

MASTEROPPGAVE

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ – HHB

Avsluttende arbeid ved MBA-studiet ved HHB

Emnekode:

BE320E

Navn på kandidat:

Kristin Jenssen

*Kriseledelse hos kommuner i et
organisasjonsledelsesperspektiv.*

Dato:

1/3-2017

Totalt antall sider:

56

Abstract

A municipal contingency obligation has been established which requires municipalities to prepare an overall contingency plan based on overall ROS and practice of this. This master's thesis addresses the municipalities' preparedness duty and how the imposed crisis management is implemented and practiced. Furthermore, it is seen how the municipalities experience that their organization and culture of learning is in relation to the requirements described in the municipal survey conducted by DSB.

There has been research on the organization of the municipalities on the implementation of a crisis management. It is considered which competence the municipalities should have implemented to succeed. It is also researched which culture of learning and preparedness it is.

The starting point here was a qualitative research design based on depth interviews made in Q1 2016 in 8 municipalities.

The purpose of the assignment is to see if there is a culture of learning in the municipalities, if exercises give a common understanding of what a crisis is and what challenges the municipalities experience with their implemented crisis management in relation to daily operations, exercises and events.

Forord

Det er når jeg ser meg tilbake at jeg kan se hvilken vei jeg har gått. Jeg har nå tilbakelagt et lengre studieløp på Nord Universitet. Det har vært deltidsstudier og samlinger som har tatt meg til denne bacheloroppgaven og våre valg rundt denne.

Pensum har vært ledelse. Dette har inspirert meg til valg av tema og oppgave. Det har fulgt meg i flere fag, og vi har hatt en metodisk tilnærming til denne. Rapporten har gitt meg mye kunnskap om beredskapen i Norge, og mangel på sådan.

Jeg takker veileder Peer Svenkerud, som har loset meg gjennom oppgaven. Han har vært en positiv og kunnskapsrik veileder. Han har vist riktig retning underveis i arbeidet. Jeg vil også takke administrasjonen på Nord Universitet som har bistått oss som studenter.

Det må spesielt rette en stor takk til våre informanter. Jeg har fått tatt del i deres travle hverdag med at dere har delt og gitt oss det datagrunnlaget vi behøvde for å forstå hvordan dere arbeider med deres beredskap. Uten dere hadde ikke undersøkelsen blitt mulig å gjennomføre.

Jeg vil også takke alle rundt meg som har støttet og lagt til rette for at jeg kunne gjøre denne undersøkelsen. Jeg blir nok mer å se nå som jeg får levert og lagt studiene bak meg.

God lesing!

Oslo mars 2017

Kristin Jenssen

Sammendrag

Det er laget et regelverk til kommunal beredskapsplikt som stiller krav til at kommunene utarbeider en overordnet beredskapsplan med utgangspunkt i helhetlig ROS og øving av denne. Denne masteroppgaven tar for seg kommunenes beredskapsplikt og hvordan den pålagte kriseledelse implementeres og øves. Videre er det sett på hvordan kommunene opplever at deres organisering og kultur for læring er i forhold til de krav som beskrevet i kommuneundersøkelsen gjort av DSB.

Det er forsket på organiseringen hos kommunene på implementering av en kriseledelse. Det er sett på hvilken kompetanse som kommunene bør ha implementert for å lykkes. Det er også forsket på hvilken kultur for læring og beredskap det er.

Utgangspunktet her vært et kvalitativt forskningsdesign basert på dybdeintervjuer gjort 1 kvartal 2016 hos 8 kommuner.

Hensikten med oppgaven er å se på om det er en kultur for læring i kommunene, om øvelser gir en felles forståelse av hva en krise er, og hvilke utfordringer kommunene opplever med sin implementerte kriseledelse i forhold til daglig drift, øvelser og hendelser.

Innholdsfortegnelse

Abstract.....	i
Forord	ii
Sammendrag.....	iii
Innholdsfortegnelse	iv
1 Innledning	1
1.1 Kommunenes beredskapsplikt og pålagte kriseledelse	1
1.2 Aktualitet	4
1.3 Problemstilling	4
1.4 Avgrensning	5
1.5 Begrepsavklaring.....	6
1.6 Oppgavens disposisjon	7
2 Teori.....	8
2.1 Organisasjon og kriseledelse.....	8
2.2 Kompetanse.....	11
2.2.1 Opplæring, trening og øvelser.....	12
2.2.2 Evaluering av hendelser og øvelser.....	15
2.3 Kultur.....	15
2.3.1 Organisasjonskultur.....	15
2.3.2 Læringskultur	16
2.3.3 Beredskapskultur.....	18
2.4 Forskningsmodell.....	20
3 Metode	22
3.1 Forskningsdesign.....	22
3.2 Forskningsmetode	22
3.3 Forskningsstrategi	23
3.4 Valg av studie og metode	23
3.5 Datainnsamling	24
3.5.1 Utvalg	24
3.5.2 Gjennomføring av intervjuer	26
3.5.3 Analyse	27
3.6 Validitet og reliabilitet.....	27
3.6.1 Validitet	27

3.6.2	Reliabilitet.....	28
3.6.3	Styrker og svakheter med metoden.....	29
3.6.4	Etiske problemstillinger.....	29
4	Analyse.....	30
4.1	Organisering.....	30
4.2	Kompetanse.....	35
4.2.1	Opplæring, trening og øvelser.....	35
4.2.2	Evaluering av hendelser eller øvelser.....	40
4.3	Kultur.....	42
4.3.1	Organisasjonskultur.....	43
4.3.2	Læringskultur.....	45
4.3.3	Beredskapskultur.....	48
4.4	Oppsummering.....	50
5	Drøfting.....	51
5.1	Organisering.....	51
5.2	Kompetanse.....	53
5.3	Kultur.....	54
6	Konklusjon.....	55
6.1	Svar på oppgavens forskningsspørsmål.....	55
6.2	Svar på oppgaven problemstilling.....	56
6.3	Forslag til ny forskning.....	56
	Vedlegg.....	59
	Vedlegg 1 - Intervjuguide til individuelle intervju.....	59
	Vedlegg 2 – Samtykkeskjema.....	62

Tabeller:

Tabell 1: Organisasjonsnivåer innen ledelse	
Tabell 2: Ressursbruk for øvelser	
Tabell 3: Respondenter	

Figurer:

Figur 1: Figur 3 Lederskapets 3 k'er	
--	--

Figur 2: Øvelse vs. trening
Figur 3: Planlegging av øvelsen
Figur 4: Lærings sirkel - Sammenheng mellom læring på individ og organisasjonsnivå
Figur 5: Organisasjonsmodell

1 Innledning

Kommunene har en sentral rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Denne rollen er tydeliggjort gjennom kommunal beredskapsplikt i Sivilbeskyttelsesloven (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Beredskapsplikten pålegger kommunen å arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet og beredskap, og understreker kommunens viktige rolle som samordner og pådriver i samfunnssikkerhetsarbeidet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB har i sin veileder (2014) til kommunene beskrevet utfordringene til kommunene: «Vi vet aldri når en uønsket hendelse rammer oss som samfunn, eller hva den uønskede hendelsen består av. Det vi imidlertid kan si med sikkerhet, er at uønskede hendelser vil skje, og at vi som samfunn vil bli utfordret. Å erkjenne dette er en viktig forutsetning for et godt samfunnssikkerhetsarbeid. Uønskede hendelser som brannen i Lærdal i 2014, flommen i Gudbrandsdalen i 2013, orkanen Dagmar i romjulen 2011, terrorangrepet 22. juli 2011 og skredet i Hatlestad terrasse i 2005 krevde kommunal håndtering, samtidig som de berørte hele nasjonen. Kommunene skal være forberedt på å håndtere slike uønskede hendelser.»

Kommuner har lov å bestemme organisering innen kommunene etter kommuneloven: «Norske kommuner har siden revideringen av kommuneloven, iverksatt 1. januar 1993 (lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992), fått en betydelig større frihet til selv å velge organisasjonsform. Tidspunktet for iverksetting av kommuneloven falt sammen med til dels betydelige endringer i offentlig sektor – endringer som i første rekke var motivert av ønsker om høyere effektivitet. Som ventet bidro endringsbehovet, sammen med færre restriksjoner på organiseringsform, til omfattende endringer og et større mangfold i kommunesektoren.» (Regjeringen, 2012). Kommuneundersøkelsene (DSB, 2016) bekrefter at den enkelte kommune har god kunnskap om hvilken beredskap som er nødvendig for sitt mandat. Dette kan beskrives som at organiseringen og kunnskap om egen kommune er viktig, og det som er lært er dyrebart.

1.1 Kommunenes beredskapsplikt og pålagte kriseledelse

I 2010 ble loven om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, også kjent som Sivilbeskyttelsesloven (Sivilbeskyttelsesloven, 2010) iverksatt. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap, DSB ivaretar og utgir informasjon om beredskapsplikten i Norge. Sammen med fylkesmannen veileder de kommunene med å etterfølge loven. Siden 2002 har DSB gjennomført den årlige kommuneundersøkelsen i Norge som belyser hvordan det står til med de pålagte krav til kommunene. I § 14 som omhandler ROS har kommunene gjennom flere år allerede gjort et systematisk og grunnleggende arbeid og anses som tilfredsstillende. Kommunenes pålagte kriseledelse § 15 er det som gjennomgående har kommet dårligst ut på kommuneundersøkelsen (DSB, 2015). Sivilbeskyttelsesloven er klar på hva ansvaret til kommunene er:

§ 15. Kommunal beredskapsplikt - beredskapsplan for kommunen

Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 14 skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media. Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum én gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet. Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen.

Det er i veileder til kommunal beredskapsplikt en klausul om at øving på beredskapsplan skal utføres minst annet hvert år (DSB, 2012). DSB uttaler dette om kommunens plikt:

«Kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet gjennom forebyggende arbeid og beredskap. Under kriser og katastrofer skal kommunen iverksette tiltak for å beskytte befolkningen og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.» (DSB, 2015)

Konklusjonene i kommuneundersøkelsen er at det ikke øves nok. Dette kan innebære at ressursene ikke finner hverandre i en krise. Dette skjedde under terrorangrepene i Oslo og på Utøya 22 juli 2011 beskrevet i Gjörv-rapporten (NOU, 2012: 14, p. 134). Kommunene har en særdeles viktig rolle i arbeidet med å sikre sine innbyggere, og det vises til et stort

forbedringspotensial i resultatene i kommuneundersøkelsen 2015 (DSB, 2015) og 2016 (DSB, 2016).

DSB kommenterer svarene på kommuneundersøkelsen i 2015 slik (DSB, 2015, p. 11):

– *Våre erfaringer viser at kommunene stort sett klarer å håndtere små og middels store hendelser. Men når de virkelig store krisene inntreffer er det avgjørende at kommunene har gjort gode risiko- og sårbarhetsanalyser, og at de har en gjennomarbeidet og øvet beredskapsplan. Loven stiller krav til dette, likevel ser vi dessverre at mange kommuner ikke tar dette på alvor. Det bekymrer meg, sier direktør Jon Lea i DSB.*

– *Vi vet aldri når en uønsket hendelse vil ramme en kommune, eller hvilke påkjenninger kommunen og befolkningen vil utsettes for. Det vi vet, er at kommunene gang på gang vil utfordres, og det må de ta innover seg. Kommunen har hatt flere år på seg til å få dette på plass, og vi forventer at fylkesmennene nå sørger for følge opp kommuner som ikke gjør jobben sin, fortsetter han. Den ferske undersøkelsen viser at:*

- *41 prosent av kommunene har en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som oppfyller utvalgte krav.*
- *35 prosent av kommunene har en overordnet beredskapsplan som oppfyller utvalgte krav.*
- *72 prosent av kommunene har øvet overordnet beredskapsplan siste to år*
- *59 prosent av kommunene har en plan for oppfølging av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.*

Disse resultatene er bakgrunn for min undersøkelse. Å undersøke hva som fungerer og hva som er erfart hos kommuner som har hatt en hendelse som har iverksatt beredskapsplanen i løpet av de to siste år. Det er interessant å undersøke om det er noen faktorer innenfor kommunenes organisering og opplæring som gjør at de lykkes i sin kriseledelse i løpet av 2014, 2015 og 2016.

Kommunene har fått et dataverktøy for å øve på kriser, CIM, som er en plattform utviklet av OneVoice som beskrives som: «Det nasjonale beredskapssystemet». I arbeidet med å utvikle dette, har vi fått en unik løsning for å bistå ulike virksomheter i deres arbeid med håndtering av uønskede hendelser.» (OneVoice, 2016). Det vil være interessant å se om dette er en hjelp i kommunens kriseledelse. Min bakgrunn fra IKT og erfaring med datasystemer er at de kan tas for sent i bruk, eller at det er for vanskelig eller ressurskrevende i daglig drift. Gjørsv-rapporten fra 22 juli konkluderte med dette (NOU, 2012: 14, p. 333). Med utgangspunkt i

innledningen hvor det beskrives hva loven krever og videre hva beredskapsplanene skal oppfylle, kan vi se videre på aktualiseringen.

1.2 Aktualitet

Overordnet beredskapsplan:

Kommuneundersøkelsen konkluderer med resultater som ikke er tilfredsstillende etter Sivilbeskyttelsesloven (DSB, 2015). Forskriften stiller følgende krav til overordnet beredskapsplan: Plan for Kriseledelse, Varslingsliste, Ressursoversikt, Evakueringsplan basert på ROS og Plan for krisekommunikasjon. Det er etter min mening en aktuell problemstilling å undersøke hvordan kommunene utvikler sin kriseledelse i forhold til en fungerende overordnet beredskapsplan. Jeg vil derfor undersøke disse punktene bortsett fra evakueringsplanen.

Kommunene er gitt rett til å organisere seg selv ved lov (Regjeringen, 2012). Oppfølgingen fra DSB av tidligere kommuneundersøkelser har gitt som resultat i 2016 at alle kommuner har blitt øvd av fylkesmannen. Dette betyr ikke at alle kommuner har øvd på egen hånd eller har hatt en hendelse som har utløst beredskapsplikten. Mitt fokus har vært å finne kommuner i de fylker som kom best ut i undersøkelsen, og som har hatt en hendelse to siste år (DSB, 2016, p. 54). Disse vil da ha hatt en hendelse, blitt øvet av fylkesmannen, og eventuelt hatt egne øvelser. Dette håper jeg vil gi meg viktig informasjon om hvordan disse kommunene håndterte krisen, øver på kriser og hvordan de organiserer seg og sin beredskapsplikt i henhold til Sivilbeskyttelseslovens krav om å ha en øvet overordnet beredskapsplan de siste to år. Jeg håper å finne noen suksessfaktorer i organiseringen hos kommunene med fokus på hvordan de organiserer og implementerer sin kriseledelse, og om det er en kultur for læring i kommunen. Jeg har kommet til følgende problemstilling og forskningsspørsmål:

1.3 Problemstilling

Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt kriseledelse hos kommunene med hensyn til organisering, kompetanse og kultur i et organisasjonsledelsesperspektiv?

Forskningsspørsmålene vil utdype problemstillingen:

- *I hvilken grad opplevde informantene at kriseplanene fungerte ved hendelse/øvelse med hensyn til hvordan kommunen har organisert sin kriseledelse?*
- *Hva må vektlegges av opplæring, trening og øvelser for at det oppfyller lovpålagte krav til kriseledelsen?*
- *Er det en kultur for læring med hensyn til hvordan kriseledelsen er implementert?*

1.4 Avgrensning

Jeg ønsker å undersøke kommuner som har hatt en hendelse de to siste år, og som ligger i de fylker som skårer høyt i kommuneundersøkelsen 2016 på fylkesnivå (DSB, 2016, p. 54). Jeg kontaktet fylkesmenn i fylkene Oslo og Akershus, Oppland, Østfold, Buskerud, og Aust og Vest-Agder. Dette ga meg 8 kommuner som hadde hatt en hendelse siste to år, og med en variasjon i både størrelse og populasjon. Jeg ønsket ikke å se på de største byene, da disse ofte har bygd sin beredskap i en egen enhet. En mindre kommune vil måtte ha beredskapsrådgiverstillingen sammen med andre roller. Ingen av de kommunene jeg undersøkte hadde en egen beredskapsavdeling. Denne avgrensingen er viktig, fordi det krever at kommunene må organisere seg etter organisering for daglig drift, og i en kriseorganisering.

Beredskapsrådgiveren er den som rapporterer og administrerer beredskapen i kommunen sammen med kommuneledelsen. Beredskapsrådgiveren hadde enten stillingen som en prosentdel av total stilling eller som en innarbeidet del av opprinnelig stilling. Grensene var flytende. Det er derfor mine intervju er gjort med beredskapsrådgiveren i kommunene, og i 3 av kommunene deltok andre representanter også. Det er ikke organiseringen av kommunen som er fokus i oppgaven, men organiseringen av kriseledelsen. Der det er hensiktsmessig å si noe om kommunenes organisering vil dette bli spesifisert, da dette kan ha betydning for hvordan kommunens ressurser kan påvirke organisering av kriseledelsen. Jeg vil holde meg til den delen av kommuneundersøkelsen som er relatert til temaene i kommuneundersøkelsen 2016, fordi dette er knyttet til den kommunale beredskapsplikt som trådte i kraft i 2010 (DSB, 2016, p. 6). Jeg vil ikke se på risiko og sårbarhetsanalyser, ROS, da dette er implementert og i bruk hos de fleste kommuner i mange år.

1.5 Begrepsavklaring

Det brukes flere begreper om beredskap i Norge. Jeg vil blant annet gjerne bruke de ord som er brukt i kommuneundersøkelsen i mine undersøkelser, da det kan bygge på et allerede kjent begrepsapparat som kommunene er kjent med. Det er i litteraturen brukt ulike begreper om krisestab og kriseledelse.

Krise: I veileder i kriseplanlegging for kommunenes kriseledelse (DSB, 2003) defineres en krise som: «Det er gjennom ROS viktig at kommunene velger hva en krise er og forbereder seg deretter. En krise er en situasjon som truer eller kan true en virksomhets kjernevirksomhet og/eller troverdighet.»

ROS: Risiko og sårbarhetsanalyse (DSB, 2012).

Å sette stab: Uttrykk fra politiet, og brukes av andre organisasjoner med samfunnsansvar: «Ved ekstraordinære hendelser som er av slik karakter at den fast organiserte linjeledelsen ikke er tilstrekkelig til å håndtere oppgavene, kan politimesteren etablere stab for å organisere, lede og benytte tilgjengelige ressurser (Politidirektoratet, 2007).» For en kommune vil dette innebære å avgjøre om det er en hendelse som utløser å iverksette kriseplanene og innkalle den operative kriseledelse gjennom varslingslistene.

Kriseledelse: Den gruppen av ressurser som møter og bistår under krisen, samt daglig drift av planer, strategi, krisehåndtering og oppfølging (DSB, 2015).

CIM: Programvareplattform som er betegnet som det nasjonale beredskapssystemet levert av One Voice (OneVoice, 2016). Brukes av kommunene i Norge gjennom ulike moduler som kan tilpasses. Dekker kravene i § 15 om kommunal beredskapsplikt.

Intensivt design: Forskningsdesign som kjennetegnes ved at man går i dybden på få enheter, men hvor det finnes mange variabler. Man ønsker å finne frem mange nyanser og detaljer rundt et fenomen/tilfelle/case som mulig (Jacobsen, 2005).

Kvalitativt undersøkelsesdesign: Beskriver empirisk undersøkelse hvor det samles inn data i form av ord, tekst som formidler meninger/innsikt (Jacobsen, 2005).

Beredskapsorganisasjon: Plikt til å utarbeide beredskapsplaner for de tjenestene kommunene har ansvar for. Planplikten gjelder kriser og katastrofer i fred og krig (Sivilbeskyttelsesloven, 2010).

Krisehåndtering: Summen av tiltak som iverksettes for å begrense en skade, og bringe krisen til opphør (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

1.6 Oppgavens disposisjon

I kapittel 2 vil jeg gjøre rede for relevant teori som belyser temaet organisasjon, kriseledelse, kompetanse og kultur.

I kapittel 3 ser jeg på valg av metode og forskningsdesign. Jeg ser også på undersøkelsens sterke og svake sider.

I kapittel 4 vil jeg analysere mine funn.

I kapittel 5 vil det bli en drøfting i forhold til teori, funn, forskningsspørsmål og problemstilling.

I kapittel 6 vil jeg gjøre en oppsummering og komme med forslag til videre forskning.

2 Teori

Dette kapitlet inneholder gjennomgang av den mest relevante teorien omkring problemstillingen. De ulike teoriene vil bli brukt som grunnlag for å drøfte empiriske funn med den hensikt å besvare forskningsspørsmålene og som igjen svarer på problemstillingen i oppgaven. De ulike teoretiske perspektivene vil bli presentert og kategorisert ut i fra tre dimensjoner ved beredskapsarbeidet; organisering, kompetanse og kultur. Først er det sett på hvordan organisasjonen kommune kan defineres med hensyn til å både være en organisasjon med daglige oppgaver, samt en beredskapsorganisasjon. Dette tar oss videre til å se på hvordan kriseledelsen sitt mandat er i forhold til lovverket, og ledelse av kommunikasjon i kriser. Det ses videre på opplæring, læring og viktigheten av å ha øvelser. Tilslutt ser vi på de ulike kulturene det er i en beredskapsorganisasjon.

2.1 Organisasjon og kriseledelse

Organisasjon:

En definisjon av en organisasjon er «en integrasjon menneskelige, økonomiske og teknologiske ressurser som innenfor visse rammer arbeider mot et felles mål» (Grimsø, 2015). Denne definisjonen dekker det mandat som kommunene er satt til, men den er ikke spesifikk. For å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål er en mer presis definisjon på en organisasjon: «Et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver, og realisere bestemte mål». (Jacobsen & Thorsvik, 2013, p. 18) Et sosialt system er av forfatterne forklart som mennesker som samhandler med hverandre, med relasjoner som har inngått kontrakter der man samarbeider mot konkrete mål. Systemet beskriver at en er avhengig av ressurser fra omgivelsene for å kunne opprettholde virksomheten. Dette gjør at organisasjonen kan sette seg mål og kan bestemme en fremtid med både kortsiktige og langsiktige mål. Ved å bevisst konstruere systemet er det ønskelig at det skal oppfylle visse formelle mål og at det etableres uformelle regler og retningslinjer som sier noe om hva man mener er akseptert i organisasjonen. Det vil i kapittel 2.3 undersøkes hvordan kommunene utvikler sin kultur for beredskap og læring, og hvordan disse perspektivene påvirker organiseringen av kriseledelsen.

Jacobsen og Thorsvik sier videre om det spesifikke for en tjenesteytende og offentlig organisasjon er at det i tjenesteproduserende organisasjoner er mennesker og samhandling som er de viktigste faktorene. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, p. 28) Disse organisasjonene må være der mennesker befinner seg. Det er den direkte relasjon mellom mennesker der kunnskaper og ferdigheter settes i sentrum. Dette gjør at kunnskap er blitt viktigere for organisasjonen, og av dette har det blitt en profesjonalisering av tjenester. Videre sier (Jacobsen & Thorsvik, 2013) at denne profesjonaliseringen innebærer at det kan etableres faste ordninger, rutiner eller regler for hvordan en oppgave skal utføres, og at oppgaven løses på en relativ lik måte fra gang til gang. Dette forutsetter at oppgavene er forholdsvis like over tid. Det motsatte vil innebære at oppgavene skifter og variere over tid, slik at hver enkelt oppgave er unik. Her ser vi et skille mellom kommunens daglige drift med forholdsvis like oppgaver, og det å iverksette beredskapsplikten som vil være varierende.

Kommuner er eid av det offentlige og er styrt av folkevalgte politikere. De har som nevnt i innledningen rett til å bestemme egen organisering. De er definert som multifunksjonelle, noe som betyr at de må ta hensyn til flere og muligens motstridende hensyn (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Derfor er det viktig at de kan organisere seg etter de behov de skal dekke. Det er mange ulike organiseringer hos de kommunene som er sett på i denne undersøkelsen. Det som er felles er at de er lovpålagt å sette av en egen organisering for kriseledelsen som skal samvirke med daglig organisering. Det vil derfor være naturlig å se om disse to organiseringene påvirker hverandre med hensyn til at det kan være kulturelle forskjeller. En oversikt som viser de ulike nivåer på organisering finner vi hos Lunde (2014):

Politisk nivå	Ivaretagelse av lokale, regionale, nasjonale og internasjonale fellesinteresser som er truet eller utfordret som følge av den oppståtte situasjonen
Strategisk nivå	Lede og koordinere innsatsen for å ivareta virksomhetens overordnede interesser for å sikre videre drift og ivareta virksomhetens omdømme
Operasjonelt nivå	Lede, koordinere og støtte taktiske nivå med kompetanse, kapasitet og kommunikasjon, samt ivareta innsatsmannskaper og mennesker som er evakuert fra hendelsesstedet

Taktisk nivå	Lede og koordinere bekjempelse og ivaretagelse på, eller nær, hendelsesstedet, for å forhindre eller reduser skade på, eller tap av, mennesker, ytre miljø og økonomiske verdier
Hendelsessted	Det sted hvor situasjonen har inntruffet eller har sitt utspring

Tabell 1: Organisasjonsnivåer innen ledelse

I denne oppgaven vil vi bare komme innom de tre øverste nivåene.

Kriseledelse:

Kriseledelse er ledelse som utøves i flere yrker. Politi, brann og helse utøver kriseledelse daglig hos kommunene. Disse fungerer som operative beredskapsorganisasjoner. Hos kommuneledelsen så er kriseledelsen noe som blir operativt når en uønsket hendelse skjer. Den strategiske kommunale kriseledelse fungerer sammen med daglig ordinær ledelse. Det vil være interessant å undersøke hvordan organisasjonen evner til å omorganisere seg etter krisens omfang. Ser vi på blålysetatene og andre virksomheter med daglig krisehåndtering og kriseledelse så innehar de helt andre ressurser og kompetanse enn organisasjoner og virksomheter som ikke har dette i sitt daglige mandat.

En krise er altså en uønsket hendelse/situasjon som truer eller kan true en virksomhets kjernevirksomhet og/eller troverdighet (DSB, 2012). Norske myndigheter, deriblant kommunene skal håndtere kriser etter fire hovedprinsipper:

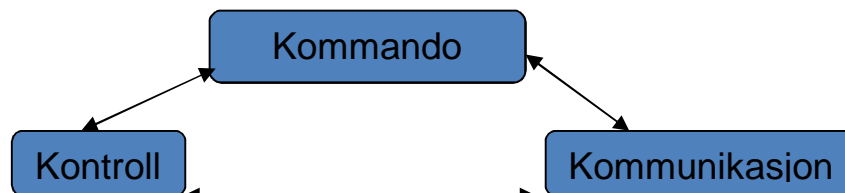
1. Ansvarsprinsippet, som betyr at den myndighet som har det daglige ansvaret, har ansvaret også i en krise.
2. Likhetsprinsippet, som betyr at organiseringen i en krise skal være mest mulig lik den daglige organiseringen.
3. Nærhetsprinsippet, som betyr at en krise skal håndteres på et lavest mulig nivå.
4. 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. For å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer, er det behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder.

Dermed blir *krisehåndtering* summen av tiltak som iverksettes for å begrense en skade, og bringe krisen til opphør.

Det er ikke en kommunes ansvar å gjøre den jobben som blålysetatene innehar, men å følge opp med en ledelse som skal håndtere lovens krav til sikring av kommunens interesser. Dette være seg å ha en plan ved kriser, å varsle riktig og bredt nok, vite hvor og hvem ressursene er, hvem skal varsles og hvordan få ut informasjon til innbyggere og media, jamfør § 15 (Sivilbeskyttelsesloven, 2010). Ledelse under kriser er således relevant for problemstillingen og forskningsspørsmål.

Krisekommunikasjon:

En krise kan gi store kommunikasjonsutfordringer. Erfaringer viser at om lag 70 prosent av all krisehåndtering handler om kommunikasjon i en eller annen form. *Krisekommunikasjon* (Lars Weisæth, 2007) beskrives som all utveksling av informasjon som skjer internt og eksternt med andre virksomheter, media, organisasjoner eller publikum i en krise. Det vil være viktig å undersøke hvordan kommunene håndterer å iverksette de fire prinsippene, samt ha en plan for krisekommunikasjon som er pålagt. Kommunikasjon i kriser er i Weiseth & Kjeserud (2007, p. 72) definert som ”Lederskapets 3 K-er”. Kommando innebærer at man at man har evnen til å arbeide gjennom andre og motstå trangen til å bli operativ. Kontroll krever at lederen tar tak i situasjonen og hele tiden sørger for å ha oversikt. God kommunikasjon fordrer de andre to.



Figur 1 Lederskapets 3 k'er

«For at en leder skal være god risikokommunikator må han/hun allerede ha tillit eller være i stand til å oppnå tillit i målgruppen for informasjonen. Dette skjer når lederen 1) oppfattes som kompetent, 2) har et renommé for åpenhet og ærlighet og 3) har evnen til empatisk kommunikasjon» (Lars Weisæth, 2007). Dette sier noe om en bevissthet om hva som forventes av beredskapsledere og hvordan de kommuniserer.

2.2 Kompetanse

2.2.1 Opplæring, trening og øvelser

Først og fremst er det viktig å skille begrepene opplæring og trening fra det å øve. DSB har gitt ut en grunnbok som viser dette skillet (DSB, 2016):



FIGUR 1. Øvelse vs. trening

Figur 2 Øvelse vs. trening

Her ser vi at det som må komme før en øvelse er opplæring og trening. DSB sier videre at trening er når individers kunnskaper og ferdigheter prøves og videreutvikles. Vi kan da også si at opplæring må komme før en trening, slik at vi vet hva målet er.

Weiseth og Kjeserud (2007) påstår at en kriseorganisasjon som ikke øver mest sannsynlig ikke vil kunne møte de krav som stilles til organisasjonen i situasjoner som preges av sterkt press. Ledere som har vært i virkelige krisesituasjoner, eller gjennomført realistiske treninger og øvelser, vil prestere bedre enn de som ikke har gjennomført dette.

Lunde (2014) viser i modellen for systematisk beredskapsarbeid at det er viktig å sikre opplæring, trening og øvelser for alle i kriseorganisasjonen. Dette er viktig fordi alle må være kvalifiserte og inneha den kompetanse for å ivareta det ansvar og de oppgaver som er beskrevet i beredskapsdokumentasjonen. Lunde beskriver videre at det overordnet bør gis opplæring på individ-, gruppe- og organisasjonsnivå. Det er også avgjørende med jevnlig vedlikeholdstrening og øvingsaktivitet for å opprettholde en tilfredsstillende krisehåndteringsevne. Ser vi på individnivå må det gjennomføres nødvendig generell beredskapsopplæring og grunnleggende informasjon om virksomhetens etablerte beredskap. I

tillegg må den enkelte gis nødvendig ferdighetstrening i den funksjonen vedkommende skal ivareta og i den arbeidsmetodikken som kriseorganisasjonen skal arbeide etter, jamfør ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet. Hvilken kompetanse som er forventet at de ulike funksjonene skal inneha bør dokumenteres. I tillegg bør det også utarbeides en kompetanseplan for den enkelte som beskriver hvordan opplæringen skal gjennomføres. Ser vi videre på gruppenivå er det samhandling og koordinering internt i de ulike enhetene i kriseorganisasjonen som må trenes og øves hvor det innarbeides en felles forståelse og bruk av arbeidsmetodikk, jamfør likhetsprinsippet. På organisasjonsnivå må det øves og trenes på samhandling og koordinering mellom de ulike enhetene i kriseorganisasjonen og eksterne aktører, jamfør samvirkeprinsippet. På dette nivået er det viktig å forsikre seg om at alle oppgavene i kriseorganisasjonen som er forventet at den skal utføre er ivaretatt (Lunde, 2014).

DSB har utgitt et eget hefte (DSB, 2016) til kommunene; Grunnbok i øving, introduksjon og prinsipper. I tillegg er det egne hefter på hver enkelt type øvelse. Grunnboken beskriver 4 ulike øvelser og hvordan disse kan brukes. Disse er Diskusjonsøvelse, spilløvelse, fullskalaøvelse og funksjonsøvelse. En ressursoversikt vises her:

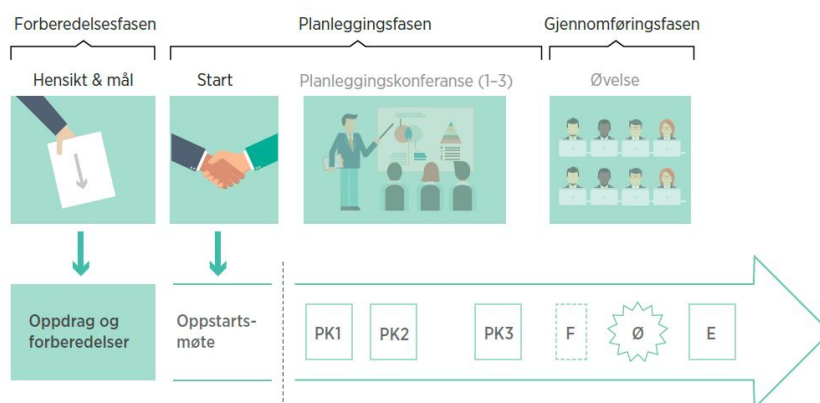
	Diskusjonsøvelse	Spilløvelse	Fullskalaøvelse	Funksjonsøvelse
Øvelsens varighet	2-6 timer	4 timer til flere dager	4 timer til flere dager	1-6 timer
Forberedelsestid for øvelsesledelsen	Store, men "billige" forberedelser, 1-2 uker faktisk arbeidstid (2-12 måneder i kalendertid).	Store og ressurskrevende forberedelser. 6-18 måneders arbeidstid samt omfattende etterarbeid (ca. 3 måneder).	Store og ressurskrevende forberedelser (6-12 måneder). Mye arbeidstid og materielle kostnader.	Enkle forberedelser. Fra noen timer til en uke.
Varighet for som øver	Deltakerne skal informeres og gis mulighet til å gjøre egne forberedelser.	Krever tildeling av betydelige ressurser. Deltakerne skal informeres om øvelsen i god tid for å kunne gjøre egne forberedelser.	Deltakerne skal informeres om øvelsen. Sikkerhetsbestemmelser er særlig viktig. Øvelsen kan innledes med funksjonsøvelser.	Ikke nødvendig med deltakerforberedelser. Funksjonsøvelser kan gjennomføres både uforberedt og tidsbestemt.

Tabell 2 Ressursbruk for øvelser

Lunde (2014) skiller mellom tre former. Refleksjonsøvelser har til hensikt å diskutere forskjellige problemstillinger knyttet til utvalgte beredskapsutfordringer. Disse kan vi se

ovenfor hos DSB som diskusjonsøvelser. Målet er å skape en felles forståelse av hvordan virksomheten best kan respondere på aktuelle hendelser og hvordan ansvar og oppgaver fordeles mellom funksjonene og enhetene i beredskapsorganisasjonen. Simuleringsøvelser har til hensikt å trene aktørene sine funksjoner under så reelle forhold som mulig og responsen skal være tilnærmet lik som i en reell situasjon. Disse ser vi av tabell 2 som spilløvelse eller fullskalaøvelse. Verifikasjonsøvelser skal verifisere at kriseorganisasjonen evner å respondere i henhold til ytelseskravene som er fastsatt og beskrevet i beredskapsdokumentasjonen. I tabell 2 er dette en funksjonsøvelse. For å sikre kontinuerlig forbedring av beredskapen anbefaler Lunde (2014) at det gjennomføres jevnlig verifikasjonsøvelser i den hensikt å revidere beredskapsdokumentasjonen. I komplekse organisasjoner med høy operasjonell risiko er det ikke tilstrekkelig med en slik øvelse kun en gang i året. Slike øvelser og revisjoner er heller ikke tilstrekkelig for å opprettholde et tilfredsstillende nivå på ferdigheter for de som har funksjoner i kriseorganisasjonen. Lunde (2014) mener at disse må trenes og øves jevnlig i kortere intervaller.

Fimreite (Fimreite, et al., 2014) understreker også betydningen av øvelser som en del av beredskapsarbeidet. Målet med øvelser kan være å få ansatte til å oppføre seg på en bestemt måte i spesielle typer situasjoner eller kriser og forbedre deltageres samarbeidsevne. Det bør gis opplæring i hvordan man skal opptre, håndtere forskjellige situasjoner samt bruke relevant utstyr. På denne måten vil øvelser kunne bidra til økt forståelse for og kunnskap om utfordringer virksomheten kan møte på i krisesituasjoner. Fimreite (2014) hevder videre øvelser oppfattes som viktige og nyttige, men vies lite oppmerksomhet. Hvordan øvelser organiseres og gjennomføres, hvilken betydning, funksjon eller virkning de har, blir sjeldent diskutert. DSB har laget et forslag til hvordan en øvelse kan gjøres:



Figur 3 Planlegging av øvelsen

2.2.2 Evaluering av hendelser og øvelser

DSB (2016, p. 53) sin veileder sier at det helt generelt er evaluering en systematisk vurdering av et objekt opp mot fastsatte kriterier. Den primære hensikten med en evaluering er å tilrettelegge for refleksjon og bidra til å identifisere behov for fremtidige endringer. Når det gjelder evaluering av øvelser, så er objektet de øvede organisasjonene og kriteriene er øvingsmål og indikatorer. Det er derfor hensiktsmessig å evaluere en hendelse eller øvelse fordi en får en dokumentasjon på hva som har skjedd. Deretter kan en videre analysere hvorfor det skjedde. Det går så an å vurdere hva som kan videreføres og hva som kan endres for å bli bedre. Da startet prosessen med å finne læringspunkter og forslag til tiltak. Videre sier grunnboken til DSB (2016) at i en evaluering av en øvelse skal man først og fremst vurdere måloppnåelse. I tillegg kan det ofte være hensiktsmessig å inkludere en evaluering av øvingsform og opplegg, samt planleggingsprosessen forut for øvelsen. Dette kan gjøres for å avdekke at en ikke øver på de samme tingene som før. Evalueringsarbeidet må være en del av planleggingsprosessen, da den som har ansvaret for evalueringen har en viktig rolle helt fra starten av arbeidet med øvelsen. Grunnboken (DSB, 2016) anbefaler at i øvelser som involverer flere aktører utarbeides det en overordnet evaluering som vurderer oppnåelse av øvelsens overordnede mål. Planleggingsorganisasjonen ved leder av evalueringsgruppen har ansvar for dette slik det er illustrert i den øverste pilen. Videre vil hver enkelt deltakende aktør ha ansvar for å gjennomføre egne evalueringer i henhold til egne øvingsmål.

2.3 Kultur

2.3.1 Organisasjonskultur

Ifølge Schein er organisasjonskultur: *«Et mønster av grunnleggende antagelser utviklet av en gitt gruppe etterhvert som den lærer seg å mestre sine problemer med ekstern tilpasning og intern integrasjon, og har fungert tilstrekkelig bra til at det blir betraktet som sant, og som derfor kan læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte på, tenke på og føle på i forhold til disse problemene»* (Schein, 1990, p. 7).

Hvordan organisasjoner egentlig fungerer og hvordan mennesker kan utvikle et felles mønster av meninger og holdninger og gir utslag i bestemte måter å handle på, er hvordan det kulturelle perspektivet beskrives av Jacobsen og Thorsvik (2013, p. 130). Det vises videre til

studier av organisasjonskultur som viser at kulturen kan være en viktig faktor for suksess, hvor en opplevelse av fellesskap og tilhørighet kan være avgjørende for hvor godt organisasjonen fungerer. Schein (1990) vektlegger også viktigheten av å forstå at det ikke er uvanlig at man finner et stort mangfold av kulturer.

Jacobsen og Thorsvik nevner videre at organisasjonskultur kan ha sterke effekter på atferden til medlemmene i organisasjonen (2013, p. 127). De fem generelle effekter på adferd er:

- 1 Tilhørighet og fellesskap: vil også skapes av organisasjonskultur. Denne opplevelsen av sosialt fellesskap og identitet vil oftest virke svært motiverende for den enkelte i organisasjonen. Dette vil igjen føre til et ønske om å yte, som igjen kommer hele organisasjonen til gode i utførelsen av sine oppgaver. Det pekes på at følelsen av tilhørighet og fellesskap er et sentralt behov hos de fleste mennesker.
- 2 Motivasjon: Opplevelsen av et sosialt fellesskap og identitet som en sterk organisasjonskultur kan gi, kan både virke angstreduserende for den enkelte og også virke motiverende.
- 3 Tillit: Dess sterkere kulturen er, dess større tillit vil det være mellom de ulike enhetene i organisasjonen. Gjensidig tillit fører til at det kan delegeres handlingsfrihet som videre vil fremme en stor grad av fleksibilitet i organisasjonen. Ouchi (1980) hevder også at tillit derfor kan virke som et slags substitutt for informasjon og administrativ kontroll, og at dette i tillegg kan være kostnadseffektivt.
- 4 Samarbeid og koordinering: hvis kultur skaper tilhørighet, så vil dette medvirke til samarbeid mellom dem som befinner seg innenfor samme kultur. Det opprettes gjerne et indre språk som letter samarbeidet.
- 5 Styring: Kulturen gir en oppskrift på hvordan bestemte oppgaver utføres på vegne av organisasjonen. Det blir gitt en premisskontroll fordi de ansatte frivillig bidrar til kulturen.

Disse poengene er med på å forklare hvorfor organisasjoner med sterke kulturer kan være mer effektive enn de med svakere eller mer fragmenterte kulturer (Jacobsen & Thorsvik, 2013).

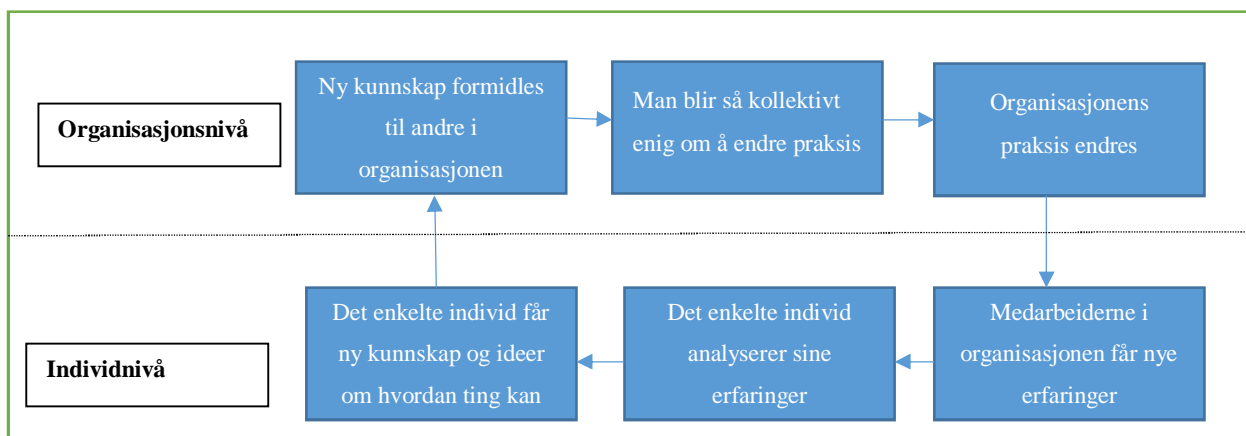
2.3.2 Læringskultur

Læring er definert som «erverving av kunnskaper og ferdigheter som har sitt utgangspunkt i erfaring og fører til relativt varige endringer i tenkesett og atferd» (Kaufmann, 2009). For å kunne iverksette kravene til samvirke er organisasjonslæring en teori som ligger nært det

operative arbeidet til beredskapsorganisasjoner. Handlingsteorier ligger til grunn for det en faktisk gjør, og en opererer ut ifra valg og handlinger.

I min undersøkelse er det viktig å undersøke hvordan kommunene har suksess med å utvikle god kultur for beredskap og læring gjennom å øve og være proaktiv. Schein (1990) påpeker at kultur er basert på læring. Det vises til at kultur utvikles etter hvert som man lærer å mestre problemer med ekstern tilpasning i forhold til omgivelsene, og at kultur utvikles etter hvert som man lærer å mestre problemer med intern integrasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2013, p. 130).

Læring i organisasjoner er ifølge Jacobsen og Thorsvik tilegning av ny kunnskap og at man endrer adferd. Dette vises i læringssirkelen som viser sammenhengen mellom læring på individ og organisasjonsnivå:



Figur 4 Læringssirkel - Sammenheng mellom læring på individ og organisasjonsnivå

I en organisasjon hvor beredskapsplikten skal innføres, så kan kravet til ledere som skal gå fra funksjonell organisering til en lærende organisasjon, kreve avlæring og opplæring av eksisterende ledere. Det kan også rekrutteres ledere med en annen lederstil enn daglig drift krever (Kaufmann, 2009). Det er utviklet en læringsteori av Chris Argyris hvor det ble stilt spørsmål ved hva det er man egentlig lærer, og hvordan det er man egentlig endrer praksis. I enkelkretslæring er målene eller verdiene som styrer adferden, tatt for gitt (Argyris & Schön, 1978). Det stilles ikke spørsmål til hva man egentlig ønsker, vi korrigerer bare adferden. Dette er kjent som en godt utbredt tanke på læring. Dobbelkretslæring er derimot kjennetegnet av at man erfarer over tid resultatene som man oppnår, ikke innfrir det man ønsker og stiller spørsmål til dette. Kan det være mål eller verdier som ligger til grunn i forskjellen (Jacobsen

& Thorsvik, 2013). Denne teorien vil også være avgjørende for at det skjer en kulturell endring, da det er endring av verdiene som ligger til grunn.

Filstad viser til to hovedteorier innen organisasjonslæring, *deltakerperspektivet* og *tilegnelsesperspektivet* (Filstad, 2010). I deltakerperspektivet beskrives kultur som noe som kan endres og læres. Det vil være hvordan en kommuniserer internt i organisasjonen, og også med systemets brukere. Her ses læring som en del av hverdagen i organisasjonen hvor den kunnskap som utvikles er forankret i praksis. Altså vil deltakerperspektivet også ha en kultur som gjør praksisen til riktig adferd innen organisasjonen. Tilegnelsesperspektivet ser på læring som individets tilegnelse av kunnskap, og denne er sentral innenfor psykologien for teorier om læring. Det ble for eksempel ikke gjort større kritikk av individene i politiet etter 22 juli, og det antas at det er en kultur og ledelse som er det som var galt, og må rettes på i forhold til læring (Politidirektoratet, 2011).

2.3.3 Beredskapskultur

Beredskapskulturen er en del av den totale kulturen, men den er avgrenset til spesifikke mål. Den er også avhengig av en forankring i hele organisasjonen, da den er en formalisert kultur som skal oppfylle visse krav i henhold til sivilbeskyttelsesloven. Å ha en beredskapskultur er å ha holdninger for å ta ansvar for at de formelle krav etterkommes. Den blir ikke vedtatt, den blir skapt og endret ut i fra hva som er rett å gjøre. Kultur kan derfor påvirkes i en ønsket retning. Det vil da være ledelsen som må legge til rette for dette.

«God beredskapskultur er å være i stand til gjentatte ganger å tolerere eventuelle unødvendige mobiliseringer, for derigjennom å være tidlig nok mobilisert til å kunne gjøre reell og betydningsfull positiv forskjell den gangen det er nødvendig å mobilisere for å håndtere en reell beredskapssituasjon.» (Lunde, 2014, p. 44)

For å imøtekomme denne definisjonen kan vi se på hva det vil si å være tidlig nok mobilisert. Det vil bety å være i forkant, altså proaktiv: *«En persons eller en gruppes evne til å beslutte og å handle forsvarlig i nåtid basert på en kvalifisert vurdering av en situasjons fremtidige utvikling»* (Lunde, 2014, p. 43).

Å være proaktiv defineres som det mest sentrale begrepet innen beredskapsfaget. Å ha evne og mot til å til å være proaktiv er det viktigste suksesskriteriet under utøvelse av beredskapsarbeidet. Begrepet proaktiv har blitt utvannet med årene. Det er derfor viktig å vise til fire sentrale aktiviteter der det er avgjørende å tenke og handle proaktivt (Lunde, 2014):

1. Ved beslutning om mobilisering av beredskapsorganisasjonen.
2. Ved mobilisering, rekvirering, eller anmodning om beredskapsressurser i en beredskapssituasjon.
3. Ved iverksettelse av risikoreduserende tiltak for å forebygge en videre negativ utvikling av en beredskapssituasjon.
4. Ved formulering og publisering av frigitt informasjon i en beredskapsorganisasjon.

I min undersøkelse er det et ønske å undersøke om det er proaktivitet hos kommunene og om det er en kultur for det. De fire punktene over er også sammenfallende med §15 i sivilbeskyttelsesloven (2010). Det er tre sentrale prinsipper for å utvise nødvendig kulturell proaktivitet i beredskapssituasjoner (Lunde, 2014):

- Sikker usikkerhetsprinsippet: Er vi usikre på om det er nødvendig å varsle eller å mobilisere beredskapsorganisasjonen eller en beredskapsressurs, eller er vi usikre på om det er nødvendig å iverksette et risikoreduserende tiltak, er vi i realiteten sikre på at dette er det riktige å gjøre. Dette innebærer at vi skal iverksette beredskapsplanen om vi er usikre, og at vi skal være helt sikre om vi skal avstå. Altså usikkerhet foran sikkerhet.
- Moderat overreaksjons-prinsippet: Vi skal alltid og så tidlig som mulig forsøke å gjennomføre ressursmobilisering av et slikt omfang at vi er sikre på at vi har tilgjengelig overkapasitet på viktige ressurser, og at vi alltid gjennomfører risikoreduserende tiltak som kan forhindre eller redusere konsekvensene av en beredskapssituasjon selv om dette ikke anses tvingende nødvendig på beslutningstidspunktet. Altså ha oppdaterte varslingslister over tilgjengelige ressurser og være klar til å mobilisere i det øyeblikket det er en hendelse.
- Første informasjons-prinsippet: Vi skal alltid forsøke å være de første som gir informasjon til media og andre interessenter om vår egen beredskapssituasjon, og den informasjon som blir gitt, skal være så korrekt som mulig, også om informasjonen kan gi oss negativ publisitet. Altså, være først ut med informasjon.

Disse prinsippene ønsker jeg å se på i forhold til hvordan kommunene implementer og øver sin kriseledelse. En krisesituasjon er ifølge Direktoratet for beredskap definert som en uønsket hendelse. Dette skal ledelsen organisere seg for.

2.4 Forskningsmodell

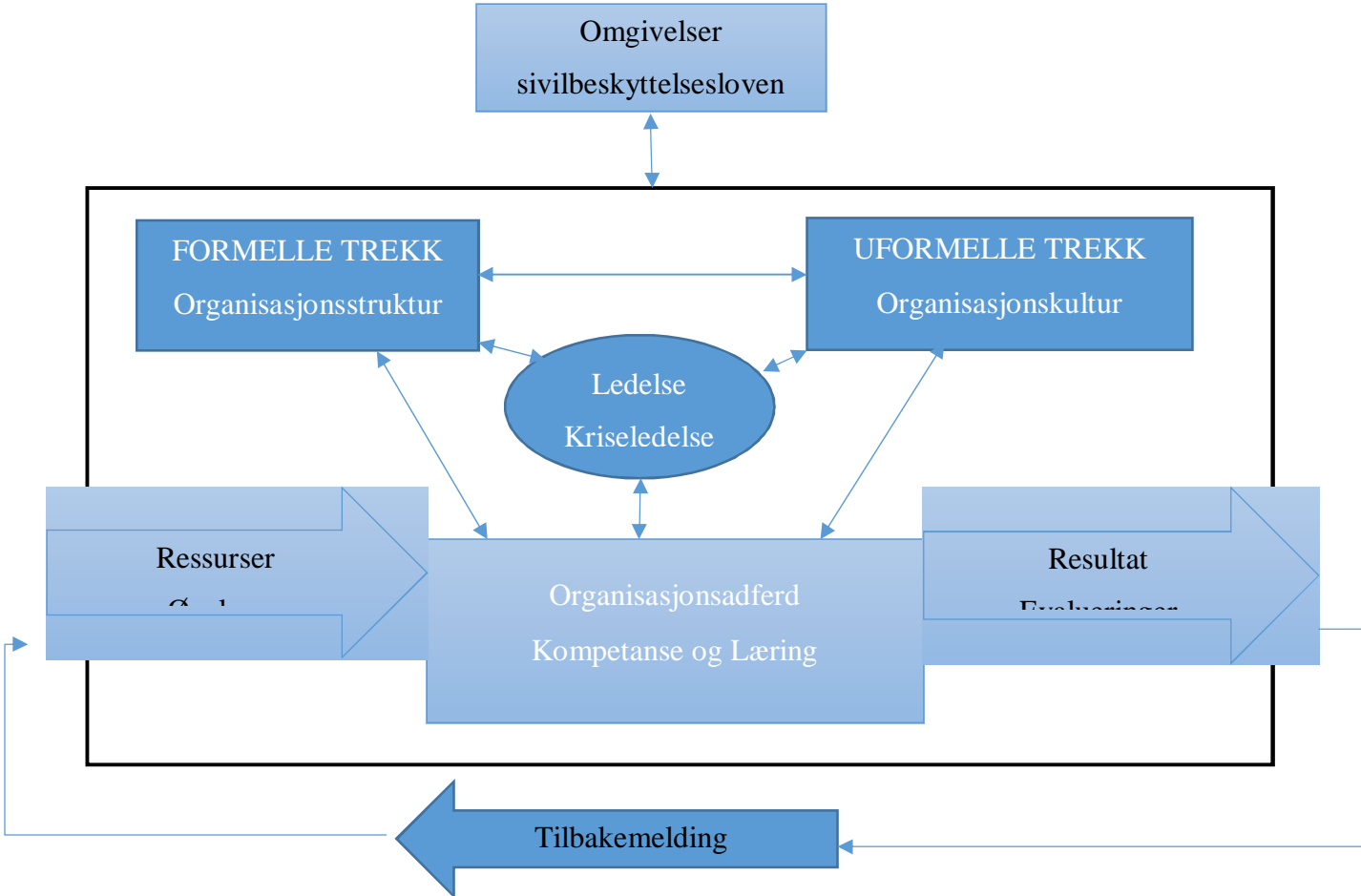
Jeg vil her presentere problemstillingen og det teoretiske rammeverket i en modell. Det er sett på organisering og ledelse av en kriseorganisasjon. Kriseledelse er tema for oppgaven og prinsippene for dette er beskrevet her. Organisasjonskultur viser hvilke faktorer for suksess og hvilke kulturelle nivåer som bidrar til en god kriseledelse. Kapitlet om beredskapskultur går nærmere inn på hva som er spesifikt for beredskapsorganisasjoner. Gjennom læringskultur ser vi hvordan organisasjoner kan ivareta god opplæring av sine medarbeidere. Denne teorigjennomgangen er grunnlaget for å få bedre innsikt i problemstillingen:

Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt kriseledelse hos kommunene med hensyn til organisering, kompetanse og kultur i et organisasjonsledelsesperspektiv?

Jeg har utviklet tre forskningsspørsmål som dekkes av min modell:

- 1. I hvilken grad opplevde informantene at kriseplanene fungerte ved hendelse/øvelse med hensyn til hvordan kommunen har organisert sin kriseledelse?*
- 2. Hva må vektlegges av opplæring, trening og øvelser for at det oppfyller lovpålagte krav til kriseledelsen?*
- 3. Er det en kultur for læring med hensyn til hvordan kriseledelsen er implementert?*

Modellen samler det jeg har valgt å synliggjøre i den helhetlige organisasjonsmodellen til Jacobsen og Thorsvik (2013). Her vil jeg få belyst den teori jeg har valgt gjennom de tre dimensjonene; Organisering, kompetanse og kultur. Omgivelsene er lovverket og innbyggere.



Figur 5 - Organisasjonsmodell

3 Metode

Dette kapittelet gjør rede for valg av metode. Det ses på valg av design, hvordan jeg har valgt å samle inn data, og hvordan jeg har betrakter behandlingen av de data som er samlet inn. Det er i den tid og omfang gitt at den undersøkelse som er utført vil være av kvalitativ art.

3.1 Forskningsdesign

Ifølge (Jacobsen, 2005) er det ulike typer design som passer til forskjellige problemstillinger. Hvilket som passer min problemstilling vil ha en konsekvens for undersøkelsens gyldighet og pålitelighet. Derfor vil undersøkelsesopplegget ifølge Jacobsen (2005) klassifiseres etter to dimensjoner. Den ene er om studien går i bredden (ekstensivt) eller i dybden (intensivt), og om studien er beskrivende (deskriptiv) eller forklarende (kausal). Dybden sier noe om hvordan en ønsker å nærme meg det fenomenet jeg skal undersøke (hvor mange nyanser jeg skal få med), mens bredden omhandler hvor mange undersøkelsesenheter jeg ønsker å uttale meg om (hvor bredt jeg skal gå ut). Når det kommer til valg av undersøkelsesopplegg kom jeg fram til at intensivt design passer best til problemstillingen. Ved intensive opplegg forsøkes det å få frem så mange detaljer som mulig fra få individer (Jacobsen, 2005), og det er nettopp økt dybdekunnskap som er ønsket å oppnå i undersøkelsen. Det er ikke et ønske å undersøke hvor mange som opplever den pålagte sivilbeskyttelsesloven med kriseledelse på en bestemt måte, men den enkeltes forståelse og fortolkning av fenomenet. Det er begrenset tid til å innhente data og analysere dem, åtte informanter anses som mange nok variabler i oppgaven. Valget faller på et deskriptivt design, da jeg vil prøve å beskrive den virkeligheten som er der ute, ikke årsak og sammenheng (kausal).

3.2 Forskningsmetode

Jeg er ute etter forståelse av data som er kommet frem, og jeg vil undersøke disse for å forstå et fenomen nærmere. Målet med undersøkelsen er å finne ut om noen kommuner lykkes bedre enn andre i sin beredskapsplikt. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap rangerer fylkene og kommunene ettersom de har oppfylt visse krav i sin beredskapsplikt (DSB, 2015). Jeg ønsker å belyse hvordan kommunene selv vurderer sin beredskapsplikt og selvorganiserte kriseledelse, da dette ikke kommer frem i kommuneundersøkelsene. Dette gjorde jeg ved

hjelp av kvalitativ metode hvor jeg snakket med færre informanter enn ved kvantitativ metode. Dette er for å lete etter det spesielle og særegne. Det var ikke tid til å gjøre en kvantitativ tilnærming, da dette vil si å sende ut spørreskjema for å finne mange svar. For å få en detaljforståelse, vil jeg gjøre dette gjennom temaene ledelse, kompetanse og kultur.

3.3 Forskningsstrategi

Kommuneundersøkelsene fra 2015 og 2016 ga forventninger til at det er noen forskjeller i kommunene i Norge. Jeg gjennomførte derfor individuelle intervjuer i en semi-strukturert form med åpne og lukkede spørsmål. Dette for å finne noen tallfestede svar i tillegg til kvalitative (Jacobsen, 2005). Problemstillingen ønsker å se på følgende spørsmål:

Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt kriseledelse hos kommunene med hensyn til organisering, opplæring og evaluering i et organisasjonsledelsesperspektiv?

Det er her en problemstilling hvor vi ikke vet på forhånd hva svaret er. Jeg må se på om problemstillingen er forklarende (kausal) eller beskrivende (deskriptiv), og ta et valg om det ønskes å generalisere eller ikke (Jacobsen, 2005, p. 125). Jeg velger derfor å bruke et eksplorerende og deskriptivt design for å hjelpe meg å gå i dybden på problemet. Jeg vil ikke ha nok informanter til å velge et forklarende design, og jeg ønsker heller ikke å generalisere. Det er derfor valgt et intensivt design. Bakgrunnen for mine valg gis en nærmere redegjørelse i neste kapitler.

3.4 Valg av studie og metode

Kvalitativ metode er mer åpen og med større mulighet for dybde enn en kvantitativ metode hvor materiale er forhåndsstrukturert (Jacobsen, 2005). Ved bruk av kvalitativ metode styrer forskeren i liten grad informantens svar, og brukes for å få et mer utfyllende eller nyansert bilde enn det en kvantitativ studie kan gi. Etter å ha studert kvalitativ og kvantitativ metode, ser jeg at min problemstilling best blir belyst ved bruk av kvalitativ metode. Med denne metoden har jeg belyst temaet kriseledelse i kommuner. Jeg fikk med denne metoden informantene til å utdype enkelte aspekter ved sin kriseledelse. Informantene kunne hvis de ønsker å komme med egne erfaringer, eller bemerkninger som jeg ikke hadde belyst tidligere. Dette kan være viktig for å belyse problemstillingen på nytt (Jacobsen, 2005). Jacobsen

(2005) sier videre at kvalitativ metode har en samfunnsvitenskapelig tilnærming. Det betyr at resultatene gjengis i form av ord. I kvalitativ metode kan forskeren få innblikk i informantenes egen oppfatning av virkeligheten, og også la informanten gå i dybden på temaet. Informantens fortolkning og opplevelse beskrives verbalt. Ulike fortolkninger kan gi nyanser og variasjoner. Kvalitativ metode er godt egnet når dette vil fremheves. Kvalitativ metode er i utgangspunktet induktiv (Jacobsen, 2005). Den kan gjøres delvis deduktiv for eksempel ved å ha en intervjuguide med på forhånd med definert tema og enkelte spørsmål en ønsker å belyse. Forskeren bestreber seg likevel på å legge så få føringer som mulig. Da vil denne metoden gi høy begrepsgyldighet. En annen fordel er fleksibiliteten denne innsamlingsmåten gir. Etter hvert som forskeren får informasjon om temaet, kan problemstillingen endres. Problemstillingen i oppgaven ble endret flere ganger ettersom undersøkelsen tok form. På denne måten ble undersøkelsen en interaktiv prosess (Jacobsen, 2005). Intervjuene ble gjennomført ved at informantene fikk tilsendt en intervjuguide med åpne spørsmål. Dette ble gjort for at informantene kunne forberede seg på temaene det var ønsket å få svar på.

3.5 Datainnsamling

Ifølge (Jacobsen, 2005) er det i intensive undersøkelser flere måter å samle inn data på. De vanligste kvalitative datainnsamlinger er intervju og observasjon. Jeg har valgt intervju som datainnhenting. Jeg intervjuet åtte kommuner. Dette krevde både forarbeid, utføringen av selve intervjuet og etterarbeid med analysen. Dette var tidkrevende. Det er viktig i intervjuer å etablere gode forhold, samt legge til rette for god kommunikasjon (Jacobsen, 2005). Dette er forskjellen på et spørreskjema og intervjuet. Du vil kunne få flere nyanser og må derfor ta hensyn til det intime ved intervjuet mellom informant og intervjuer. Jeg valgte å intervju den i kommunen som er beredskapsrådgiver, en rolle som brukes i kommunen, og i forhold til øvrige myndigheter. Dette kan være ordfører, rådmann eller andre i stab.

3.5.1 Utvalg

Jeg har valgt respondenter ut fra resultatene fra kommuneundersøkelsen 2015 (DSB, 2015) og 2016 (DSB, 2016). Jeg la til grunn 8 respondenter for at svarene skal få en viss dybde ut ifra temaet kriseledelse. Det vil være en begrensning på antall respondenter i en kvalitativ metode, både fordi tiden ikke tillater det og at det er en tidkrevende prosess med selve intervjuene og

etterarbeidet (Jacobsen, 2005). Kriseledelse er oppgavens tema, og bakgrunnen er kommuneundersøkelsene gjennomført av DSB. Valg av respondenter vil være begrenset til kommuneledelsen, og den som har ansvar for krisehåndteringen i kommunen. Dette har i alle intervjuer vært beredskapsrådgiveren. Dette er en tittel som i de fleste kommuner er en birolle i tillegg til annen rolle. Det vil også være viktig å velge ut respondenter som har oversikt over organisering av kommunen og hvordan organisasjonskulturen i kommunen ivaretas. Det er viktig at respondenten er troverdig, altså kan uttale seg offentlig om kommunen, og at det som blir sagt kan testes i ettertid, altså gyldig (Jacobsen, 2005). Det er ikke vurdert som viktig kjønn eller alder, men erfaring og kunnskap om kommunens krisehåndtering.

Jeg ønsket å se på kommuner som har hatt en hendelse siste 2 år, og som har kommet langt i sitt beredskapsarbeid. For å finne disse ringte jeg rundt til fylkesmennene i området rundt Oslo. Det var begrenset med kommuner som hadde hatt hendelser, og jeg endte opp med 3 fra Buskerud, 2 fra Oppland, 1 fra Akershus, 1 fra Østfold og 1 fra Aust-Agder. Den siste var litt langt unna, men ettersom Aust-Agder har gjennomgående høy score på kommuneundersøkelsene ville jeg intervjuer en kommune derfra. Nå var det slik at den kommunen som var kåret til årets beredskapskommune hadde hatt en hendelse, og jeg kunne derfor intervjuer denne og få tilgang til hvordan de lykkes med sin beredskapsplikt.

Jeg viser her en oversikt over mine intervjuobjekt og hvilke roller de har. Det er ikke viktig for undersøkelsen at navnene på respondentene offentliggjøres, da det er mer interessant å se hvilken stilling de har i kommunen. I alle intervjuene var beredskapskoordinatoren med. Det var også i noen intervjuer med andre fra kommunen. Noen kommuner hadde hendelser som var noe dramatisk, slik som dødsfall og ulykker, og anonymiteten til disse er vurdert som høy, da dette kan være en belastning for kommunen det gjelder.

Kommune	Hendelse	Antall respondenter	Tittel	Sted	Erfaring beredskap	Bakgrunn
1	Flom	1	Beredskapskoordinator	Kommunehus	5+	Helse
2	Uvær	1	Beredskapskoordinator	Telefon	5+	Forsvar
3	Brann	2	Beredskapskoordinator og rådmann	Kommunehus	Ny og 5+	Brann
4	Dødsulykke	2	Beredskapskoordinator og rådgiver, Teknisk sjef	Kommunehus	5+	Forsvar

5	Flom og Brann	1	Beredskapskoordinator	Kommunehus	5+	Forsvar
6	Brann	1	Beredskapskoordinator og ordfører	Kommunehus	5+	Politiker
7	Brann	2	Beredskapskoordinator, kommunalsjef og beredskapsansvarlig	Kommunehus	5+	
8	Strømstans	1	Beredskapskoordinator	Kommunehus	5+	Forsvar

Tabell 3 - Respondenter

3.5.2 Gjennomføring av intervjuer

Intervjuguiden er utarbeidet med både åpne og lukkede spørsmål. Temaer som ble tatt opp er tatt ut ifra problemstillingen. Intervjuguiden, se vedlegg 1, ble sendt i forkant til respondentene med mulighet for endringer ettersom det kan dukke opp spørsmål eller svar som ikke det er tatt høyde for, og som anses som viktig å ta med. Det ble informert til respondentene intensjonene med oppgaven og bakgrunn for valg av tema, samt hvordan materialet skal brukes. Gro Johnsrud Langslet er psykolog og Coach, hun mener at det du spør om får du mer av (Langslet, 1999). Altså spør du noen om deres problemer, ja så får du vite mye om det problemet. I min undersøkelse skulle jeg undersøke kommuner som har opplevd en uønsket hendelse, og kanskje var det ubehagelig for de involverte. Vi er mennesker tross alt. Min intervjuguide vil derfor har et snev av å spørre spørsmål som ikke fokuserer på selve hendelsen, da det er ikke den som er interessant. Det som er interessant er å finne ut hva de som har hatt en uønsket hendelse har erfart og lært. Det var viktig for meg å kunne si til kommunene at jeg ikke kom på tilsyn, det er det fylkesmannen som gjør. Jeg kommer fordi jeg antar at når beredskapen blir iverksatt så er det erfart noe som kanskje har noe å si for hvordan man tenker beredskap.

Intervjuet har til hensikt å utfylle teorien samt tilføre ny kunnskap til verden. Intervjuene vil forhåpentligvis gi en bedre innsikt i hva som gjør at kommunene lykkes i sin krisehåndtering. Intervjuets form er ment å være et personlig og individuelt intervju hvor intervjuer og respondent snakker sammen og har en fri og åpen dialog. Alle intervjuene er gjort ansikt til ansikt, bortsett fra ett som ble tatt per telefon. Det er viktig at det er lagt få eller ingen begrensninger på hva respondenten kan si (Jacobsen, s. 143). Det var et ønske å bruke utstyr til å ta opp intervjuet, og en tillatelse til dette måtte godkjennes av respondentene. Dette vil

hjelpe meg som intervjuer på å holde fokus på samtalen og ikke bli sittende og notere. Dette vil også hjelpe på etterarbeidet med å transkribere når en kan ordrett få med samtalen. Når det kom til selve intervjusituasjonen var det fokus på å ha øyekontakt og være oppmerksom på de jeg intervjuer, for det er viktig for å oppnå fortrolighet, og kunne oppfatte små ting underveis i intervjuet. Intervjuene hadde en varighet på cirka en og en og en halv time. For å sørge for å ha en tilstedeværelse er det kun stikkordsnotater for oppfølgingsspørsmål som ble notert under intervjuene. Mine informanter ble gitt gjennom datatilsynets anbefalinger et dokument som ga informantene opplysninger om undersøkelsens hensikt og bakgrunn. I skjemaet «Informasjonsskriv og bakgrunn for undersøkelse Master innen kriseledelse», se vedlegg 2, gis det opplysning om at datamaterialet ikke vil benyttes til annet enn formålet som ble bekjentgjort. Dette er viktig for å sikre integritet til informantene.

3.5.3 Analyse

Intervjuene ble transkribert fortløpende. Transkripsjonene av intervjuene er datagrunnlaget i undersøkelsen. Transkripsjonen av intervjuene kan i etterkant åpne for mulig kontroll av rådata. Datamaterialet ble transkribert, og det ble foretatt en analyse etter kategorier av funnene. Det er viktig å finne likheter i datamaterialet for å kunne se etter temaer (Jacobsen, 2005, p. 194). Disse ble deretter systematisert og gjort til en håndterbar mengde. Tanken er at intervjuene skal gi svar på om det ligger noe til felles, eller om det er store ulikheter (Jacobsen, 2005). Det vil bli brukt en hermeneutisk analyse og det innebærer at det veksles mellom detaljene i intervjuet og i helheten i materialet. Analysen har en spiralform, det kommer en ny forståelse av problemet, nye data avdekkes. Enkeltdelene analyseres, og blir sett i helhet. Helheten sees så i lys av enkeltdelene. En ny forståelse kan oppstå.

3.6 Validitet og reliabilitet

Det er to krav til forskningsempiri (Jacobsen, 2005). For det første må den være gyldig og relevant (valid), det andre kravet er at den er pålitelig (reliabel).

3.6.1 Validitet

Validitet er et uttrykk for gyldigheten av undersøkelsen. Dette sier noe om hvor god målingene er, og om det er som er målt er hensiktsmessig. Det er kvaliteten på dataene som vurderes. Hvordan dataene er samlet inn på vil ha store konsekvenser, blant annet i en kvalitativ undersøkelse som denne, hvor det er ekstern og intern gyldighet som er relevant. Ekstern gyldighet og relevans sier noe om hvorvidt resultatet har en generell overførbarhetsverdi. Med dette menes om det som er funnet er gjeldende for andre sammenhenger. Er det som er studert representativt for den sammenhengen det tenkes å overføre til, kan resultatet brukes.

Det er intervjuet 8 kommuner og deres representative. De har ulik størrelse og noe ulik organisering. De har noen likheter, men det kan ikke derfor settes likhetstrekk og si det er generaliserbart. Til det er omfanget av intervjuene for lite. Den eksterne gyldighet kan da sies å være begrenset (Jacobsen, 2005, p. 213). Undersøkelsen kan også ha tendenser til mange likhetstrekk, da det blant annet er lovpålagt å ha en kriseledelse. Den interne gyldighet viser til om det er noe i datamaterialet som kan konkluderes. Her er det viktig å se på om en har fått svar på det som er spurt om. Det gjelder å være grundig og ikke for rask med å konkludere. Det er ikke slik at dette er nøytralt materiale all den tid jeg selv vil ha på mine briller når jeg ser på svarene. Det er vanskelig å si seg helt nøytral. Å være klar over at jeg som forsker kan overføre mine synspunkter til datamateriale er viktig i forhold til intern gyldighet, og da spesielt under analysen. Utvalget av informanter må sies å være representativt, da det er den med ansvar for beredskapen i kommunene som er intervjuet. Litteraturstudie av eksisterende litteratur ble gjort i forkant av undersøkelsen, og intervjuguide ble laget på grunnlag av dette. Funnene i undersøkelsen vil forhåpentligvis samsvare med eksisterende litteratur, dette kan være en indikator på at validiteten til undersøkelsen ivaretas.

3.6.2 Reliabilitet

Reliabilitet betyr at vi kan stole på måten vi har forberedt, utført og etterbehandlet undersøkelsen (Jacobsen, 2005, p. 225). Vi ser her på målemetodene, om de er pålitelige eller ikke. Vi er derfor helt nødt til å bruke godkjente målemetoder som kan etterprøves. Hvis ikke kan resultatet bli misvisende, og da vil ikke det være en forskning som kan godkjennes. Vi skal kunne komme til samme svar om undersøkelsen gjøres flere ganger. Det er i en kvalitativ undersøkelse vanskelig å ha nøyaktige målemetoder, og det er individuelle forskjeller på

hvordan respondentene tolker og ser verden, og svarene kan bli deretter. Det vil likevel ha en troverdighet, da alle får samme spørsmål, og reglene for hvordan krisehåndtering skal utføres er kjent og pålagt ved lov. Det er ikke rom for å avvike eller lage spørsmål som går utenfor undersøkelsens tema. Opptak og transkripsjoner vil derfor gi mulighet til å analysere hvorvidt intervjuer og forfatter av denne oppgaven har mulighet til å påvirke intervjuobjektens svar. Det benyttes lydopptaker for å sikre reliabiliteten til innsamlingen av data. Dette er viktig ettersom intervjuene er planlagt å være semi-strukturerte. De kommunene jeg undersøkte er representative fordi de representerer det vi kaller de mest typiske kommuner i Norge når det gjelder størrelse og folketall. Disse valgene har gjort at det er tatt grep for å ivareta den eksterne gyldigheten.

3.6.3 Styrker og svakheter med metoden

Det er flere fordeler og ulemper knyttet til en kvalitativ tilnærming. Fordelene er at det legges få begrensninger (Jacobsen, 2005). Den kan avdekke detaljer, nyanserikdom og det unike ved hver enkelt kommune. Det vil være et åpent møte hvor det ikke legges mange føringer. Det er opp til respondenten å gi svar fra sin virkelighet. Åpenhet kan også gi nyanserte data. Det er nærhet mellom respondent og intervjuer, noe som også gir rom for utdyping. Ulemper ved metoden er at den er ressurskrevende (Jacobsen, 2005). Det vil være vanskelig å få et representativt utvalg med få respondenter. Dataene er komplekse og kan være vanskelige å trekke slutninger fra.

3.6.4 Ethiske problemstillinger

Det er i intervju direkte kontakt mellom intervjuer og respondent. Det er viktig å være klar over sin egen rolle (Jacobsen, 2005). Det er viktig ikke prøve å manipulere ved å være bekræftende eller avkreftende. Det må selvfølgelig være et kroppsspråk tilstede, men det vil være respondenten som skal levere, ikke intervjuer. Det var derfor viktig å være lyttende og avventende slik at svar fikk komme når de kom, ikke fordi jeg ville. Det ble gjort avklaringer hva datamaterialet skal brukes til slik at det ikke oppstår etiske problemer i etterkant gjennom samtykkeskjema, se vedlegg 2. Der beskrives det hva undersøkelsen skal brukes til.

4 Analyse

I dette kapittelet vil svarene fra undersøkelsen legges frem. De vil være organisert på samme måte som teorien. Der det er likheter vil dette legges frem i begynnelsen av hvert kapittel. Der det er forskjeller eller særskilte poeng vil dette tas med inn i oppgaven.

4.1 Organisering

Alle kommunene jeg undersøkte hadde en organisering av kriseledelsen som tar inn ordfører, rådmann, beredskapskoordinator, kommunikasjon og så ledere fra de ulike etater avhengig av krisens natur. Ettersom noen har større organisasjon enn andre, er det forskjell på hvem og hvor mange som stiller til enhver tid. I alle kommunene jeg undersøkte er ordfører kommunens ansikt utad, det er rådmannen som avgjør om det er en krise når denne gjøres oppmerksom på en hendelse og beredskapsrådgiveren er den som har kontakt mot fylkesmann og tar ansvar for at planverket fyller kravene til beredskapsplanen.. Rollene til beredskapsrådgiver varierer en del i forhold til ordfører og rådmann, da denne gjerne er en prosentandel av en stilling. Det kommer også frem hvordan kommunene organiserer seg etter organisasjonens nivåer, jamfør tabell 1. En kommune viser tydelig til hvor viktig Fylkesberedskapsavdelingen er for fylket, da dette fylket har tatt grep om å få kommunene opp på beredskap, og dette ligger i tabell 1 på det politiske nivået:

«Ja jeg må jo skryte litt over X-fylkes-modellen. Det er den som startet hele etter at det kom det lovpålagte kravet, og da tok fylkesmannen og fylkesberedskapssjefen der og tok tak i dette og videreformidlet dette ut til kommunene og forklarte til disse hvor viktig dette er. Så det er forankret helt i fra toppen og nedover.»

En kommune viser tydelig hvordan rollene er dynamisk i forhold til beredskapen, hvor rollen er både på politisk nivå, strategisk nivå og operasjonelt nivå:

«Til daglig jobber jeg som beredskapsrådgiver og hms-rådgiver, i beredskapsbiten har jeg tråden i det overordna beredskapsarbeidet, det vil si de tingene som går på kommunal beredskapsplikt i forhold til helhetlig ROS, planverk, den overordnede beredskapsplanen, evalueringer, følge opp CIM som er kriseberedskapsverktøyet. Så også er jeg beredskapskoordinator og følger opp øvelser og de tingene, og i kriseledelse så trer jeg inn som beredskapskoordinator og har noen oppgaver der i

tillegg til å rapportere inn til fylkesmannen i forhold til oppdateringer. Jeg pleier samvirke vårt på et overordnet nivå og de ressurser som er der.»

En annen kommune, som er den største kommunen i undersøkelsen viser hvor bredt de organiserer seg, da krisene de opplever går igjen og krever et større apparat. Dette viser også hvordan en gjentakende uønsket hendelse lettere tas imot av organisasjonen enn en akutt uønsket hendelse:

«Vi har organisert kriseledelsen etter den måten med de 4 prinsippene ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Og spesielt likhet og nærhet er jo det vi legger vekt på, at det er sektorene som eier problemene, og som de løfter videre i linja. Og derfor har vi organisert kriseledelsen vår til å være rådmannen som leder. Så er det kommunaldirektørene, vi har sektororganisering, slik at alle sektorene er representert selv om det er en sektor hendelsen i hovedsak dreier seg om, så vil det i alle fall kunne ha effekter i sektorene eller de andre sektorene kan ha noe å bidra med, Derfor settes den bredt, slik at hele kommunen er representert. I tillegg så er kriseledelsen styrket med i forhold til kommunaldirektørene med organisasjons og personalsjef, og kommuneoverlege også trekker vi inn fra IT.»

Dette viser hvordan en stor kommune klarer å organisere seg i henhold til anbefalte prinsipper om beredskap. De små kommunene er opptatt av hvor stor styrke det nettopp er å være liten, nettopp at det er korte linjer og lett å administrere:

«Vi har en rådmann som er krisesjef, han leder kriseledelsen, han er dyktig. Han skjønner dette og han prioriterer beredskap. Jeg som sitter som beredskapskoordinator får egentlig frie tøyler til å utvikle dette og min bakgrunn som offiser fra forsvaret, og det tenker jeg er viktig og, beredskap er nær sammenheng. Jeg tror vi er veldig godt sammensatt. Vi er en liten kommune, alle kjenner alle, det gir en styrke. Vi vet alles svakheter og vet styrker, vi vet hvor vi kan hente ressurser, vi er på fornavn med folk, vi kan telefonnumrene. Det tror jeg er en veldig viktig egenskap og styrke i små kommuner. Jeg tror en liten kommune har bedre forutsetning til å takle en krise bedre enn en stor kommune. Vi har en ordfører som er flink ut mot media, eller så jobber godt i hop. Vi jobber opp mot en lagleder, og når krisen rammer så vet vi

hva, og alle avdelinger i kommunen er lett tilgjengelig. Jeg sitter rett ved rådmannen, det er en kort linje.»

En annen kommune har definert hvordan kriseledelsen skal organisere seg:

«Vi har definert hele kriseledelsen som en utvidet rolle, og så setter vi stab når vi går inn i en krisesituasjon. For oss så blir det jo å definere det på en litt annen måte. En velfungerende stab for oss er jo avhengig av at vi har planer som sier noe om hvem som gjør hva, hvilke roller, fullmakter, hvilke ansvarsområder skal vi fylle, altså myndigheter og oppgaver og den biten. Det er jo klart inni planverk, varslingsrutiner er på plass. At vi har øvd, at vi har kunnskap til å gjøre det vi skal gjøre, samt at det ligger en del erfaring etter hvert. Og at vi har tilrettelagte lokaler og de tingene som gjør at vi fungerer slik som det skal.»

Her ser vi hva denne kommunen strekker seg etter, det å ha alt på plass. En annen kommune som er opptatt av å organisere seg på lavest mulig nivå, følger prinsippene for beredskap:

«Vi tenker vi organiserer oss på et lavest mulig nivå, så det håndteres i linja, men når det kommer et sånt nivå at det begynner å bli farlig for liv og helse og vitale verdier og her begynner det å spre seg over flere etater, da går man inn og setter stab i kriseledelsen. I tillegg har vi innbyggerkontakten som er i servicetorget, de hjelper også til med og tar imot beskjeder og tar imot informasjon, de er støtteressurs til krisestaben.»

Denne kommunen iverksetter etter behov. Den har et klart mål for når kriseledelsen skal iverksettes, altså ved fare for liv og helse. Et eksempel på en av de minste kommunene med en god beredskap organiserer seg lite til å begynne med, men er øvet til å innkalle bredt om det kreves:

«I kommunen er det kriseledelsen som består av ordfører, rådmann, informasjonsleder, beredskapskoordinator, kommuneoverlege, og så er det en til med på informasjon. Vi er en liten kriseledelse. Så har vi undergrupper under det igjen da, som består av plan for informasjon, det er det informasjonsansvarlig som er ansvarlig

for pressens informasjonssenter, publikumshjelpen, stab og pårørende, altså EPS, og så har vi logg og journal.»

Vi ser her at kommunene organiserer seg etter prinsippene for beredskap og på ulike nivåer. Det er flere kommuner som ønsker at kriseledelsen blir organisert slik som nødetatene. Dette for at det blir lettere å ha lik organisasjon når en krise skjer:

«Vi har satt det på flere nivåer. Da har du en taktisk ledelse ute, og en operativ ledelse i sidebygningen her, så har vi en kriseledelse her på rådhuset. Det vil bli gitt litt som det er i nødetatene. Du har en operasjonssentral, du har noen ute, du har en kriseledelse på toppen.... Vi lærte veldig mye under ekstremværet Frida, da for fire år siden, da begynte vi å tenke erfaringer og begynte å jobbe med det og skillene. Det var da vi begynte å skjønne at vi måtte tenke nytt. Det ble flere koblinger å ta med seg.»

Tanken om å organisere seg som nødetatene i en krise er det flere kommuner som har tatt opp i intervjuene. Dette for å ha en lik organisering som for eksempel politi som er den som eier en krise. Tre av de kommunene jeg intervjuet var proaktiv på å ha en organisering som politiet, med innsatsleder ute og operasjonssentral inne:

«Så fordeler de oppgaver ut til de som er på teknisk drift og tar seg av det ute. Vi har satt det på flere nivåer. Da har du en taktisk ledelse ute, og en operativ ledelse i sidebygningen her, så har vi en kriseledelse her på rådhuset. Det vil bli gitt litt som det er i nødetatene. Du har en operasjonssentral, du har noen ute, du har en kriseledelse på toppen.»

Flere kommuner snakker om et godt samarbeid i regionene. En hendelse som kunne blitt katastrofal gjorde at den kommunen som hadde hendelsen i løpet av kort tid ble kontaktet av alle nabokommunene i regionen. Dette var også en lærdom etter brannen i Lærdal, at det hjelper å ha gode naboer:

«Når denne hendelsen ble gjort da, i vår kommune da det skjedde, så fikk vi mange telefoner, både fra Sykehusene, fra to nabokommuner, og fra mange andre om vi behøvde hjelp. Det skjedde sånn. Trenger dere noe, skal vi sende opp noen folk. Skal vi hjelpe dere og oppdatere noe. Så folk er veldig på da.»

Det er også flere som forteller om hvor viktig det er å ha kontroll på hvordan kommunen kommuniserer, alt fra hvordan ordfører kommuniserer utad, til den interne kommunikasjon. Denne kommunen har en klar strategi på sin krisekommunikasjon, både planverk og operativt:

«Når vi har satt den staben, så kjenner vi hverandre såpass godt, så det er ikke noe problem. Rådmannen tar sin rolle med en gang, vi har opparbeidet en huskeliste for de første minuttene om hva du skal gjøre. Da har vi en sjekklister. Vi går kjapt gjennom den, og litt mer på scenarioet. Er det for eksempel brann så vet vi ha som skal evakueres. Og vi vet også hvem som skal varsles. Så vi har huskelister. Den er viktig. Det å tenke gjennom ting, jeg og rådmannen sitter ofte og snakker om hendelser på forhånd om hva som kan skje, så skriver vi opp ting på lista når vi kommer på ting.»

Krisekommunikasjon krever at det er en ledelse som har øvd dette. Vi ser dette hos flere kommuner, at det å ha gode planer, samt en trent ordfører er viktig:

«Ordføreren takler presse, og er den som informere innad og utad. Han har jo en informasjonsstab, som støtter ham i det han skal si.»

I en kommune er krisekommunikasjonen delt opp i flere, ordfører utad, og en egen informasjonsansvarlig innad. Her beskriver de hvordan det har vært mye læring ettersom den ansatte har riktig kompetanse:

«Vi har en egen informasjonsplan ved kriser. Vi har en egen stab, vi har en egen leder, sitter også i kriseledelsen, som observatør. Kommunikasjonsrådgiver i kommunen. Han har sin egen redaksjonsgruppe blant annet. Han er veldig proaktiv, vært på masse kriseledelsesseminarer og kurs, sånn at informasjonsplanen er veldig detaljert, handlingskort på hvilke medier vi skal kontakte, det er delvis utarbeidede pressemeldinger sånn at det bare er å fylle inn. Bruker SIM veldig aktivt på kommunikasjonsbiten også, slik at alle hendelser blir loggført her slik at vi kan følge med og se hva som blir sagt og ikke sagt. Frigjør informasjon og så videre. Det har vi hatt noen runder på at noen ikke skjønnte helt på hva som skulle frigis av

kommunikasjon, det var litt frimunna her på et område, men det har vi fått hanka inn igjen.»

Her ser vi en kommune som har noe å lære bort når det gjelder krisekommunikasjon. Her er krisekommunikasjon et totalansvar, og de andre kan bare sjekke hva som er gjort uten å måtte verifisere eller kontakte andre.

4.2 Kompetanse

Her vi vil se på funn om hvordan kommunene lærer opp sine ansatte i forhold til beredskap, hvordan de trener, hvordan øvelser hjelper og hvordan evalueringer gjøres.

4.2.1 Opplæring, trening og øvelser

For at en kommune skal kunne løse en uønsket hendelse eller lære noe av øvelser er det viktig at de ansatte vet hva de skal gjøre i en krise. Vi ser på en kommune som har tatt opplæring inn i organisasjonen på flere nivå. Vi ser at dette er det Lunde (2014) snakker om som systematisk beredskapsarbeid for alle i organisasjonen.

«Det kommer an på hvor i organisasjonen du er nyansatt da. Jeg sørger for opplæring av de som skal være i kommunens kriseledelse, det vil si kommunaldirektører og stedfortredere. Og så er det jo egne beredskapsansvarlige i de forskjellige sektorene som jeg har møter med. De sørger for opplæring videre ut i sin organisasjon i forhold til beredskap. Så jeg går ikke ned og lærer opp alle på gulvet på hva de skal gjøre. Det gjør hver enkelt avdeling og sektor.»

Vi ser at de ansatte i kommune får opplæring eksternt i CIM, og at de kan ta dette med tilbake til kommunen:

«Når jeg startet for to år siden og har informasjonsrollen så ble jeg sendt til Heggedal på kurs der, både i SIM og, pluss to eller tre ganger, to ganger på SIM og to ganger på kriseledelse. Det fungerte veldig fint. Jeg syntes det var flott, det har jo vært litt

frem og tilbake om DSB skal fortsette med undervisningstilbudet sitt og jeg er veldig for det.»

En kommune har mye opplæring, både internt og sammen med andre kommuner. De er også takknemlig for den hjelp de får av fylkesberedskapsavdelingen:

«Vi har laget en slik internkontroll slik at vi skriver opp alle personer, og når de er med på ting. Da ser vi fort om det er hull. Vi kan ha folk på det senteret i Asker, nå er ikke vi de som har sendt mest folk dit, vi har mest hatt intern opplæring, og så har vi brukt det nettverket vi har i regionen. Og så er fylkesmannen er veldig på opplæring, vi er veldig bortskjemte her i fylket. De kjører sånne fagblokker, de kjører fra SIM, de kjører på det som er presse og informasjon, de er hele tiden på og legger alt opp til læring. Fylkets beredskapsavdeling er veldig god. Den legger opp alt etter læring. Dette sprer seg utover i organisasjonen. Det at de løfter kommunene her, det er mye være takket fylkesberedskapssjefen & co.»

CIM er det foretrukne verktøyet for beredskap etter 22. juli 2011. Vi ser her hvordan en kommune involverer mange brukere i dette verktøyet:

«Jeg har kjørt opplæring på veldig mange på huset av CIM, i Kriseledelsen og andre deler av sentraladministrasjonen, og de som er inne i innbyggerkontakten. I tillegg så er det de som skal bemanne evakueringssenteret, de har også lært å bruke det, så det er gjort en vurdering av hvem som skal bruke det og så gjør jeg det. Eller så har vi opplæring litt internt i forhold til den type rolle og funksjon dem skal ha, og da er det å finne hvem vi skal sette i opplæring og hvilke oppgaver de skal brukes til, og så må vi lage noen planer for å håndtere dette, og så må vi lære opp i forhold til det. Det går internt og det er på en måte opplæring av slutt enden av prosessen.»

Vi ser videre at de følger prinsippene for beredskap når det gjelder at alle må læres opp i hvordan organisasjonens beredskap er bygd opp:

«Alle blir jo lært opp til linjestrukturen, hvem som er nærmeste leder og neste ledd. Det gjør de jo. For det er den veien de skal håndtere. Det er ikke behov for at hvem som helst kjenner til hvordan rådmannen organiserer sitt krisearbeid. Alle nyansatte

som begynner i xxx kommune kommer på et todagers obligatorisk kurs hvor hele organisasjonen presenterer seg. Alle sektorer og rådmann, og da blir også kriseledelsen og overordnet kriseplan nevnt der. Slik at man i hvert fall kjenner organisasjonen, det skal alle gjøre. Vi kaller det ikke en egen beredskapsopplæring. Man lærer det man trenger å kunne om beredskap for å utøve sin jobb. Slik som brannvern, varslingslinjer, og lokale beredskapsplaner. Det gjøres lokalt da.»

En kommune har hatt mange hendelser og vil stadig vekk få dette på grunn av sin beliggenhet og at kommunen har mye ferdselsårer som har iverksatt kriseledelsen. På grunn av dette har de vært i forkant av Siviltbeskyttelsesloven som kom i 2011. De hadde planverket på plass, og har mange øvelser selv. De er opptatt av å drive et systematisk beredskapsarbeid, og har en kultur for dette:

«Ja, vi har jo blitt øvd hvert fjerde år av fylkesmannen. Også har vi sørget for øvelse selv. Det er sånn at vi får øvelse annet hvert år. Hvor vi har øvd hele kriseledelsen. Vi har begynt å lage scenarioer på det. Da har vi begynt å lage planer på det i det regionale slik at det ikke blir så mye planlegging i hver kommune, vi prøver å øve og lage treningsstab og øve flere kommuner sammen.»

Vi ser også her et eksempel på hvordan en kommune tok i bruk et læringsverktøy, og hvordan det ble tatt imot hos de ansatte:

«Jeg har brukt en del tid på å bruke tid på å lære opp en hel masse brukere. I begynnelsen så var uff altså enda et nytt verktøy å bruke. Brukerne følte det håpløst, må vi bruke de greiene her. Til oi, dette funker, vi ser det i praksis. Hva som skjer, jeg kan sitte hjemme og se hva som skjer. Til man begynte å tenke hvordan skal vi sortere informasjonen slik at den blir mest mulig leselig. Så man så etter hvert at flere og flere ville bruke det og så begynte man å tenke hvordan skal man sette opp logg internt og jobbe med slik at det ble lesbart, sånn som vi førte vel logg 2 ganger, så det ble ført to ganger i september, den ene hendelsen logget 170 hendelser, og den andre 150 eller noe sånn, og da sier det seg selv at hvis man ikke sorterer dette riktig så kan det fort bli uoversiktlig. Så verktøyet gikk fra uoverkommelig til hvis vi gjør sånn hva da, hvis vi gjør sånn blir det lettere, bruk de ledeorda, da blir det på den måten. Mye mere praktisk å lette arbeidet.»

En kommune hvor en var nytilsatt fikk oppleve hvordan det var å første gang motta en varsling om at kriseledelse ble satt på telefon, vi ser at dette var bra, for da fikk en kjenne på at er realistisk:

«Ikke mange dager etter at jeg hadde begynt her så kom det en varsling på telefonen. Testvarsling da på krisestab. Den viste seg å gå ut til 8 personer. Det ble litt kaotisk, det var ingen som helt visste hvilken rolle de hadde. Så tok vi og strammet oss opp og gikk gjennom at det bare skulle være 4 personer. De 4 i krisestaben, ordfører, rådmann, kommunikasjons/informasjonsansvarlig og beredskapskoordinator. Det tror jeg ryddet veldig, for da ligger ansvaret på hver enkelt. Samtidig at da vet vi hvem som tar tak i ting. Vi opplevde at når den der meldinga gikk ut så ble det har du gjort det, har du gjort det? Det ble litt uklart hvem som hadde tatt tak i. Det å rydde litt i første linjen var veldig viktig. Det var den første erfaringen jeg gjorde fra den første hendelsen her, testen.»

En kommune som har opplevd mange hendelser og jevnlig øver forteller at øvelser er et fokus fra ledelsen. Beredskapsrådgiveren trenger bare å gi beskjed, så vil en øvelse iverksettes. Dette er både proaktivt og vi ser at dette gir en god beredskapskultur:

«Så har jo jeg en rådmann som forstår at beredskap er viktig. Han er en veldig dreven rådmann som skjønner at dette må vi bruke tid på, så det er ikke noe problem for meg å si til rådmannen at nå er det på tide å øve igjen. Ok, da finner vi en dato og så får hele kriseledelsen møteplikt. Ferdig med det, alt skal ryddes den dagen. Det er en kultur for at det er riktig.»

Det er flere kommuner som øver mer enn forskriften tilsier, og dette begrunnes med at det er veldig lærerikt:

«Det jeg synes er positivt er det at jeg synes vi har øvd, har følt at det har gitt et utbytte. Og da vi øvde så vi at vi må ha en øvelse i hvert semester. Det så vi som et krav at alt er på plass, i alle fall i kriseledelsen i en øvelse, nå har vi en i mai. Så har vi hatt en runde med flom i september, så på en måte vi er jo, dette semesteret det

klarte vi å løse selv. Og så skal fylkesmannen inn og øve oss 4 dager i april, så det øves jevnt og trutt nå. Kriseledelsen har blitt godt til da. Så er det å følge opp på det.»

Når det gjelder å se på erfaringer fra en øvelse hos kriseledelsen i en kommune, så ser vi på hva som gjorde at det medførte endringer i hvordan kriseledelsen organiserer seg:

«det vi har sett etter øvelser er at vi må bli mer strukturerte i forhold til at da må jeg ringe den og ringe den. Sånn at man ikke må gå ut av, mens de andre møter. Sørge for at det er ro inne i rommet til kriseledelsen. Der var vi ikke flinke. At man går litt til og fra. En annen ting vi har lært fra de siste øvelser er å tidligere avbryte den staben som sitter der da. For å gå hver til sitt og heller samles igjen. Vi ble kanskje sittende litt for lenge, alle var egentlig ute i en arbeidsfase. Så ble man sittende likevel for å vente hvis det skjedde noe mer. Ha mer ansvar for at enhver går til sitt, så heller si at vi møtes om to timer. Nytt samlingsmøte, og rådmannen har tatt litt selvkritikk på det. Vi kan bli flinkere til den type ledelse.»

Her ser vi at det ble gitt en vedlikeholdstrening og en ferdighetstrening. Å ha ferdigheten i å være tilstede og ikke sitte i telefon eller på internett kan i dagens nettverden være en utfordring for alle. Det er viktig å ha ro inne i kriserommet, samtidig som den enkelte ikke holdes i beredskap for lenge (Lars Weisæth, 2007).

En kommune som opplevde at de var blitt bedre til å håndtere øvelser etter hendelser, sier dette om hvor viktig dette var for kommunen:

«Jeg merker at de begynner å få erfaring. altså de vet hva de skal gjøre etter strukturen. De vet hvordan de følger opp og hvordan vi jobber. De setter seg ned, det her er situasjonen, hva gjør den for oss, runde rundt bordet, finne ut hva vi skal gjøre, hvor vi skal møtes neste gang. Inn igjen, neste møte, videre oppfølging, altså man har forstått at dette her er blitt en beredskapsorganisasjon. Så jeg kan ikke si sånn veldig hands on hva som er bra læring eller sånn, deres rolle og hvordan dem blir en stab er tilstede, de begynner å gjøre det, de forstår hva de skal gjøre, det er den viktigste positive læringen som jeg ser. Man blir en del av organisasjonen.»

4.2.2 Evaluering av hendelser eller øvelser

For å sjekke at målet på det å ha en beredskap er nådd må en gå til evalueringene av hendelser eller øvelser. En kommune fant ut at dette ikke fungerte optimalt og gjorde noe med dette:

«Der har vi brukt litt mer tid på å få evalueringen litt bedre, rett og slett fordi når vi var ferdig så gikk alle til hvert sitt, og så var vi ferdige. Så der har jeg laget en egen rapportmodul i CIM for evaluering sånn at alle kan fylle inn det, og så kaller jeg inn til en evaluering på alle de som har vært med i etterkant... vi har gjerne satt av et møte på to timer. Som regel har vi brukt de to timene. I evaluering så har vi også med litt oppfølgingspunkter.»

Her ser vi at evalueringene føre til oppfølgingspunkter, og det gjør det målbart i forhold til å rette opp avvik til neste øvelse. Vi kan også se at evalueringer fører til endringer i organisasjonen og i planverket, og hvordan en evaluering kan igjen gå tilbake til politiske beslutninger:

«etter at vi har evaluert i forhold til planverket vårt, og hvis vi ikke gjør det så ser vi hvordan det fungerte, så diskuterer vi om planverket må endres. Andre ting vi diskuterer er den praktiske gjennomføringen. Var alle telefonnummer riktige, varsla vi riktig, varsla vi stort nok, bredt nok, for bredt. Det går også inn på planverket. Så har du også ting som hadde vi hatt en annen type gravemaskin så hadde kanskje vært litt enklere, hadde vi hatt det og det utstyret, vi burde kanskje hatt et aggregat der, eller andre ting så er det jo vi ser på som ok, er det noe vi må handle inn? Så blir det satt opp på lister til de forskjellige sektorene og eventuelt løftet til politisk behandling. Hvis vi ser at her er det ting som må endres i organisasjon eller struktur, og vi ser at det er for lite, eller det er for mye, vi ha flere ansatte i den sektoren, så blir det løftet opp i linjen igjen.»

Her ser DSB sin plan om øvelser i praksis, at en evaluering førte til endringer i organisasjonen. Dette er målet med evaluering, å bidra til fremtidig endring som beskrevet hos DSB (2016). En annen kommune lærte at det å etablere kriseledelsen tidlig var viktig:

«På den måten så kan man følge opp og se når det når et visst nivå, og nå må vi eskalere det. Og da settes kriseledelsen. Det at det ikke er en overraskelse, derfor er det tidlig varsling til rådmann og følge den utviklingen og si at nå må vi sette den ledelsen, så fortsetter vi derifra. Det er en suksessfaktor, samt at en vet hvor en skal få tak i den man trenger å få tak i, tidlig varsling og forberedelse til det som kan komme til å skje da. Det er suksessfaktorer.»

Å vite når en uønsket hendelse er i oppstarten og at en lykkes om en varsler tidlig nok vitner også om at det er viktig med evalueringer som avdekker dette. En kommune forteller om hvordan det var i å begynne å evaluere i CIM, og hvordan dette opplevdes:

«Dess større hendelse jo lengre tid tar den evalueringa, Så må du evaluere den på flere måter. Det skal evalueres internt i etatene, så sy det sammen tilslutt i en felles evaluering. Det er en veldig tidig jobb, men det er veldig viktig å gjøre den jobben, og i hvert fall trekke ut læringspunktene. Hva skal vi jobbe videre med og forbedre oss. Å evaluere uten å sette opp noen læringspunkter er egentlig bortkastet. Det er også bortkastet å lage en handlingsplan uten å evaluere først. Du må få kartlagt hva som kan gjøres bedre.»

Å evaluere etter hendelser er det flere som gjør, her er en kommune som har et tidskrav på hvor fort det skal skje:

«Vi evaluerer jo hele tiden egentlig også når vi har møter, vi finner ut hva vi skal gjøre, det vil si oppdatere situasjonen, fordele oppgaver og hvem som skal tilbake. Når vi er ferdige gjør vi en første evaluering og lufter hvordan dette her gikk. Så ser en til to dager etterpå så begynner vi å gå gjennom og se hva som har skjedd, erfaringer som er gjort, utfordringer vi har hatt. Og forslag til hva som kan endres i organisasjonen for å bli bedre til neste gang.»

Vi ser at en av de små kommunene har gjort seg erfaringer på de hendelsens de har hatt tidligere ved å etablere kriseledelsen flere steder:

«da vi setter erfaringer fra de øvelsene vi hadde i 2015, så skal vi i 2016 øve på å etablere oss en annen plass enn rådhuset da. Vi er blitt veldig gode her på rådhuset, Vi har EPS fantastiske fasiliteter, så nå skal vi etter hvert etablere en stab på Hovden

for å se om vi kan få til det samme gode samspillet der. Vi har åpnet et helt nytt helsehus, det åpnet i vår, så vi har fått et beredskapsrom i det helsehuset, for å det som en plass å være. Vi jobber med kommunen med å få nødstrøm i det bygget, sånn at kommunene hele tiden tenker beredskap.»

Evalueringer fører med seg at det tas i bruk dataverktøy og kommunikasjonsbiten:

«Evaluering har ført til blant annet at CIM har kommet med, presse og informasjonshåndverket, huskelister har kommet med, alle sånne ting vi har lært av har kommet ut av evalueringene. Vi bruker evalueringene veldig aktivt og ser og lærer ut av det. Så er det viktig å høre på de forskjellige funksjonene i CIM, nå på EPS og på journalene og hva de tenker. Vi er veldig på det at de skriver sine individuelle evalueringer og så møtes vi og presenterer det for hverandre.»

Ved revidering av kriseplanen forteller en ansatt hvor krevende dette var, da det er mye som skal gjennomgås:

«Det var i forkant av revidering av den kriseplan ble beredskapsbehov, ble det riktig å bruke det ordet. Hvis vi kaller inn politi og brann til samarbeidssnakk, og så var det beredskapsplanen som ble gjennomgått og sendt ut til de ulike instansene og bedt om å godkjenne. Det var revidering og sånn, det sammen gjelder behovsanalysen. Den tok ganske lang tid, det var en del punkter, en del hendelser og scenario som skulle inn. Som vi ikke hadde hatt med fra før. Da var det eco og brann og en del andre instanser. Så det var veldig koordineringsarbeid. Veldig bratt læring, jeg fikk lære mer enn jeg hadde trodd. Også det å jobbe med ROS, bare koordinere den.»

4.3 Kultur

Her blir de tre ulike kulturenes empiri beskrevet og det viktigste fra informantene er tatt med her. Det sees på organisasjons, lærings og beredskapskultur.

4.3.1 Organisasjonskultur

Vi ser et eksempel på hvordan tillit er viktig for å kunne dele informasjon. At åpenhet og at informasjon blir godt tatt imot mener denne kommunen er viktig for en god kultur:

«og det er enkelt og konkret og det må være formidlet ut. En må ikke sitte og holde på informasjonen selv. Vi er ikke redde for å dele, er det noe så deler vi informasjonen her internt og gjør hverandre gode. De små kommunene er gode på dette. Det er kort vei til beslutningsprosessene og vi kjenner lokalmiljøet.»

Samarbeid og koordinering er et av punktene for en god organisasjonskultur. Dette ser vi hos en av kommunene som ser dette som det viktigste i deres kommune:

«Ja, det er jo også at vi har en kultur for å samle krisen, at vi ikke bare beholder krisen i en sektor. Vi har kultur for å snakke beredskap over sektorene. Fordi en krise i en sektor kunne berøre en annen sektor. Selv om man ikke tenker på det selv. Man tenker jo bare sitt eget fagfelt. Snakker du med de på vann og avløp så tenker de på at den brua må de passe på, vi må fjerne de trærne som kommer. De tenker ikke på at det er noen som skulle brukt den brua, at det er noen i den andre enden der. Helse vil jo også bli berørt, da det er noen som må sjekke om det er noen ekstra pleietrengende som trenger hjelp, fordi vi ikke kommer frem til dem for eksempel. Sånne ting må vi tenke på.»

Motivasjon er et annet punkt som gir effekt på adferden til de ansatte. I en kommune ser vi at det er en holdning som gjør at det er en sterk organisasjonskultur:

«Så det er en kultur i hele organisasjonen på at vi vil være robuste. Da er beredskapstanken en del av det, vi sitter jo hele tiden og tenker hva er i verste fall, det slik at hver gang jeg kommer til rådhuset og møter ordføreren, så skjer det noe sier han da, ikke sant (latter).»

Her er det gitt myndighet til beredskapskoordinatoren som er gitt myndighet til å forvalte beredskapsrollen og spre dette ut i organisasjonen. Vi ser at de ansatte blir motivert av at det er en gjennomsyret tankegang om at organisasjonen er robust.

Når det gjelder samhandling er det en kommune som definerer det som en kultur å samarbeide. Det er en kommune som har en regional rolle, og derfor er det lett å kontakte nabokommunene:

«vi er flinke på nabokommunene våre, vi er flinke til å trekke inn det lokale næringsliv og private aktører. Vi har en kultur for å samarbeide. Kommunen har en litt regional rolle, som at man er veldig rask til å kontakte nabokommunene våre. Vi har disse kontaktpunktene. Nå er det veldig regelmessige møter på rådmannsnivå og ordførernivå, på beredskapskoordinatornivå, kommuneoverleger de møtes jo med jevne mellomrom. Lista er veldig lav for å ringe og be om råd, vi har en sånn, hva ville dere gjort osv. Vi har også et godt samarbeid med fylkesmannapparatet, stabsetaten der.»

En kommune oppsummerer hvordan kulturen har endret seg etter at det ble innført en ny struktur på beredskap, da spesielt med tanke på de fire prinsippene og tiden det har tatt:

«Ja det løses på lavest mulig nivå. Det gjør vi. Organisasjonen er mest mulig lik på de nivå hvor det håndteres ting til daglig. I en situasjon, men det er alltid en konflikt da mellom det dagligdagse etatsstyrte systemet og det samvirke som oppstår, det går når det går en krise. Men her begynner vi også å lære, også av erfaring. Som det jeg beskrev at ressursene fant hverandre. I begynnelsen så satt folk separat for seg selv og lurte egentlig på hvorfor jeg er her, det er jo ikke her jeg jobber, til at de begynte å sitte sammen rundt bordet og være og diskuterer og dele og samarbeide seg imellom...store organisasjonsstrukturer som krasjer i hverandre og det å kunne se og trekke inn en og enhver, og de sammen igjen i en felles struktur på det, det er utfordrende. Jeg mener vi har det i hvert fall det som går på flom og overvann nå, så har vi lært det. Vi har lært å knekke den koden. Det er rett og slett gjennom erfaring.»

Vi ser at en av kommunene har et betydelig samarbeid i sin region, og de har lagt opp sin beredskap slik at den er mest mulig lik for flere kommuner, dette er små kommuner som i en krise mest sannsynlig må be om hjelp fra naboene sine, her ser vi proaktivitet:

«Jeg kan ta et eksempel om kommunen Nabokommunen, de har en kriseperm som er så godt som identisk som vår, den er egentlig helt lik, den er forskjellig i det at navnene er ulikt. Det vil si at i en lengre periode om vi skulle mangle folk, da tar bare jeg eller rådmannen en telefon til nabokommunen og spør om de kan bidra med det og det. Så kan de lett komme inn i den posisjonen i vår kommune og motsatt.»

4.3.2 Læringskultur

En kommune holder på å utarbeide sin krisekommunikasjonsplan, og sier at de har lært, og fortsatt lærer mye:

«Det er gjort en del jobb med det ja, vi har en veldig dyktig kommunikasjonsrådgiver i kommunen. Vi skal revidere nå, så vi jobber videre med det. Bruke veilederen som DSB har, vi plukker ut de tingene som vi trenger, så bygger vi videre på det. Kommunikasjon er noe av det viktigste vi gjør. Det er det som på en måte er det største faktoren for å dempe frykt i befolkningen vi ser at det teller. som det innebærer at det er noe av det viktigste du gjør. Det og sikkerheten.»

To nabokommuner hadde begge nylig en hendelse, og de har høstet erfaringer sammen om dette:

«Det å lære av erfaring er veldig viktig, det opplever i alle fall jeg, kanskje det som fungerer best, å drøfte ting i etterkant. Å se hvordan ting er lært gjennom en evaluering. Å formulere det bra hvordan ting egentlig fungerte, blant annet så har vi diskutert med rådmannen i nabokommunen da, hun har hatt en krisesituasjon, den ulykka. Vi har drøftet litt etter at vi har hatt en hendelse hvordan ting fungerte.»

Vi kan se et eksempel på deltakerperspektivet beskrevet i kapittel 2 hvor organisasjonen ser på det som kan læres og endres. En kommune oppsummerer det som er viktigst for denne kommunen når det gjelder å ha en læringskultur:

«Det jeg vil si er at læring og erfaring, det å ta med seg det en har lært videre for å forbedre seg og det å jobbe systematisk er kanskje det viktigste arbeidet en gjør. Slik at man er litt bedre rustet for hver gang. Vi er ingen blålysetat, vi har en beredskapsrolle. Det tror jeg kanskje er det viktigste. Det å forstå at det man iverksetter selv er det å gjøre alt selv. Å ha tilgjengelig, å knytte de kontaktene som er tilgjengelig.»

I en kommune ser de spesielt på det å ha stedfortredere. Her ser vi hvordan flere læres opp til å kommunisere internt og eksternt, og at det er en kultur for at flere får lære andres funksjoner:

«I det siste har vi sørget for at ordfører har trått litt tilbake for å få trent varaordfører. Det gjorde vi i siste runde for at ordfører er innmari dreven og flink til å profilere seg i media. Mens varaordfører ikke har vært så mye i vinden fordi ordfører stort sett er veldig på. Så derfor kjørte vi mye trening på varaordfører på siste øvelse og siste hendelse. Slik at han skulle få trent seg ute med media..... Også har vi sørget for at vi på øvelser øver på flere. For det nytter ikke at rådmannen er innmari god hvis ikke lederen har fått prøvd.»

Etter uværet Frida i 2012 tok en kommune grep og lot en ansatt ta rollen som beredskapskoordinator fordi de trengte en rolle som kunne rydde opp i det kaos som gjentatt uvær forårsaket i kommunen. Han tok for seg hva de måtte gjøre for at ikke det samme skjedde gang på gang, jamfør figur 4 – lærings sirkelen:

«Etter Frida så var det 40 læringspunkter, fra 2013 så er vi nede i 14. Og nå har vi enda færre. Nå ser vi på mer spesifikke ting, når vi før diskuterte hvordan vi skulle kommunisere så ble det flisespikking.»

Å ha kultur for læring betyr også å ha de hjelpemidler som må til for at en krise kan behandles systematisk. En kommune forteller om hvordan innføringen av CIM, det nasjonale dataverktøyet er med på å bygge en god læringskultur:

«Det har vært et veldig nyttig verktøy for oss. Det har vært tidlig bestemt at de som lager operativ ledelse der borte på kommunal teknikk skal bruke Cim og logge, kriseledelsen skal logge, men etter hvert så begynte teknisk drift å logge seg innpå, eiendom begynte å logge seg innpå, innbyggerkontakten begynte å logge seg innpå. På den måten så begynte alle å føre felles logg, og vi oppdaterte hverandre. Det var et veldig viktig kommunikasjonsverktøy i denne situasjonen her, at vi oppdaterte hverandre og vi så hva som skjedde»

Vi ser flere resultater etter å ha tatt kommunen opp på verktøyet CIM, hvordan det fungerer under reelle situasjoner. Vi ser at det er blitt en del av kulturen:

«På fredag går strømmen for det er brann i en høyspentmast som førte til at to strømkonstanter ble koblet ut. Jeg jobber med beskjed og får telefon fra de som er kommunalsjef og teknisk. Jeg var på et eksternt møte. Pumper står og strømmen er gått, og jeg tenker at det drar seg på. Snakker med kommunelegen på jobb, og snakker om å dra inn rådmann og få på plass folk og få opp SIM og logge alt som er, og så ringer jeg rådmann og da er han i gang. Da var alt i full gang, jeg gikk inn på SIM og kikket, og loggene og alt som er ført er gjort, så det er tillært. Administrasjonen vet hva de skal gjøre, de skjønner når de skal eskalere det og åpne kofferten, det går av seg selv.»

En annen kommune snakker om CIM som et verktøy som hjelper til med rapportering og deling av informasjon:

«Ser jo at det er et veldig nyttig verktøy for oss, for å kunne få ut informasjon fort og bredt, og i forhold til det med rapportskriving. Det var kurant, vi kjørte inn med logger hele tiden. Kunne loggføre alle hendelser under hendelsen, og det var samtidig som det var den konkrete hendelsen. Det var veldig nyttig for oss i etterkant. Det var mye fortere for oss å skrive den evalueringsrapporten og sende videre til fylkesmannen. Han fikk jo også se hele loggen, og var fornøyd med den.»

En kommune snakker om det å ha etablert en kultur for læring etter mange hendelser og øvelser:

«Alle tiltak som er ferdige ser vi har en effekt, og på de områder vi ennå ikke er ferdige. Vi lærer jo fra å håndtere situasjonen bedre til det å lære bedre. Det er ikke bare det som skjer under krisen, men det er også det som gjøres mellom hver krise som avdekker sårbarhet også. Så det er en læring i det også.»

Vi ser at det å ha en læringskultur innebærer å bruke riktig kompetanse på riktig sted:

«Vi har personer med kunnskap som vi setter i den rollen. Vi har en nå som jobber på plan, og hun har en master i krisekommunikasjon, og da er det helt naturlig å ta henne med i informasjon, selv om hun jobber med noe helt annet i kommunene. Så vi bruker kompetansen der vi kan bruke den. Rett kompetanse på rett plass.»

4.3.3 Beredskapskultur

Beredskapskultur er ikke noe som er lovfestet å ha i en kommune. Den blir som beskrevet tidligere som noe som skapes av de som lever i kulturen og er proaktive. Vi ser en kommune som har overført proaktivitet ned i linjene/sektorene og har etablert en beredskapskultur:

«vi hadde en bombetrussel på en av skolene, xxx, så kan man tenke at det er jo bare undervisning, det er bare å evakuere de som går der, så er det ferdig, men det er ikke bare å evakuere de som er der, for hvis teknisk holder på å grave i området ved siden av, eller hjemmetjeneste kjører forbi, vi må varsel alle at nå skjer det noe der. Og så må man gå tilbake til sin egen sektor og spørre om det vil berøre oss?»

Denne kommunen har gitt sektorene mulighet til å mobilisere når en hendelse skjer. Sektorene har mulighet til å sette egen kriseledelse og håndtere dette internt som beskrevet i nærhetsprinsippet:

«Og alle sektorer har sine planer, så de setter sin egen sin egen stab som håndterer krisen internt.»

En kommune jeg undersøkte var veldig proaktiv og hadde tenkt worst case scenario. De hadde tatt høyde for at kommunehuset eller andre deler av kommunen kan bli utilgjengelig.

«vi har også laget et samarbeid med xxx kommune i tilfelle våre nettsider detter ned, slik at de kan speile våre nettsider og legge ut informasjon for oss osv. Vi fant ut at hvis det skjer en krise her så hjelper det ikke å ha et samarbeid med nabokommunen. Derfor har vi brukt xxx. Det har noe med at vår kommunikasjonsrådgiver kommer fra xxx, så han hadde en kollega der, så fikk vi til et samarbeid, så der fikk vi en hjelp av, og gjorde det samme for dem. Det er sjelden at krisene er så store.»

Her ser vi proaktivitet i praksis, og er i teorien definert som et suksesskriteria. En annen kommune har lært av sin organisering og proaktivitet at de nå organiserer seg mer riktig for å finne de riktige ressursene:

«Ja, vi ser i hvert fall fra den siste hendelsen så lærte vi i alle fall mye. 22 juli konkluderte med at ressursene ikke fant hverandre, da vil jeg si at hendelsen i september var den øvelsen der ressursene fant hverandre. Vi begynte å koble oss sammen i kommunen, vi begynte å se, kommunisere på en annen måte med blant annet Sim-verktøyet.»

En kommune svarer på om de har hatt en kulturendring etter å ha blitt bedre på å håndtere hendelser:

«Ja ettersom vi har hatt så mye hendelser, så er folk veldig påskrudd i forhold til hva som skjer i hvert fall i forhold til den biten som er relatert til hendelsene. De skjønner nok mer av systemet og rollene sine. Organisasjonen som helhet er nok litt annerledes. Det er blitt bedre. Det har bestandig vært fokus på det, men det har vært litt fragmentert. Og det er blitt endret til en helhetsforståelse.»

En kommune beskriver sin beredskapskultur som noe som er fylt opp med kunnskap:

«Det var slik, og da vi fikk tilsyn og etter nå i vår, så var det en slik skikkelig eksamen da. Da var det opp til de ressursene vi hadde da. Og da visste alle hva de gikk til, og når tilsynet kom så satt jeg med helt avslappede skuldre fordi vi hadde vært gjennom en reell øvelse da. En storøvelse, som hele fylket så på.»

En kommune ser at det å ha hatt en hendelse gjør noe med tankesettet, det å tenke beredskap og være forberedt til å sette krisestab:

«Jeg tror vi ganske raskt kommer til å sette krisestab igjen, samles her, så løser vi det ut ifra det som er situasjonen ganske godt. Jeg tror vi har ganske god flyt i organisasjonen. Til å ta tak i ting. Terskelen for å sette stab er lavere enn før.»

4.4 Oppsummering

Det er i dette kapittelet vist hvordan empirien rundt de tre dimensjonene har kommet frem. Det er tatt med organisering, kompetanse og kultur. Det var interessant å se om funn fra empirien kunne finne noen organisatoriske nivåer, krisehåndtering og kommunikasjon. Det ble funnet flere av alle disse tre. Når det gjelder funn av kompetanse hos kommunene var det mye som ble funnet. Alle kommuner gir opplæring, trening og har øvelser etter beredskapsplikten. Det var i tillegg nyttige funn når det kom til evalueringer, det fortalte mye om hvordan kommunen lærer hvordan de løser sine utfordringer videre. Jeg så videre på fenomenet kultur i tre grupperinger. Jeg fant flere funn på alle, både om dere organisasjonskultur, læringskultur og beredskapskultur. Dette tar oss videre til drøfting i kapittel 5.

5 Drøfting

I dette kapittelet vil det være resultatene fra analysen som diskuteres opp mot de teoretiske perspektivene i kapittel 2. Teoriene er valgt ut fra sin relevans i forhold til problemstillingen presentert i kapittel 1:

«Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt kriseledelse hos kommunene med hensyn til organisering, kompetanse og kultur i et organisasjonsledelsesperspektiv?»

Jeg vil drøfte de teoretiske perspektivene opp mot empiriske funn som er innhentet fra mine informanter.

Strukturen på dette er å diskutere forskningsspørsmålene mot empirien:

- *I hvilken grad opplevde informantene at kriseplanene fungerte ved hendelse/øvelse med hensyn til hvordan kommunen har organisert sin kriseledelse?*
- *Hva må vektlegges av opplæring, trening og øvelser for at det oppfyller lovpålagte krav til kriseledelsen?*
- *Er det en kultur for læring med hensyn til hvordan kriseledelsen er implementert?*

5.1 Organisering

Mine informanter er kommuner ved deres beredskapskoordinator. Alle er gitt sin rolle ved en lovpålagt hjemmel, kommuneloven. I tillegg er det et krav om at kommunen oppfyller kravene til loven om beredskap, å ha en kriseledelse. Mine informanter hadde alle godkjent sin plan for overordnet beredskapsplan, og hadde derfor på plass en kriseledelse. Det var to kommuner som ikke var kjent med prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Under intervjuet kom det likevel frem en kunnskap om at dette er der, men det er ikke uttalt. De andre kommunene har organisert seg etter disse prinsippene og de kan i tillegg se deres plass i forhold til å organisere seg etter de ulike organisasjonsnivåer innen ledelse, se tabell 1. Ingen av kommunene jeg intervjuet har en egen stilling for beredskapskoordinatoren, det er det i det hele tatt bare de aller største byene i Norge som har. Dette medfører at

beredskapskoordinatorene har flere hatter. Hos mine informanter var denne rollen gjerne satt sammen med andre roller slik at disse ikke kolliderte under for eksempel en hendelse. Det er flere som er tydelig på at det er en tydelig forankring fra kommuneledelsen på at beredskapsplikten skal ivaretas, og at den er delegert nedover. I bare ett tilfelle opplevde jeg at beredskapskoordinator og ordfører var samme person. Dette var også den minste kommunen jeg undersøkte. Denne personen fikk i en krise mange roller, og det ble også synlig at det nok var for få som jobbet med å få beredskapen på plass. Om det skyldes større eller økonomiske årsaker ble ikke undersøkt, det kom frem som et funn på om kriseplanene fungerte. De andre kommunene mente at deres organisasjon var bedre rustet etter at de hadde hatt en hendelse. Det var flere som hadde endret måten å kommunisere på både internt og eksternt.

De fleste rapporterer at det å ha flere roller i kommunen fungerer bra så lenge det er prioritert fra ledelsen hvilken rolle som er viktigst til enhver tid. For de fleste kommunene har det vært et krav om at kriseledelsen må komme på plass av fylkesmennene, så det kan se ut som ledelsen i kommunene jeg har undersøkt har tatt dette på alvor. Selve hendelsene var ulike for flere. Noen hadde hendelser som var repeterende, det vil si at de vet det skjer i løpet av en viss tid, mens andre hadde mer dramatiske hendelser som medførte dødsfall. De sistnevnte opplevde jeg fikk en brattere læringskurve enn de andre da hendelsen utløste store ressurser øyeblikkelig, og gjerne på ugunstige tider. Alle rapporterte at de håndterte hendelsen selv, og at de ble tilbudt hjelp. Alle mine informanter ser hvor viktig det er å håndtere krisen etter prinsippene om beredskap. Alle hadde god kontroll på ressursene som skal løse krisen. Det ble poengtert av alle de minste kommunene hvor viktig det er i en krise å ha lokal kunnskap og kjenne alle rundt seg. De større kommunene løste dette ved å ha flere ansatte som kan oppdatere lister og løse dette nedover i linjen.

Der hvor beredskapskoordinator har en bakgrunn fra forsvaret, er det flere som ønsker en ledelse slik som politiet organiserer seg. Da slipper en å ha flere kulturer å forholde seg til, og en følger linjene til politi og nødetater i stedet for kriseledelsen. Dette ble tatt opp av flere kommuner.

Plikten å ha en krisekommunikasjonsplan var for de fleste på plass. Noen ble utfordret i den aktuelle hendelsen, og så at det var greit å trene på krisekommunikasjon både internt og eksternt. Eksternt er det elektroniske verktøy samt ordfører i front. Ordfører i alle kommuner

er medievant og håndterer dette bra. Det er da viktig at de som står bak har gjort jobben med å lage alle tiltakskort på kommunikasjon som hvem skal varsles, ferdigutfylte pressemeldinger, hvordan frigjøre informasjon mm. Det er også et viktig poeng at alle vet hvem som skal si hva.

Dette var en gjennomgang av funn fra organisering av kriseledelsen. Neste ut er kommunenes kompetanse.

5.2 Kompetanse

Alle kommunene hadde en eller annen form for opplæring av sine medarbeidere på beredskap. Enten blir de kurset internt eller så blir de sendt på kurs. Det blir også tatt i bruk det som kommer frem av evalueringer etter hendelser og øvelser. Slik blir det en læringssløyfe hos kommunene. Et par av kommunene hadde ikke all de opplæring innen beredskap de skulle ønsket, og dette skyltes tidsbruk eller økonomiske spørsmål internt i kommunen. De andre kommunene hadde høy aktivitet av både trening og øving. Det var hos de største kommunene flere typer øving, av den enkelte, av kriseledelsen, regionalt og på kriseverktøyet CIM. Det ble funnet at det var ferdighetstrening på CIM, varlingsøvelser, krisekommunikasjon og rollefordeling i kriseledelsen. Flere kommuner ser nytten av å øve med andre kommuner og andre virksomheter. Dette gjør at de får samme erfaring som de kan ta opp i ulike samarbeidsfora, slik som ordførersamlinger, rådmannsamlinger og beredskapskoordinatorsamlinger. Det er et tydelig initiativ til å dele kunnskap om beredskap.

Det å øve mer enn forskriften sier vitner til at kommunene tar beredskap på alvor og at de har hatt tid og ledelse som støtter dette. Det er flere som påpeker hvor viktig det er at dette kommer på dagsorden og at det delegeres nedover og bortover.

Alle kommuner ser at evalueringene de gjør kommer til nytte i etterkant når en revisjon må skje på grunn av funn som er gjort. Dette sier flere kommuner er med på å gjøre de mer robuste. Det må være forpliktende og gjøres innen en viss tid.

Vi har her sett på opplæring, trening, øvelser og evalueringer. Dette tar oss videre til begrepet kultur.

5.3 Kultur

Vi ser her på de tre dimensjonene innen kultur som er organisasjonskultur, læringskultur og beredskapskultur.

Kulturen hos kommunene kan beskrives som å ha effekt på adferd til medlemmene i gruppen. Dette ser vi hos kommunene. Alle funn er at beredskap er noe som tas på alvor. Det er høy motivasjon for å oppfylle kravene til beredskapsplikten. Samarbeid og koordinering både innad i kommunene og utad mellom kommuner er sterk, og tilliten er høy til at andre vil hjelpe deg om ulykken er ute. Vi ser at dette er nødvendig for å kunne ha en god nasjonal beredskap.

Kultur for læring er det flere funn på. Det er en høy aksept for at det som den enkelte bidrar med blir løftet opp i organisasjonen og forankres der. Det er en høy grad forståelse at alle må dra lasset i samme retning når det kommer til å lære av hendelser. Det å lære av de ulike hendelsene fører til et stort arbeid for kommunene, men det er de villige til, for det er av det de lærer og kommer opp til et høyere nivå av kunnskap. De ser effekten av å lære mellom kriser. Det å lære seg å være forberedt.

Å ha en beredskapskultur er ikke lovfestet. Vi ser av funnene at dette er noe som skjer og kommer når en jobber proaktivt. Det var bare en kommune som ikke jobbet proaktivt, og det var fordi det ikke var nok ressurser til dette. Alle andre hadde høy grad av proaktivitet i sitt arbeid med beredskapsplikten.

Det er i dette kapitlet gjort rede for de funn og det teoretiske fundament i forhold til forskningsspørsmålene. Det vil i konklusjonen gjøres rede for om problemstillingen er besvart.

6 Konklusjon

6.1 Svar på oppgavens forskningsspørsmål

I hvilken grad opplevde informantene at kriseplanene fungerte ved hendelse/øvelse med hensyn til hvordan kommunen har organisert sin kriseledelse?

Alle kommunene rapporterer at de opplevde at kriseplanene fungerte. Alle hadde forbedringspotensial og tok dette med seg til evaluering. De fleste har valgt en organisering som de ser er hensiktsmessig for å løse beredskapsplikten.

Hva må vektlegges av opplæring, trening og øvelser for at det oppfyller lovpålagte krav til kriseledelsen?

De siste årene har fylkesmannen hatt stor øvingsfrekvens hos kommunene for at de skal oppfylle sivilbeskyttelsesloven som ble innført i 2011. De kommuner jeg undersøkte har alle oppfylt kravene til loven. Det var derfor interessant å finne ut hvordan de lyktes med dette. Svarene var at det må være en støtte fra ledelse, en kultur for å drive med beredskap og nok avsatt tid til å gjennomføre dette. Det som savnes fra kommunene er midler og avsatt tid til å gjennomføre de lovpålagte krav.

Er det en kultur for læring med hensyn til hvordan kriseledelsen er implementert?

Mine funn tyder på at det er en sterk kultur med hensyn til læring hos de fleste. Årsaken til det er at kommunen har satt av fullmakter, har støtte fra ledelse og et sterkt ønske om å være god på beredskap. Dette innebærer at det må være riktig kompetanse til å gjøre jobben. Dette har de fleste kommuner tatt grep om. Funnene tyder på at det er ansatt mennesker med rett kompetanse til å kunne utarbeide gode planer og øve disse.

6.2 Svar på oppgaven problemstilling

Spørsmålet er om oppgaven har gitt noen svar på det som ble undersøkt. Det er gjennom forskningsspørsmålene avdekket at forskningsspørsmålene avdekker at de oppfylt. Vi kan derfor antyde om problemstillingen er besvart.

Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt kriseledelse hos kommunene med hensyn til organisering, kompetanse og kultur i et organisasjonsledelsesperspektiv?

Det er i funn hos kommunene gjort rede for at mine forskningsspørsmål legger grunnlag for at problemstillingen er besvart. Gjennom de tre strukturer jeg har gjort rede for, organisering, kompetanse og kultur er kriseledelse hos kommunene fungerende.

6.3 Forslag til ny forskning

Kravene til beredskap er hele tiden under utvikling, og flere kommuner har nå en fungerende kriseledelse. Det er derfor et forslag å kunne se på flere kommuner som lykkes for å finn suksessfaktorer for å kunne utveksle kunnskap mellom kommuner i Norge.

Litteraturliste

- Anon., 2014. *Veileder til helhetlig ROS i kommunen*, Tønsberg: DSB.
- Argyris, C. & Schön, D. A., 1978. *Organizational learning: A theory of action perspective*. s.l.:Addison-Wesley publishing company.
- DSB, 2003. *Veileder i kriseplanlegging for kommunenes kriseledelse*, Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB, 2012. *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB, 2015. *Kommuneundersøkelsen*, Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og Beredskap.
- DSB, 2015. Samfunnssikkerhet. *Et magasin om samfunnssikkerhet og beredskap*, 02.p. 60.
- DSB, 2016. *Grunnbok: Introduksjon og prinsipper*, Tønsberg: DSB.
- DSB, 2016. *Kommuneundersøkelsen*, Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og Beredskap.
- Filstad, C., 2010. *Organisasjonslæring - fra kunnskap til læring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fimreite, A. L., Langlo, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. H., 2014. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimlø, R. E., 2015. *Personaladministrasjon*. Oslo: Gyldendal.
- Jacobsen, D. I., 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser?*. Kristiansand: Høyskolebokforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J., 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: fagbokforlaget.
- Justis og beredskapsdepartementet, 2013. *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. [Internett] Available at: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/sub/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet.html?id=447043> [Funnet 07 12 2014].
- Justis- og beredskapsdepartementet, 2016. *Meld. St. 10 (2016–2017) Risiko i et trygt samfunn*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Kaufmann, K. G. & A., 2009. *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: fagbokforlaget.
- Langslet, G. J., 1999. *LØFT*. Oslo: Gyldendal.
- Lars Weisæth, R. K., 2007. *Ledelse ved kriser - en praktisk veileder*. Oslo: Gyldendal.
- Lunde, I. K., 2014. *Praktisk krise og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU, 2012: 14. *Rapport fra 22. juli kommisjonen*, Oslo: NOU.

OneVoice, 2016. *Krisehåndtering*. [Internett]

Available at: https://onevoice.no/no/produkter-og-tjenester/programvare/cim?_hstc=4533996.56c2250b4d4112dda771926d7a68631d.1473767953409.1473767953409.1473767953409.1&_hssc=4533996.1.1473767953410&_hsfp=2291222955

Ouchi, W., 1980. *Markets, Bureaucracies and Clans*. *Administrative Science Quarterly*, 25:129–141. Cornell: Sage Publications, Inc.

Politidirektoratet, 2007. *Politiets beredskapssystem del 1*, Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet, 2011. *PBS I : politiets beredskapssystem del I : retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: politidirektoratet.

Regjeringen, 2012. *Kommunal organisering 2012*, Oslo: Regjeringen.

Schein, E., 1990. *Organisasjonskultur og ledelse*. Oslo: Mercury Libro.

Sivilbeskyttelsesloven, 2010. *Lovdata - Sivilbeskyttelsesloven*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Intervjuguide til individuelle intervju

Fase 1 Rammen

- Først litt uformell løs prat (5 min)
- Fortelle informanten om temaet for samtalen (bakgrunn, formål)
- Forklare hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt og anonymitet, gå gjennom samtykkeskjema.
- Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål
- Informer om ev. opptak, sørg for samtykke til ev. opptak
- Start opptak

Problemstillingen og forsknings spørsmål som skal analyseres er:

Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt krisestab hos kommuner?

- *Hvordan er kommuneledelsen og kriseledelse/stab organisert?*
- *Hva er gjort organisatorisk for å lykkes med deres implementering av kriseledelse og iverksettelse av krisestab?*
- *Hvordan er erfaringene av å øve på, og det å sette krisestab?*
- *Hvilken kultur for læring er det i kommunen med hensyn til å sette krisestab som en del av kommunens kriseledelse?*

Fase 2 Intervjuet

Fortell hvorfor intervjuobjektet er valgt

Organisasjonsstruktur

- Hva er din rolle i kommunen, kriseledelsen og i en krisestab?
- Hvordan har deres kommune valgt å organisere dere med hensyn til kriseledelse og krisestab.

- Har dere et interkommunalt samarbeid på disse områdene?

Krisestab

- Hva legger du i begrepet fungerende krisestab?
- Har du noen eksempler på hvordan en fungerende krisestab opererer i din kommune?
- Har du noen eksempler på å sette stab i ulike grupper av kommunen?

Kriseledelse - organisasjonsutvikling

Hva er din positive erfaring med

- Implementering av den lovpålagte kriseledelse?
- Å utarbeide planer for å sette krisestab?
- Å øve på å sette krisestab?
- Å utarbeide en krisekommunikasjonsledelsesplan?
- Å øve på krisekommunikasjon?
- Å evaluere en hendelse eller øvelse?
- Å dokumentere en hendelse eller øvelse?

Hvilken opplæring innen kriseledelse blir gitt av kommunen?

- Den enkelte medarbeider?
- De ulike linjer og sektorer?
- De ulike avdelinger?
- Til deltakere av krisestaben?

Hvordan håndterer kommunen resultater og erfaringer etter hendelser eller en øvelse?

- Fra den enkelte medarbeider?
- Fra de ulike linjer og sektorer
- Tilbake til kriseledelsen
- Resultater fra krisestaben

Hvordan er de gode erfaringene av å øve på, og det å sette krisestab?

- Har det vært øvelser/hendelser som har endret kommunens måte å sette krisestab til det bedre?
- Kan du fortelle hvordan du opplever at din kommune har blitt bedre av å øve på hendelser?
- Kan du fortelle hvordan dine erfaringer med at kommunen har satt krisestab?

Hvilken kultur for læring er det i kommunen med hensyn til å sette krisestab som en del av kommunens kriseledelse?

- Har kommunen en metodisk tilnærming til læring i sin kriseledelse?
- Har kommunen innført læringspunkter etter hendelser?
- Hvordan deles kunnskap som er situasjonsbetinget?
- Hvordan tror du kommunen vil løse neste krise med tanke på deres læringskultur?

Fase 3 Avslutning

- Er det noe du vil legge til?
- Er det noe du ønsker å fremheve?

Avslutt opptak.

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Kriseledelse i kommuner med fokus på å sette krisestab.

Bakgrunn og formål

Denne forespørsel er laget som bakgrunn for en masteroppgave innen kriseledelse ved HHB, Universitetet i Nordland, nå Nord Universitet. Det er resultatene i den årlige kommuneundersøkelsen gjort av Direktoratet for Sikkerhet og Beredskap, DSB som er grunnlaget for forskningsprosjektet.

Formålet med undersøkelsen er å se på kommunenes plikt til å: *«ivareta befolkningens sikkerhet gjennom forebyggende arbeid og beredskap. Under kriser og katastrofer skal kommunen iverksette tiltak for å beskytte befolkningen og sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner. En god kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap.»* (DSB, 2015) I undersøkelsen defineres den pålagte kriseledelse som daglig drift, og det å sette krisestab som utløst av en hendelse. Fokus er å se på hvordan kommunene lykkes i å iverksette krisestab, evaluering og læring av hendelser.

Problemstillingen og forsknings spørsmål som skal analyseres er:

Hva er avgjørende for en fungerende iverksatt krisestab hos kommuner?

- *Hvordan er kommuneledelsen og kriseledelse/stab organisert?*
- *Hva er gjort organisatorisk for å lykkes med deres implementering av kriseledelse og iverksettelse av krisestab?*
- *Hvordan er erfaringene av å øve på, og det å sette krisestab?*
- *Hvilken kultur for læring er det i kommunen med hensyn til å sette krisestab som en del av kommunens kriseledelse?*

Alle kommuner er pålagt å øve på krisehåndtering. Utvalget for undersøkelsen er kommuner som har hatt en hendelse det siste året. Da blir både øvelse og hendelse mulig å undersøke. Jeg har kontaktet DSB for å finne de fylkene som har størst økning på kommuneundersøkelsen. Jeg har fått hjelp av Fylkesberedskapssjefene i de fylker jeg undersøker til å finne kommunene som har satt krisestab siste år.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Å delta i undersøkelsen innebærer å delta på intervju med åpne og lukkede spørsmål. Spørsmålene vil omhandle kommunens organisering, erfaringer og hvordan hendelser har bidratt til læring. Spørsmålsguide er vedlagt. Undersøkelsen vil bli tatt opp på bånd om det samtykkes om dette. Om dette samtykkes vil intervjuene transkriberes og opptaket slettes. Transkriberingen vil lagres på lukkede medier uten tilgang fra uvedkommende.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Informasjon gitt av deltakere er bare tilgjengelig for deltakeren, veileder og Universitetet i Nordland.

Det vil i rapporten henvises til beredskapskoordinator uten navn i de kommuner som er intervjuet. Dette gir noe anonymisering av deltakerne. Det vil bli oppgitt hvilke kommuner som er undersøkt. Det vil derfor kunne være mulig å gjenkjenne deltakere i undersøkelsen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 20/5-2016. Alle opptak vil etter transkribering bli slettet. Selve transkriberingen vil oppbevares etter regler gitt ved datatilsynet på lukkede medier gitt en periode på 3 år

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert

Dersom du har spørsmål til studien, ta kontakt med prosjektleder Kristin Jenssen, +47 97 50 66 16, krjensse@online.no. Veileder på denne undersøkelsen er Peer Jacob Svenkerud, +47 62 43 04 06, peer.svenkerud@hihm.no

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Jeg samtykker til at intervjuet blir tatt opp på bånd Ja Nei