv om "føderalt" i flere tilfeller, dog ikke alle, ville vært et mer presist begrep mht eierforhold.

Studieturen omfattet 3 ulike steder som gav ulike innfallsvinkler og perspektiv;

- National Interagency Fire Center (NIFC) i Boise, Idaho.

Her fikk vi innblikk i skogbrann/villmarksbrann på et overordnet, nasjonalt/føderalt nivå. 5 ulike byrå inngår i NIFC fellesskapet; Bureau of Land Management (BLM), National Park service, Fish and Wildlife service, Bureau of Indian affairs og US Forest Service.

Vi tilbrakte en dag med alle byrå, og ble presentert for deres ressurser og fagområder.

Her opplevde vi et tilsynelatende sømløst samvirke, utøvd gjennom det nasjonale koordineringssenteret (NICC) og samarbeidsorganet National Wildfire Coordination Group.

Utover å monitorere skogbrannsituasjonen nasjonalt med daglige morgenbriefer, ble nasjonale støtteressurser som skogbrannfly, "smoke-jumpers", spesialtrente team "Hot shot crew" og ledelsesteam prioritert og allokert.

11 regionale koordineringssenter, såkalte Geographic Area Coordination centers, rapporterer daglig til NICC.

Vi fulgte 2 ulike branner på nært hold, en fra det umiddelbare utbrudd og to timer frem, og en stor (type II) brann som var pågående i 5.døgn. Her fikk vi møte både den overordnede ledelse og styrker ute i brannfeltet. At det tenkes stort tidlig, både med innsatsstyrker og ledelse, fikk vi demonstrert i praksis. Videre ble det understreket at håndtering av brann ikke bare dreier seg om å hurtigst mulig slukking, "we do fire management and not only fire suppression".

Videre var forskning og utvikling en integrert del av arbeidet, og spesielt var det viet fokus på vegetasjon og "drivstoff" ("fuel") og revegetering. Ulik vegetasjon i ulike områder krever ulik strategi.

Viktige funn fra NIFC:

Tverretattlig samvirke, tydelige myndigheter, ICS ved store skogbranner, dokumentasjon og standardisering, forskning og utvikling.

- San Diego Fire Department., California.

Dette er et brannvesen som i nyere tid (2003 og 2007) på en brutal måte fikk oppleve konsekvenser av at en villmarksbrann går over til brann i bebyggelse, såkalt "Wildland-Urban Interface (WUI).

California har lange tradisjoner i å organisere håndteringen av store villmarksbranner, og her ligger opphavet til de særskilte ressursene, FIRESCOPE, som var en forløper til Incident Command System. Erfaringslæring fra brannen i 2003 med tosifret tap av menneskeliv til brannen i 2007 hvor ingen liv gikk tapt, gjorde et stort inntrykk.

Samhandling med øvrige myndigheter og frivillige, forebyggende fokus, befolkningsvarsling og anvendelse av ICS ved urbane hendelser var viktige læringsmoment fra San Diego. Ettersom den pågående orkanen "Earl" var i en oppbyggingsfase i de sørvestlige stater, fikk vi en innføring i de nasjonale USAR kapasiteter, herunder oppbygging av de 28 nasjonale team (hvorav California har hele 8), og de føderale "lederstøtte team" (Incident support team) som står på beredskap og kan kalles ut av FEMA.

Vi fikk også et imponerende inntrykk og selv oppleve hva de to helikoptrene som disponeres av San Diego Fire kan utrette av både redning og brannslukking med samme mannskap og samme utstyr.

Viktige funn fra San Diego:

Grensesnitt mot befolkningen før og under en krise, erfaringslæring, spesielle kapasiteter, forebygging.

- Phoenix Fire Department, Arizona.

Av mange ansett som det mest innovative brannvesen i USA, mye takket være sin foregående sjef, Alan Brunacini, som tok "Firescope" modellen utviklet i California for villmarksbranner til anvendelse i bebygd område, med betegnelsen Fire Ground Command System. Dette systemet er med små tilpasninger videreført som Incident Command System. Vi fikk gjennom en dags utplassering i et lag på Station 9, følge hvordan ICS praktiseres i de daglige hendelser og hvordan ledelsesapparatet konsekvent eskaleres proporsjonalt med innsatsavdelinger, og derigjennom vedlikeholde et håndterlig kontrollspenn. Vi fikk gjennom vårt besøk på Command training Center et imponerende bevis på hvordan praktisk beslutningstrening av alle nivå basert på reelle hendelser gjennomføres.

Vi fikk også sitte inn med operatørene på alarmsentralen (Dispatch center), som betjener 160 stasjoner og over 300 000 oppkall i året. Hvor smertefritt det fungerte både i alarmsentralen og ute ved stasjonen å håndtere både medisinske utkallinger (80%) og brannutkallinger (20%), var også en solid tankevekker å ta med seg hjem til vår pågående prosess med samordning av nødmeldetjenesten.

Viktige funn fra Phoenix:

Eskalering av innsats, ICS som et universelt verktøy, erfaringsdeling- og læring, trening og opplæring.

- Oppsummert og felles for alle steder har vi fått anledning til å møte en rekke, dyktige og flotte mennesker med ulike funksjoner i den samme fagfamilien. Vi har blitt overmåte godt tatt imot, og våre presentasjoner om Norge og vår organisasjon ble møtt med både interesse og anerkjennelse. Vi tar med oss en mengde inntrykk, kunnskap og minner tilbake, samt en betydelig økt motivasjon og sannsynligvis refleksjon over hvordan vi i praksis kan fortsette og forsterke implementeringen EIS i vårt daglige, regionale virke.

Vi vil gjerne takke Reise- og utvekslingsutvalget for tilliten og muligheten til å gjennomføre denne studieturen, herunder spesielt takk til Guttorm Liebe for all tilrettelegging og hjelp i planleggingsfasen. Videre vil vi takke våre utmerkede vertsskap ved NIFC - Don Smurthwaite, i San Diego Firedepartment - Doug Nakama og i Phoenix Firedepartment - Decker Williams.

MANDAT FOR STUDIETUREN

Mandatet, som er vedlagt rapporten, har dels sammenfallende og dels ulike oppgaver til oss, men vi har valgt å utarbeide rapporten i fellesskap.

Hovedfokus for mandatet er;

- Sammenhengen mellom National Incident Management System (NIMS) og Incident Command System (ICS).
- Bruk av ICS, herunder eskalering og innsetting av Incident Management team, IMT
- Evakuering av berørt befolkning, og samhandling mellom innsatssted og evakuerthåndtering
- Opplæring og kvalifisering

Utover spørsmål i mandatet, har vi tillatt oss å inkludere andre funn og betraktninger vi mener kan ha interesse for videre vurderinger nasjonalt eller lokalt.

Som et bidrag til senere planleggingsprosesser, har vi utarbeidet et enkelt "tips og råd" vedlegg vi håper kan være nyttig for kommende kandidater til tilsvarende studiebesøk.



Besøk i ett av byråene som inngår i NIFC; US Fish and Wildlife service.



Fire Chief Javier Mainar og Deputy Chief Doug Nakama, San Diego Fire department.



Executive assistant Chief Steve Kreis, Phoenix Fire department.

NATIONAL INCIDENT MANAGEMENT SYSTEM (NIMS) OG INCIDENT COMMAND SYSTEM (ICS)

HISTORIKK

ICS har sin opprinnelse tilbake til -70 tallet i California, hvor en dramatisk brann i 1970 tok 16 liv, 700 bygninger og dekket et område på 2 millioner mål. Brannen avdekket store mangler i evnen til å håndtere en slik massiv innsats på tvers av etater.

Systemet som ble utviklet fikk betegnelsen FIREScope (Firefighting resources of California organized for potential emergencies)

Årsaken var en erkjennelse av behovet for et enhetlig og gjenkjennbart system for å organisere innsatsledelsen. Noen konkrete erfaringer som lå til grunn:

- For mange som rapporterte til en sjef (kontrollspenn)
- Ulik terminologi der ulike etater samarbeidet
- Uklare kommandolinjer
- utfordringer med å forvalte de ulike ressurser innsatsen krevde

Gjennom årene som fulgte ble FIREScope ICS utviklet, i den hensikt å bidra til en struktur i de daglige hendelser for brannvesen, ikke bare branner.

I Phoenix ble en variant av FIREScope ICS tilpasset innsats i urbane strøk utviklet, det såkalte Fire Ground Command System. Arkitekten bak dette var mangeårig og legendarisk brannsjef, Alan Brunacini. Prinsippene i ICS og Fire Ground Command system er sammenfallende, ulikhetene var primært knyttet til terminologi.

Håndteringen av terrorbomben i Oklahoma i -95, samt angrepene 11.sept 2001 gav en ytterligere pådrift til å knesette et felles, overordnet system, uansett bransjetilhørighet, nivå og type trussel. Systemet skulle dekke alle faser før, under og etter en hendelse, og integrere ICS som den komponent som dekker selve håndteringsfasen.

Systemet er forankret i Federal Emergency Management Agency, FEMA, og ble i mars 2004 lansert som **National Incident Management System, NIMS.**

NIMS utgjør i dag det nasjonale rammeverket for håndtering av hendelser. Systemet er forankret i det overordnede planverk, *National Response Framework.(NRF)*.

Systemet er situasjons-uavhengig, såkalt *all-hazard approach*.

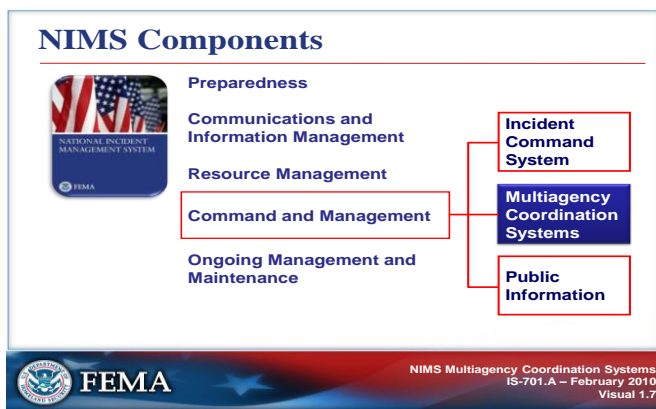
NIMS omfatter tiltak både før, under og etter en hendelse. Følgende delområder inngår i systemet;

- Beredskap
- Kommunikasjon og informasjonshåndtering
- Ressurshåndtering
- Håndtering av hendelse
- Vedlikehold og utvikling av systemet

ICS er det elementet i NIMS som utgjør "Håndteringsfunksjonen" i NIMS, og vil derfor ofte bli omtalt *NIMS ICS*. Ulikheten fra det opprinnelig ICS til dagens NIMS ICS er primært knyttet til å kunne etablere en 6.funksjon; *Informasjon og Etterretning* i tillegg til de eksisterende 5 (Ledelse, Operasjon, Plan, Logistikk og Økonomi/admin).

Håndtering av informasjon og etterretning kan være trussel- og sikkerhetsrelaterte vurderinger i en terror/intendert hendelse, men også værprognoser, risikovurderinger, bygningstegninger, osv.

Dette arbeidet vil normalt bli ivaretatt i Planfunksjonen, men kan altså etableres som en selvstendig funksjon der situasjonen tilsier det.



Skisse som viser hvordan ICS inngår i ett av elementene i NIMS.

DAGENS ANVENDELSE

I dag er NIMS og ICS godt innarbeidet som nasjonalt og tverretattlig "all-hazard" håndteringssystem, både ved uønskede og planlagte hendelser.

En åpenbar motivasjon for å være lojal til systemet, er at føderal finansiering av både utdanning og anskaffelser, betinger at det skjer i pakt med systemet.

Men utover det, fremstår det utvilsomt som den tyngste årsak at det i praksis oppleves at systemet er fleksibelt i forhold til både type hendelse og grad av kompleksitet, det er kosteffektivt og det er gjenkjennbart.

NOEN ERFARINGER OG PRAKTISKE EKSEMPLER

- Vi fikk delta på en god gjennomgang av en brann som fant sted to år tilbake, "Oregon trail fire". Denne brannen oppstod med vindkast over 20 m/s, og var en såkalt "Wildland/urban interface" (WUI) brann som trakk fra åpen mark inn i bebyggelse. Brannen var i hovedsak under kontroll i en time, 9 hus gikk tapt og betydelig flere hus ble evakuert. Selv i en effektiv og hurtig førsteinnsats med 24 kjøretøy i sving, kunne svikt i grunnleggende funksjoner forverret situasjonen betydelig. Herunder ble ikke styrkene inndelt i hensiktsmessige grupper, noe som medførte et for stort kontrollspenn med mange enheter på samme radiofrekvens. Videre ble det ikke tatt ut og praktisert et tilstrekkelig oppmarsjområde for enhetene etter hvert som de ankom, slik at uheldig "freelancing" uten kontroll av befal kunne medført en betydelig mindre vellykket operasjon. En selvransakende og illustrerende beskrivelse av en enkel svikt i grunnleggende funksjoner kan velte en ellers imponerende og hurtig innsats.
- Etter angrepene på Twin towers i sept 2001, ble det satt inn 2 IMT type I, som organiserte en søk og redningsaksjon med 1200 mennesker involvert.
- Da romfergen "Colombia" styrtet i 2003 måtte det iverksettes en unik og særegen "søksaksjon" på tvers av både etatsvise og geografiske grenser for å samle vrakdelene og kartlegge hendelsen. En tilsvarende aksjon var ikke tidligere organisert. Planlegging og gjennomføring ble organisert og ledet etter ICS modellen.
- Årlig blir det benyttet IMTs i på ulikt nivå for å håndtere orkaner og påfølgende konsekvenser,
- Phoenix gjennomførte en omfattende kongress for brannmenn kort tid før vårt besøk. Konferansen ble planlagt og gjennomført basert på prinsippene i ICS.
- Sikkerhets- og beredskapsarbeidet rundt presidentinnsettelsen ble utført etter prinsippene i ICS, det samme gjelder andre store arrangement.
- For øvelser utvikles Incident Action Plan (IAP/Innsatsordre) som ved en reell hendelse.

ESKALERING AV INNSATSORGANISASJONEN OG BRUK AV INCIDENT MANAGEMENT TEAM

PRAKTISK BRUK AV ICS – ESKALERING

Vårt inntrykk av hvorvidt ICS praktiseres i den første fase av en innsats baserer seg primært på samtaler med konstabler og lavere ledere under vårt opphold på ulike stasjoner, samt gjennom beskrivelse av de prosedyrer som praktiseres.

For å praktisere et håndterlig kontrollspenn, tilstrebes det å unngå at flere enn 3 enheter rapporterer til samme sjef.

Dette ble i både San Diego og Phoenix sikret gjennom at ledelselement ble utkalt parallelt med innsatstyrker. 3 enheter – 1 bataljonssjef, flere enn 3 enheter – 2 batt.sjefer, flere enn 6 enheter – 3 batt.sjefer, osv.

Merk at selv med flere sjefer på skadested, var det kun EN Innsatsleder i funksjon. Slik kunne man oppleve at personen som fungerte i funksjonen ble avløst flere ganger under opptrappingen, men hele tiden var samme funksjon med tilhørende kallesignal operativ.

En hendelse blir ettersom den eskaleres gradert fra type V(5) til type I(1), som det mest komplekse. Generelt kan man si at hendelser opp til type III håndteres lokalt/regionalt. Type II og I er å betrakte som et nasjonalt/føderalt anliggende, med statlig koordinering og ledelse og støtteressurser. Merk at det også settes inn nasjonale ressurser ved mindre hendelser, prinsippet er å tenke stort tidlig og kraftsamle alle nødvendige ressurser situasjonen krever.

Det bemerkes at i motsetning til Norge, var det felles, klare begrep på de ulike nivå på tvers av etater. I USA benyttes Strategic – Tactical – Task som nivåbegrep.

I-II TEAM, KAPASITET OG INNSETTING

Incident Management Team (IMT) forefinnes tilsvarende både på lokalt og statlig nivå. Dette er team som er dimensjonert for å lede håndteringen av en kompleks og langvarig hendelse. Noen team er innrettet mot skogbranner/villmarksbranner, mens andre er såkalte all-hazard team. Teamene er sammensatt av ulike personer fra ulike bransjer, og din normale jobbposisjon er underordnet din posisjon i teamet.

Antallet som inngår og hvilken kompetanse som innehas av et IMT, graderes opp mot type I som det mest avanserte. Type I og II betraktes som nasjonale ressurser, mens type III og lavere og lokale team, for eksempel innenfor et brannvesen. Normalt opp til 7-8 manns størrelse ved en skogbrann.

Som navnet tilsier, vil et IMT normalt overta innsatsledelsen. I dette ligger at Innsatsleder er leder av teamet. Men det kan være situasjoner der det er hensiktsmessig eller nødvendig at flere aktører/etater identifiseres i innsatsledelsen og at beslutninger fattes i et samvirkende fellesskap. Dette betegnes som *Unified Command*.

Utdanning og kvalifisering i IMT er nærmest er å betrakte som en egen karriere, og egne kursrekker må gjennomføres for å kvalifisere seg til stilling i et IMT.

Det finnes også et lite antall team som består av medlemmer som har dette som sin primære, fulltids jobb.

Team type I og II deployeres av NICC ved skogbranner, FEMA ved andre hendelser.

Vi fikk selv besøke et Team II som utgjorde 45 personer i tillegg til alle kontraherte støttefunksjoner. Valg av hvilket IMT som settes inn skjer i utgangspunktet ikke etter noen form for vurdering av geografisk tilhørighet eller bransjetilhørighet. I ett og samme team finner man personer fra ulike bransjer og miljøer, kvaliteten er sikret gjennom standardisert opplæring og kvalifisering.



Fra kommandoplass for IMT type II under "Hurd-fire".

(fra venstre: Luft ops & Ops, Sb/Kommunikasjon, Presse & Info, Sanitet, Admin/økonomi, Plan)



Sanitærfasiliteter, dusjanlegg og materiellplass under Hurd Fire. Over 400 mennesker ble daglig forpleid og feltmessig forlagt i dette området. Øvrige var forlagt i to fremskutte baser, såkalte "Spike camps".

Som et viktig element i å operere enhetlig i de ulike innsatser med ulike ledelsesteam, benyttes det et eget utviklet programvare som beslutningsstøtteverktøy, *I-Suite*. Dette programmet nyttes i alle funksjoner, fra registrering av personell og kjøretøy, timeregnskap, produsere ulike rapporter, og utvikling av Innsatsordren, Incident Action Plan (IAP). Programmet er internettbasert, og trådløst nett i ko-området sikrer at alle stabsfunksjoner har tilgang til samme informasjon. Elektroniske verktøy ble benyttet ned til taktisk nivå, og ikke ut til feltavdelinger. Under denne brannen ble det gjort noen utprøvinger på å overføre sektorledermøtet direkte med webkamera ut til basene i felt, men dette er ennå bare til utprøving.

Incident Support Team, IST, er en annen type team som bemannes og deployeres tilsvarende et IMT, men som ikke har som funksjon å overta ledelsen av innsatsen.

Disse team har som funksjon utøve tilrettelegging og logistisk støtte til stedlig innsatsledelse.

IST kan også settes inn som et forebyggende tiltak, før en mulig hendelse inntreffer, for eksempel ved varslet ekstremvær.

Under vårt opphold ble et IST aktivert i forbindelse med orkanen "Earl".

Beslutningen og finansieringen foretas av FEMA, gjennom en Activation order, og selve utkallingen av teamet foretas av et nasjonalt eller regionalt *Response Coordination Centre*.

Tilsvarende de system vi kjenner fra FN og EU, forefinnes beredskapslister for å kunne sette sammen et team med kompetente personer for ulike typer hendelser.

HÅNTERING AV EVAKUERTE OG FORHOLD TIL BEFOLKNINGEN

Evakuering av befolkningen er i USA i likhet med i Norge, en avgjørelse som er tillagt politimyndigheten. Når det er sagt, ble det både uttalt og praktisert en tett dialog hvor den faglige anbefaling fra Incident Commander ble tillagt avgjørende vekt.

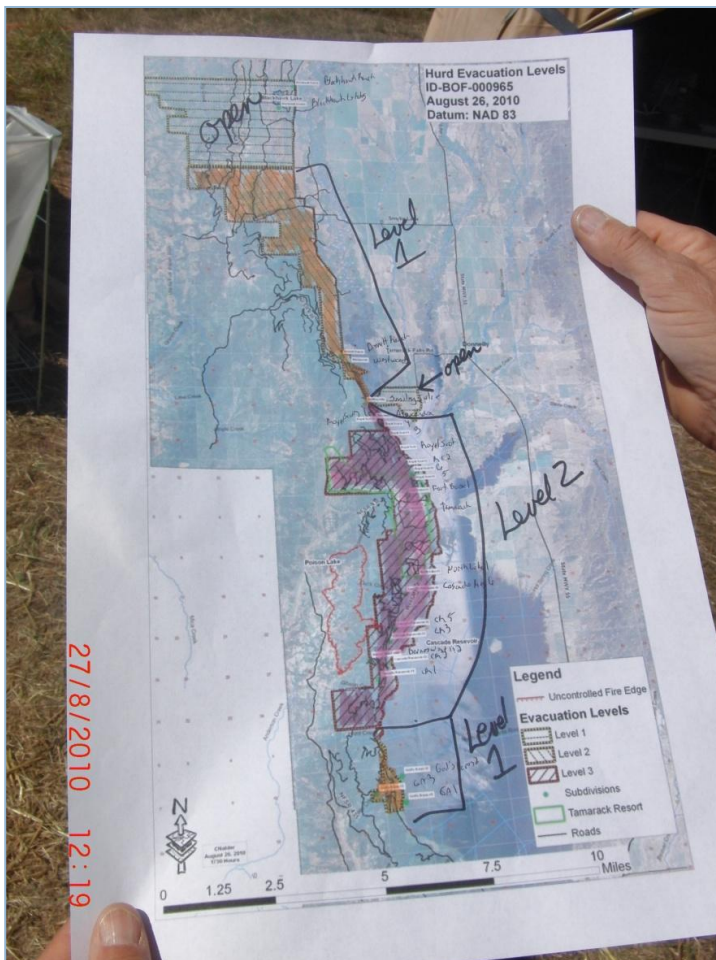
Ved en mulig brannutvikling som kan føre til evakuering, praktiseres et 3-delt varslingsystem. Samtlige husstander blir oppsøkt av politimyndighet og overrakt informasjonen.

Nivå 1 – berørte innbyggere blir informert om at konsekvensene av den pågående brannen kan ramme dem alvorlig. De blir bedt om å gjøre nødvendige forberedelser, herunder utflytting av funksjonshemmede, bortplassering av mobile eiendeler og i noen tilfeller plassering av beitedyr på alternative områder

Nivå 2- Alle skal være klar til på kort varsel og flytte ut fra sine boliger, også evnt uten nærmere varsel. Adgang inn i berørt område kun for fastboende.

Nivå 3- Umiddelbar evakuering, ingen får lov til å returnere til sine boliger før omstendighetene igjen er trygge. For de som ikke vil akseptere en evakuering, fraskriver myndighetene seg forpliktelsen til å komme med unnsættning av øyeblikkelig hjelp fra nødetater.

I brannen vi besøkte, var det et gjeldende Nivå 2 for deler av lokalbefolkningen. Herunder var det etablerte sperreposter langs veiene bemannet med politimyndighet. Selv om den umiddelbare faren var i ferd med å avta, ble det bestemt å opprettholde nivå 2 et døgn videre for å unngå uønsket "turisme" inn i området som kunne hinder slokkemannskaper i deres arbeid.



Kart fra Hurd fire som viser ulike evakueringsvarsel som er utstedt

Det hviler et stort ansvar hos innbyggerne selv ved en pålagt evakuering. Normalt vil Røde Kors bli benyttet for å etablere og drifte enkle tilbud for de som ikke har alternativt oppholdssted, i form av skolestuer/tilsvarende. Erfaringer fra skog-/villmarksbranner er at de berørte selv er i stand til å fremskaffe alternativ for både mennesker og dyr etter en viss tid.

Videre ble det påpekt utfordringen med å få frem budskapet til innbyggere når tiden ikke hadde tillatt en gradvis eskalering. Dette gjelder både å kunne gjennomføre evakuering, men også å få folk til å bli værende i sine boliger der risikoen ved å ta seg ut av brannområdet ble vurdert som større enn risikoen ved å holde seg hjemme.

For å legge til rette for en god kommunikasjon mellom innsatsledelsen og befolkningen i de berørte områder, ble det etablert lokale "info-stands" i nærliggende befolkningssentra. Her kunne man få oppdatering på slokkingens fremdrift, forventet utvikling osv.

Dette ble tatt godt imot, samt bidro til at telefonpågangen til innsatsledelsen avtok.

Vi merket oss videre at i de storbyer vi besøkte, San Diego og Phoenix, er det etablert et telefonbasert befolkningsvarslingssystem. Dette systemet dekker registrerte fasttelefoner og etter hvert registrerte mobiltelefoner innenfor et avgrenset område.

I San Diego ble dette behovet for alvor registrert ved brannen i 2003 som tok 19 menneskeliv.

Nå er det etablert 2 ulike systemer som gir redundans, *Alert San-Diego* og *Reverse 9-1-1*.

Reverse 9-1-1 ble for første gang tatt i bruk under brannen i 2007, og er ansett som en av faktorene til at tap av menneskeliv ble unngått i motsetning til tilsvarende brann i 2003.

Utfordringer identifisert til disse systemene er å kode bostedsadresser til riktig region, de ulike operatører benytter ulike data i sine registreringer (postnr, gateadresser osv) Videre er folk oppfordret til å registrere sine mobiltelefoner på med bostedsadresse.

Det er også etablert en nasjonal "pårørendetelefon" 2-1-1, som publikum kan nytte for å komme i kontakt med myndighetene under store kriser og katastrofer. I 2007 brannen i San Diego ble over 110 000 brann-relaterte telefoner besvart ved hjelp av 1400 frivillige!

BRUK AV FRIVILLIGE

Et annet moment vi fant interessant er hvordan ønsket og interessen fra frivillige kan kanaliseres til konstruktivt og verdifullt arbeid, uten å risikere egen helse eller bli en merbelastning for innsatsledelsen. Det er lokalt etablert og delvis nasjonalt finansiert såkalte CERT-team (Community Emergency Response Team). Her blir frivillige organisert i grupper og gjennomgår en grunnleggende utdanning innenfor førstehjelp, samband, ordenstjeneste osv. Undervisningen gjennomføres av personell fra brannvesen og politi.



OPPLÆRING OG KVALIFISERING

UTDANNINGS- OG KVALIFISERINGSSYSTEM

NIMS og ICS har med tiden blitt en institusjonalisert del av opplærings- og utdanningssystemet. Det kan nærmest virke overveldende å se hvordan kurs- og utdanningsprogram er utviklet gjennom grunnutdanning, via praksis, "lærlingeordninger" og frittstående kursmoduler som gjennomføres samlet eller individuelt med interaktive verktøy.

For å illustrere hvor omfattende et karriereløp innenfor NIMS ICS er, kan et utdanning og kvalifisering frem til å bli Incident Commander på nivå 1 ta opptil 20 år.

Videre kan det bemerkes at det i dag finnes team med heltidsansatte medlemmer.

Det skilles mellom utdanningsløp innenfor Wildfire, som innbefatter de samme byrå som inngår i NIFC, og utdanning innenfor "all-hazards" og overordnet NIMS opplæring, som koordineres av FEMA.

FEMA har utviklet en egen kursrekke for utdanning innenfor alle komponent i NIMS. Disse kursene er elektronisk tilgjengelig, slik at de kan gjennomføres både individuelt, eller i grupper på lokalt nivå. Betingelse for statlige/føderale tilskudd gjennom FEMA at disse utdanningsstegene følges.

Innenfor wildfire benytter byråene i NIFC det såkalte *Incident Qualifications and Certification System (IQCS)*. I denne basen, som har 65 000 brukere, registreres alt av kurs, erfaring og kvalifikasjoner, samt frister for vedlikeholds/repetisjonstrening.

Hver mann og kvinne har sin egen "task-book" som følger dem gjennom karrieren og oppdateres ettersom nye kurs og praksis er gjennomført.

Her må "lærlinge-ordningen" fremheves, ved brannen vi besøkte var det 14 lærlinger (trainees) som arbeidet på ulike seksjoner i ledelsen. Disse mottok veiledning underveis av eget personell.

Et annet viktig moment å fremheve er hvordan erfaringslæring er satt i system. Alle innsatser dokumenteres i en "post incident report" og gjerne et eget møte hvor innsatsen blir gjennomgått og viktige erfaringer fremholdt og delt. Videre ble en rekke hendelser dokumentert med bilder og video som igjen blir bearbeidet enten i korte filmer for brannvesenets internTV, eller som scenario i påfølgende beslutningstreninger i simulator.

Et nasjonalt "lessons learnt" senter ble etablert i 2003, og dokumentasjon og evalueringsrapporter er tilgjengelig elektronisk. Kombinasjonen av lokale prosedyrer for å dokumentere og nasjonale ressurser for å distribuere muliggjør en vidtrekkende og omfattende erfaringsdeling av "best-practise".

De fleste brannvesen har sine egne trenings- og opplæringscenter. Vi besøkte *Command Training Center* i Phoenix Fire Department. Alle stasjoner blir regelmessig tatt ut til trening på dette senteret. Her øves alle nivå med konstabel, utrykningsleder og overbefal. Man blir øvd både i egen funksjon i nest høyere posisjon. Treningen er en kombinasjon av korte samlinger med oppgaver og diskusjoner og trening på ulike scenario i simulator. Reelle hendelser blir som tidligere nevnt ofte nyttet som scenario. Erfarne folk inngår i rollen som veiledere.



Fra "Command training center", Phoenix Fire. Diskusjoner i gruppe og arbeid enkeltvis. Enkelt simulatorsystem, ulike situasjonsbilder, kommunikasjon på radio.

Til tross for et svært godt strukturert system for grunnleggende opplæring, etterutdanning og erfaringslæring, ble et noen klare forbedringsområder belyst:

- Det er i liten grad "cross-over" trening, i form av det foregår hospitering eller utstrakt grad av å delta på andre etaters opplæring og kompetanseheving.
- De enkelte brannvesen har sine særegenheter som innebærer at dersom man som erfaren brannmann ønsker å flytte på seg, må man starte et helt nytt karriereløp ved nytt brannvesen. Dette er en medvirkende årsak til liten mobilitet og til hinder for utveksling av "best-practise" på et mer uformelt nivå.
- det trekkes i forholdsvis liten grad nytte av internasjonalt samarbeid og internasjonale fora som kunnskapsbase. Til sammenligning fra Norges plass innenfor Nordisk, EU og FN samarbeid, er det relativt lite engasjement i internasjonale fagmiljø. Kun 2 av de 28 nasjonale/føderale urban søk og redningsteam (USAR), var sertifisert til å sendes ut av USA.

Det finnes en aktiv samarbeids-/utvekslingsavtale mellom USA og Australia innenfor villmarksbranner og det ble tydelig kommunisert et ønske om å utvide denne, eller etablere flere, tilsvarende avtaler.

EGNE BETRAKTNINGER OPP MOT NORGE OG AGDER

FORHOLD RELATERT TIL IMPLEMENTERINGEN I NORGE

Ansvarsprinsippet

I USA kan man generelt si at der finnes flere aktører med potensielt "eierskap" til en hendelse, herunder er byråene i NIFC ulike landeiere med ansvar for håndteringen av wildfires i deres landområder. Videre er det innarbeidet en stor toleranse for at eierskapet til innsatsledelsen kan forskyves og arves både horisontalt og vertikalt.

Som også tidligere rapporter og studier indikerer, er nok det eneste riktige fokus for oss i Norge å støtte den respektive innsatsleder, lokal brannsjef ved skogbrann, fremfor å overta ledelsen. Alternativt, i andre typer hendelser som f.eks redningstjeneste, å understøtte en "samvirkende ledelse", tilsvarende det amerikanske Unified Command.

Nærhetsprinsippet

Både i USA og i Norge er det et innarbeidet prinsipp at en hendelse skal håndteres på lavest mulig nivå. Den store ulikheten ligger i at man som lokal innsatsleder i USA til enhver tid kan "strekke armene i været" og la nest høyere nivå overta ansvaret for innsatsledelsen. I Norge må brannsjefen ivareta et ansvar også på et strategisk nivå, slik at vi fortsatt må ha det fokus at lokal ledelse må styrkes og støttes fremfor at andre kan overta.

Likhetsprinsippet

FEMA har en rolle og myndighet som vanskelig lar seg sammenligne med norske forhold. Slik sett har vi Norge et gunstig utgangspunkt for å gjenkjenne både medvirkende aktører og systemer fra den hverdagslige håndtering til de mer ekstraordinære hendelser.

Ikke desto mindre synes vi at enkelte trekk forbundet med hvilken rolle FEMA har som nasjonal myndighet utøvende som premissleverandør, ressursforvalter og kompetanseorgan, kan være fruktbare å la seg inspirere av for vår nasjonale brannmyndighet.

Andre moment for ettertanke:

NIFC, som et koordinerende og samvirkende organ, er ikke representativt for norske forhold hva angår skogbrannbekjempelse. Det nærmest tilsvarende kan være vår kollektive redningsledelse, institusjonalisert gjennom HRS/LRS. Det kan allikevel være av interesse å vurdere hvorvidt de nasjonale koordineringer som foregår i NIFC og National Wildfire Coordination Group (NWCG), kan inspirere til tilsvarende prosesser i Norge, for eksempel i funksjon og oppgaver for Skogbrannutvalget

Prescribed burning – en omfattende del av forebyggende arbeid. Man kan vanskelig se for seg en utstrakt grad av avsviing i Norge, men bevisstheten på at regelmessig brann var naturlig og nødvendig del av vegetasjonens livsløp og også har en forebyggende effekt, bør være en del av vår filosofi.

Felles definisjoner – etter hvert som vi legger til grunn felles definisjoner og felles begrep, vil det forenkle og forbedre vår kommunikasjon både mellom aktører i innsatsen, i rapporteringer og ikke minst i møte med media og omgivelsene. Det unngåelige spørsmålet om man "har kontroll på brannen", er i USA ikke gjenstand for subjektive vurderinger. Først når man har etablert brannlinje 100% rundt brannområdet og brannen ikke kan gå ut av denne linjen, har man "Kontroll".

Total beholdning av nasjonale ressurser. "Alle trenger ikke ha alt". Fordelte kapasiteter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Samarbeide regionalt i utviklingen av regionale støtteteam og regionale ressurser for felles anvendelse mellom brannvesen og sivilforsvar.

CERT team og opplæring av sivilbefolkningen. I Norge i stor grad ivaretatt av frivillige organisasjoner, men er det dekkende? Hva med jord-/skogeiere, lokale velforeninger og fastboende i utsatte områder?

Standardisering av materiell i tillegg til prosedyrer og terminologi. Alt relevant materiell er typeklassifisert på en skala fra 7 til 1. En forenkling i forhold til å identifisere behov, rekvirere og ta i bruk eksternt tilført materiell.

Beslutningsstøtteverktøy.

Vi er i ferd med å innføre et verktøy som gir mulighet til å dele informasjon i "sann tid", DSB CIM. Hvilket potensiale har dette for å understøtte en innsatsledelse og intern/ekstern kommunikasjon og informasjonsdeling?

Erfaringsdeling etter innsatser, lessons learnt. Hvordan deler vi i dag våre erfaringer etter innsatser og øvelser?

Beslutningstrening. Er vi dyktige nok til å skape læringssituasjoner som har overføringsverdi til den virkelige situasjon. Enkle midler kan skape god effekt.

Tung førsteinnsats, både med innsatsstyrker og ledelsesstyrker. Tenke stort tidlig må ikke bare gjelde rene innsatsstyrker. Er vi dyktige til å opprettholde et håndterlig kontrollspenn? Hvordan avlaster vi befalet når innsatsen eskalerer?

Flerbruksrolle av ressurser.

Selvsagt ligger en del åpenbare gevinster i den "multirolle" funksjonen Brann- og redningsetaten har i USA, men spesielt for et lite land som Norge med få spesielle ressurser, bør vi tenke ressursutnyttelse på tvers av etatsgrenser. Eksempler vi fikk demonstrert var helikopter som løser både brann- og redningsoppdrag, samme personell som gir infusjon og slukker brann, nasjonale ressurser som benyttes i et bredt spekter av hendelser.

Alarmsentral, samordning på tvers av etater. Nødmeldeoperatører har utviklet seg til en egen profesjon. Prosedyrer og gode kommunikasjonssystemer fremfor lokalkunnskap og håndtverksferdigheter.



Norge sett fra NIFC.....

ANBEFALTE TILTAK PÅ KORT OG LANG SIKT.

Vi finner til vår interesse at en del anbefalinger vi ønsker å fremme, er beskrevet i tidligere rapporter fra flere år tilbake. Vi velger ikke av den grunn å utelate dem, men betrakter det mer som en bekreftelse på at våre anbefalinger er valide.

Vi er av den oppfatning at noen tiltak bør initieres og drives frem fra lokalt og regionalt nivå, mens andre må forankres i, og initieres fra, nasjonal myndighet og nasjonale kompetansesentra.

- Standardisering av terminologi
Både veiledere og kursprogram som utvikles av våre nasjonale myndigheter må være samstemt og harmonere. Ambisjonen må omfatte mer enn Brann og redning og Sivilforsvaret, andre samarbeidende etater må involveres.
- Forhold til vår skogbrannstrategi, er den levende eller vedtatt for all fremtid?
En levende strategi basert på forskning og utvikling, erfaringer, geografiske og topografiske ulikheter, teknologi osv må tilstrebes. Hvilket forum med hvilket mandat er best egnet til å ivareta en slik funksjon? Kan det tilpasses eksisterende fora eller bør det utvikles et hensiktsmessig forum for å ivareta dette?
- Få aktiv beslutningstrening inn i eksisterende kurs .
Dette er til en viss grad på plass, men klarer vi å øve samme bemanning i samme situasjon, eller blir læringssituasjonen et kunstig avbrekk fra hverdagen?
- Erfaringslæring må struktureres.
Det bør etableres system for å hente inn, systematisere og gjøre tilgjengelig erfaringer etter innsatser og særskilte øvelser. I dag er dette basert på personlig initiativ og tilfeldigheter om og hvordan erfaringsdeling gjennomføres.
- Ta initiativ til regionale samarbeid i utvikling av lederstøtte team mellom respektive brannvesen og Sivilforsvar.
Å kunne etablere kompetent og robust lederstøtte er en oppgave som bør løses gjennom regionalt samarbeid. Brannvesen og Sivilforsvar bør oppfordres til å gå i regionale samtaler for å avklare hva som er tilgjengelige menneskelig og materielle ressurser, og hvordan disse kan dyktiggjøres for å ivareta de ulike funksjoner i et lederstøtte team. Motivasjonen vil være å investere i et felleskap som kan komme alle involverte sjefer til gode når hendelsen inntreffer.
- DSB som nasjonal brannmyndighet, forventninger til tydelig rolle.
En tydelig myndighet for å ivareta de overordnede retningslinjer, og ikke minst fatte de nødvendige beslutninger er forekrevd. Dette innebærer både å harmonere terminologi, prosedyrer, direktiver og styringssignaler, initiere konseptuelle utviklingsprosjekt, fange opp signaler fra lokalt og regionalt nivå, og administrere erfaringsutveksling gjennom et "best practise" fokus.

Rapporten er utarbeidet med intensjon i utover å besvare oppgaven fra RUU, å kunne være et innspill i pågående og forhåpentligvis kommende prosesser innenfor fagområdet.

Vi stiller oss gjerne til disposisjon for utdyping eller orienteringer i den grad vi kan være til hjelp. Det tæes forbehold om at en del betraktninger er basert på våre oppfatninger, og ikke nødvendigvis empirisk basert.



Kristiansand 1.okt 2010

Geir Ellingsen
Distriktssjef
VASFD

Ove Andreas Frigstad
Varabrannsjef
ØABV

Vedlegg:

Mandat

Logg

Tips og råd ved planlegging av studiebesøk

Reisestipend- og utvekslingsutvalg (RUU)

Ark. RUU/ Utveksling_10_mandat

Skien 10. januar 2010

UTVEKSLING mellom BLM og DSB, og SKOGBRANNSTIPEND

MANDAT / OPPGAVER 2010

Kandidater:

Varabrannsjef Ove Andreas Frigstad, Østre Agder Brannvesen

Distriktssjef Geir Ellingsen, Sivilforsvaret Vest-Agder

Disse kandidater skal gis noe ulike mandater og oppgaver, men de kan levere rapport i fellesskap:

<p>GEIR ELLINGSEN, VEST AGDER</p> <p>1) Studieoppgaven</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Studere sammenhengen mellom "Incident Management System" (IMS) og "Incident Command System (ICS), og hvordan man i USA benytter disse for ledelse ved store/ langvarige hendelser b) Studere relasjonen mellom innsatsorganisasjonen på skadestedet og organisasjonen som ivaretar evakuerte og befolkningen utenfor skadestedet ved meget store hendelser. c) Studere opplæringen og kvalifiseringssystemet innenfor IMS/ ICS <p>2) Presentasjoner i USA Forberede og eventuelt gjennomføre, på engelsk, presentasjoner av:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Redningstjenesten i Norge ii) DSB og Sivilforsvaret i Norge iii) Litt om Norge og eget fylke 	<p>OVE ANDREAS FRIGSTAD, ØABV</p> <p>1) Studieoppgaven</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Studere "Incident Command System" (ICS) og hvordan man i USA benytter dette for ledelse ved store/ langvarige hendelser b) I den forbindelse hvordan støtteteamene fungerer (Type I / II – team) c) Studere opptrappingen av en innsatsorganisasjon fra førsteinnsatstyrken ankommer til støtteteam er etablert og i drift d) Studere opplæringen og kvalifiseringssystemet innenfor IMS/ ICS <p>2) Presentasjoner i USA Forberede og eventuelt gjennomføre på engelsk, presentasjoner av:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Redningstjenesten i Norge ii) Brannvesenets organisering i Norge iii) Litt om Norge og eget fylke
<p>3) Produkter</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Skriftlig rapport på norsk, inneholdende en daglig logg og bevarelse av studieoppgaven b) Presentasjoner beregnet for flere arenaer, blant annet DSB, Skogbrannutvalget, sivilforsvarsdistrikter og NBLFs kretslag <p>4) Oppfølgingsoppgave</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Bidra til implementering av EIS i Agder-fylkene. b) Bidra til bedret samarbeide mellom sivilforsvar og brannvesen om dette. 	

Guttorm Liebe

LOGG STUDIETUR RUU 2010

August - September						
Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag
						22 Avreise Krsand 15:00 Ankomst Boise: 23:30
23 BLM , Tim Murphy Morning Fire briefing Multi-Agency Coord gr NIFC: NICC, lager, værstasjoner, samband Operations group:ICS Predictive services Smokejumpers Airtankers	24 US Fish and wildlife NIMS, ICS Fuel treatment Avbrenning av terreng Besøk i verneområde	25 BLM Belyse WUI gjennom Oregon trail fire-08 og Eagle Fire -10 Ad-hoc besøk Table Rock brann under slukking County fair	26 Bureau of Indian affairs Etablering av team III All-hazard erfaringer National Park Service Erfaringer ICS fra Oregon trail fire	27 US Forest Service Norge pres.for NIFC Besøk Hurd fire - Teamets funksjoner - Campen - Division Ops - Materiell - Planmøte	28 Reise Boise - San-Diego	29 Fridag San-Diego
30 San Diego Fire ICS, utdanningsprogram Erfaringer fra branner I 2003 og 2007	31 San Diego Fire Ledermøte Besøk Station1 Operations Coord.centre USAR	1 San Diego Fire Air Ops Pres av Bell 412 Besøk station 43 Besøk Chula Vista Heavy rescue, regional USAR	2 Oppsummering Firemuseum, Lunch med Mark og Francine.	3 Reisedag, San Diego- Las Vegas	4 Reisedag Las Vegas- Grand Canyon- Williams	5 Reisedag Williams- Phoenix
6 (Labor day) Phoenix Fire Fjelltur med Decker Hospitering Station 9, EMS og leilighetsbrann Pres. av Norge	7 Phoenix Fire Fjelltur Command Training Center Center Pres. av Dispatch Center /alarmsentral	8 Phoenix Fire Besøk i DISPATCH center/ alarmsentral Hovedkontor PFD Brannmuseum "Hall of Flame"	9 Avreise Phoenix:14.00	10 Ankomst Krsand:16.00		

TIPS OG RÅD VED PLANLEGGING AV STUDIEBESØK.

- VISA
Vi fikk utstedt visa for offentlig tjenestebesøk, A-2 .
Grunnleggsdokumentasjon er:
 - invitasjon (letter of invitation) fra BLM (fremskaffet av Guttorm Liebe)
 - Policy note, bekreftelse fra Justis-og Politidepartementet
 - Egenerklæring og søknad elektronisk, samt gyldig elektronisk lesbart passFølgende lenker gir en god beskrivelse på prosedyre.
http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_2637.html
- GAVER
Gaver er en hyggelig gest, vær forberedt på at dere kan motta gaver av ulik art ved alle besøk. Vi medbrakte både "formelle" gaver til vertsskapsavdelingen, og mer "uformelle" gaver. Husk at NIFC består av 5 likeverdige byrå.
Gaver med norsk preg ble tatt vel imot, herunder bøker om Norge.
- FAGLIG FORBEREDELSE.
Studieturen er et massivt inntrykk av informasjon på fremmed språk med en rekke forkortelser og faguttrykk. Det er en udiskutabel støtte å studere aktuelle web sider, faglitteratur og tidligere rapporter i forkant for å håndtere dette med et best mulig utbytte. Det vises forståelse for at man er fremmedspråklig, men engelskkunnskapene bør være rimelige robuste.
- ANTREKK
Uformelt, men anstendig. Skjorte og langbukse fungerte bra innledningsvis, lettere antrekk under utflukter.
Vi ble utrustet før utflukter til branner og ved helikoptertur.
Ta med en liten dagsstursekk for vann, kamera osv.
- HOTELL
Vi benyttet følgende hotell som har en hensiktsmessig beliggenhet og er forholdsvis rimelige:
Boise: Marriott Springfield Suites
<http://www.marriott.com/hotels/travel/boidt-springhill-suites-boise-parkcenter/>

San Diego: Best Western Bayside Inn
<http://book.bestwestern.com/bestwestern/priceAvail.do?propertyCode=05362&sob=C05>

Phoenix: Marriott Fairfield Inn
<http://www.marriott.com/hotels/travel/phxas-fairfield-inn-and-suites-phoenix/>