

MASTEROPPGAVE

Emnekode:

BE323E

Navn / kandidatnr.:

Anne-Marit Eira Anti / 73

Johanna Carolina Mattsson Unga / 102

«De' e' ikke krise før alt står»

- Om kriser og beslutninger i en kommune

Dato: 15.05.2019

Totalt antall sider: 85

Forord

Vi kom i mål!

Vi har nå fullført et treårs studium ved Nord Universitet, da vi har gjennomført et MBA-studie. Det har vært deltidsstudier og samlinger i Tromsø som har ført oss til denne avsluttende masteroppgaven. Våre valgt rundt tema i oppgaven er gjort med utgangspunkt i de kursene vi har fullført de siste årene og hendelser i lokalsamfunnet som gav oss noe å forske på.

Mange takk til Karasjok kommune og informantene, vi setter stor pris på at dere tok dere tid til oss.

Vi ønsker å takke våre familier før støtten. Vi takker også våre arbeidsgivere, Finnmarkssykehuset HF og Den norske kirke, for tilrettelegging slik at vi kunne studere ved siden av jobben.

Ikke minst et stort takk til vår veileder Tommy Høyvarde Clausen for hans hjelp og gode faglige innspill.

Kos deg med lesning av vår masteroppgave!

Sammendrag

Kommuner i Norge er lovpålagt at ha en overordnet beredskapsplan utarbeidet med utgangspunkt i helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). En kommune har ansvar for sine innbyggere og mange forskjellige hendelser kan oppstå og utvikle seg eller oppfattes som en krise. Når en hendelse oppstår, så skal beslutningen tas om overordnet beredskapsplan og kriseledelse skal aktiveres. I denne masteroppgaven ser vi på *Hvordan besluttes det at en hendelse er en krise i kommunal sektor?* For å kunne finne et svar har vi sett på hva en krise er, hva teorien sier og hva den empirien vi samlet inn sier. Vi har brukt en case fra Karasjok kommune, “vann-hendelsen”. Ved bruk av casen ønsket vi å få svar på hvordan beslutninger tas, og om man eventuelt havnet i noen beslutningsfeller. Kommunens overordnede beredskapsplan er også et tema vi er innom i oppgaven. Kan også brukes den som en beslutningsstøtte i en krise?

Vi har brukt en kvalitativ forskningsdesign basert på en case med 6 dybdeintervjuer med informanter fra kommunen. Vi har også gjort en dokumentanalyse. Dokumentene er beredskapsplan fra kommunen, diverse rapporter og avviksmelding fra vann-hendelsen, nettavis artikler og innlegg på sosiale media publisert av kommunen.

Rosenthal, Charles m.fl. (1989) definerer en krise som en periode med uro og kollektiv stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system på uventede og ofte uforståelige måter. Informantene i oppgaven opplever å ha en lik forståelse om at dette er definisjon av en krise. Likevel har vår undersøkelse vist at man ikke har en felles forståelse av hva en krise er. Man er enige om at ulike typer av kriser kan oppstå i en kommune, og hvilke typer disse er, men man er ikke enige i når en hendelse er en krise. Vann-hendelsen var en krise.

Proaktive beslutningsprosesser er noe som man trenger for å kunne håndtere en krise på en bra måte. Vi oppdaget at under vann-hendelsen i 2015 så var men ikke proaktiv i sine beslutninger. Man bruker ingen av de tre beslutningsprinsippene som Lunde (2014) presenterer som gode “verktøy”. Videre var to av fire beslutningsfeller tilstede under vann-hendelsen, jamfør Lunde (2014)

Overordnet beredskapsplan i kommunen på hendelses tidspunkt var fra 2010. Vi har sett på hvorvidt denne oppfyller sivilbeskyttelseslovens og tilhørende forskrift krav, og om beredskapsplanen ble brukt under vann-hendelsen.

Det er usikkerhet om hvorvidt beredskapsplanen ble brukt under vann-hendelsen. Noen informanter husker at den ble brukt, men andre aldri hadde sett den. Kommunen oppleves å ha hatt lavt fokus på beredskapsarbeid de siste årene, og beredskapsplanen bærer preg av dette. Vi oppdaget noen mangler. Og vi er usikre på hvorvidt kommunen på tidspunktet for vann-hendelsen (2015) hadde gjennomført den lovpålagte helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.

Vi gjorde et uventet funn i vår analyse, og det er at samfunnets kultur (lokal kultur) virker å påvirke forståelsen av krisebegrepet og beslutningsprosesser. Karasjok kommunen er flerkulturell, der det samiske står sterkt, man skal klare seg så lenge det går og det er ikke krise før man ligger døden nær uttrykker en av våre informanter. Dette med samfunnets kultur og hvordan det påvirker beredskapen i en kommune er et tema vi gjerne skulle sett og blitt mer forsket på.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	ii
Innholdsfortegnelse	iv
1.0 Innledning	6
1.1 Problemstilling	7
1.2 Avgrensning	8
1.3 Oppgavens disposisjon	9
1.4 Begrepsavklaring	9
2.0 Kommunal beredskapsplikt	10
2.1 Samfunnssikkerhet	11
2.2 Helhetlig Risiko- og Sårbarhetsanalyse	11
2.3 Nasjonale beredskapsprinsipper	12
2.4 Overordnet beredskapsplan	13
3. Teoretiske momenter	15
3.1 Hva er en krise	15
3.1.1 Grad av omfang og alvorlighet ved en hendelse	17
3.1.2 Gruppering av kriser	18
3.1.4 Tidsaspekt	19
3.2 Beslutninger	21
3.2.1 Beslutninger i en krise	22
3.3 Overordnet beredskapsplan	25
3.4 Oppsummering teori	26
4.0 Metodiske momenter	26
4.1 Kvalitativ datainnsamling	27
4.2 Metodologisk analyse av problemstilling	28
4.3 Valg av undersøkelsesdesign	29
4.3.1 Casestudie	29
4.4 Datainnsamling	30
4.4.1 Primærdata	30
4.4.2 Sekundærdata	35
4.5 Analyse av data	37
4.6 Validitet, reliabilitet og etiske perspektiver	39
5.0 Konteksten: Karasjok kommune og vann-hendelsen	41
5.1 Om Karasjok kommune	41
5.2 Kommunens organisasjonskart/struktur	42
5.3 «Vann-hendelsen»	42
6.0 Analyse av kvalitativ data	45
6.1 Analyse av vann-hendelsen	45
6.2 Hva er en krise	49
6.2.1 Drøfting av krisebegrepet	52
6.2.2 Analyse og drøfting av kategorier av kriser	54
6.2.3 Oppsummering krise	57
6.3 Beredskapsplan	58

6.3.1 Dokumentanalyse av beredskapsplan.....	58
6.3.2 Beslutning i beredskapsplan.....	59
6.3.3 Bruk av beredskapsplan under vann-hendelsen	61
6.3.4 Oppsummering beredskapsplan	64
6.4 Beslutninger	64
6.4.1 Proaktive beslutningsprinsipper	67
6.4.2 Beslutningsfeller.....	70
6.4.3 Oppsummering beslutning	71
6.5 Kontekstens betydning for kriseforståelsen og beslutningstaking	72
6.6 Oppsummering av analyse og drøfting	74
7.0 Avsluttende kapittel.....	74
7.1 Konklusjon	75
7.2 Lokal kultur påvirker.....	79
7.3 Forslag til ny forskning	80
Vedlegg	81
Vedlegg 1 - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring	81
Vedlegg 2 – Intervjuguide.....	84

Tabeller:

Tabell 1: Gruppering av kriser (Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset, 2006)

Tabell 2: Gruppering av kriser med eksempel fra informantene

Figurer:

Figur 1: Krisetype i forhold til utviklings- og avslutningshastighet (t ‘Hart & Boin referert i Olsen m.fl., 2008)

Figur 2: Beslutningsprosessen (Jacobsen & Thorsvik, 2013)

1.0 Innledning

Kommunal beredskapsplikt er et relativt nytt lovpålagt krav til en sektor som allerede har mange lover, regler og retningslinjer som skal følges. Det skal lages planer og rapporter skal skrives. I en travel hverdag må man plutselig håndtere en uventet hendelse, denne uventete hendelsen kan være en krise - men hvordan vet man at hendelsen er en krise og at overordnet beredskapsplan og kriseledelse skal aktiveres? Her er det mennesker som er med på å beslutte når en uønsket hendelse er en krise. I en kommune er det mange ledere, mellomledere og ansatte som kan oppfatte samme hendelse ulikt, der noen mener at det er en krise mener andre at det er en uønsket hendelse. Hva gjør man da, når en hendelse oppfattes ulikt? Hvem er det som “trykker på knappen” og sier at nå står vi overfor en krise og beredskapsplan må aktiveres og kriseledelsen samles? Er det kun rådmannen som kan avgjøre det? Eller lytter rådmannen på kommunalledere og/eller fagansatte når vedkommende vurderer om en hendelse er en krise som trenger beredskapsplan og kriseledelse.

I denne oppgaven skal vi se på kriser i kommunen, og beslutningene som tas i forbindelse med krise. Kommuner er pålagt gjennom lov å ha kontinuerlig beredskap for kriser, dette gjelder alle typer kriser som kan oppstå. Brudd i offentlig infrastruktur er en type krise som kan oppstå, og som vil ramme mange deler av samfunnet, både offentlige og private virksomheter og enkeltpersoner.

I Karasjok kommune opplevde man i 2015 et brudd i vannforsyningen, der både innbyggerne, næringslivet og offentlige institusjoner ble rammet. I ettertid er det kommet frem at vannanlegget og rørsystemet er dårlig vedlikeholdt og en oppgradering av denne infrastrukturen til dagens standard vil beløpe seg til over 200 millioner. De eldste delene av rørsystemer er over 65 år. Risikoen for nye brudd i vannforsyningen er dermed stor. (Maskinentreprenørens forbund, 2014) Ved hjelp av denne hendelsen eller casen vil vi prøve å finne ut hvordan kriser forstås i kommunal sektor.

Krise i offentlig sektor har frem til nylig vært et lite utforsket område. Mye forskning har fokus på sivil kriseledelse. I 2010 kom lov kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, og etter 22. Juli 2011 fikk temaet kriseledelse økt fokus. Det er skrevet mange oppgaver om kriser, beredskap og uønskede hendelser i

kommuner gjennom årene. Vårt fokus er på menneskets forståelse av uønsket hendelse og krise og hvordan dette påvirker beslutninger i en krise. Vi ønsker å bidra med innsikt og kunnskap som kommuner kan lære av, og bruke i sin “krise-hverdag”. Den nye kunnskapen vil kunne brukes i kommunene som kompetanseutvikling, ikke bare den kommunen som vi bruker - men også av andre tilsvarende kommuner.

1.1 Problemstilling

Oppgavens problemstilling er:

Hvordan besluttes det at en hendelse er en krise i kommunal sektor?

For å kunne finne et svar har vi valgt å utdype problemstillingen med følgende forskningsspørsmål:

- Hva er en krise?
- Hvordan besluttes det at hendelsen er en krise?
- Hvordan brukes overordnet beredskapsplan i krise?

Her kommer en utdyping av spørsmålene, og hva vi legger i disse:

Hva er en krise? Det vi ønsker å se på er hva det er som gjør at en hendelse oppfattes som en krise, hvilke kriterier som legges til grunn for denne definisjonen og har man i en kommune felles forståelse av begrepet. Dette gjør vi ved hjelp av teori om kriser, herunder definisjon av begrepet, typologi og kategorisering.

Hvordan besluttes det at hendelsen er en krise? Når og dersom man beslutter at det er en krise, hvem avgjør/beslutter det og hvordan tas den beslutningen? Aktiverer kommunen sin overordnede beredskapsplan og kriseledelse, og eventuelt når. Her bruker vi teori om beslutning (beslutningsprinsipper og beslutningsfeller), hvilke holdninger til krise som kan gjøre seg gjeldende og fokuserer på beslutninger i en krise for å finne et svar.

Hvordan brukes overordnet beredskapsplan i krise? Enhver kommune i Norge er som følge av lov og forskrifter pliktet til å ha en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) og en overordnet beredskapsplan som er utarbeidet med utgangspunkt i ROS- analysen. Det stilles også krav til utformingen av disse dokumentene. Vi skal se på om Karasjok kommunes overordnede beredskapsplan var i tråd med regelverket, da vannet forsvant i 2015. Vi skal også se på om beredskapsplan ble brukt under denne “vann-hendelsen”, og hva informantene sier om bruk av beredskapsplan.

Forskningsspørsmålene vil vi prøve å besvare med en casestudie, der vi skal gjennomføre intervjuer (primærdata) og dokumentanalyse (sekundærdata).

1.2 Avgrensning

Masteroppgaven avgrenses til å omhandle Karasjok kommune og hvordan de definerer og tenker rundt kriser og uønskede hendelser. Vi har også valgt å avgrense oppgaven til en hendelse som rammet infrastrukturen i samfunnet. Kommunen er en samfunnsaktør som skal ivareta innbyggerne, og tilby mange ulike tjenester. Ved å avgrense til en kommune vil det gi oss innblikk i hvordan det tenkes om krise, selv om dette ikke er representativt for hele den kommunale sektoren. Videre er det et vidt spekter av kriser som kan oppstå i en kommune, vi har valgt en case med en krise i infrastruktur. Infrastruktur er universelt, og både kommunens ansatte, private og offentlige virksomheter og befolkningen generelt i kommunen har befatning med og bruker kommunal infrastruktur daglig. Utgangspunktet for oppgaven er bruddet i vannforsyningen våren 2015, og utlede kriseforståelse ut fra hva informantene oppgir om hendelsen. Samt hvordan beslutninger om man er i en krise, eller ikke, tas. Selv om casen omhandler en krise i infrastrukturen, så vil ikke teori, innsamlet data og analyse begrense seg til å kun se på den typen av kriser. Vi skal se at det finnes mange ulike type kriser som kan oppstå.

Vi har valgt å se på den overordnede beredskapsplanen i kommunen som var gjeldende under vann-hendelsen i 2015. Vi har ikke sett, spurt eller bedt om beredskapsplaner fra de andre sektorene eller enhetene i kommunen. I analysen har vi ikke sett på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (ROS- analysen). Vi antar at kommunen hadde en slik i 2015 da det er et krav i sivilbeskyttelsesloven at enhver norsk kommune skal ha dette. Vi kommer likevel å gi

en nærmere forklaring av hva en ROS- analyse er i kapittel 2, dette for å gi lesere en forståelse om hva kommunal beredskapsplikt innebærer og det som hører til.

Vi har ikke søkt eller intervjuet privatpersoner eller bedrifter i kommunen, vi vet derfor ikke hvordan de opplevde vann-hendelsen eller hvordan de definerer en krise. Og det er også utenfor vårt interesseområde. Det som omhandler samfunnet eller innbyggerne i oppgaven er basert på innsamlet data fra intervjuene, diverse dokument, nettavisartikler og sosiale medier.

1.3 Oppgavens disposisjon

Oppgaven starter med en gjennomgang av kommunal beredskap og av begreper som f.eks. ROS- analyse, samfunnssikkerhet og beredskapsplan. I kapittel tre redegjør vi for den teorien vi har valgt, den er strukturert først med krise, deretter beslutninger og til sist beredskapsplan. Først definerer vi og analyserer hva en krise er, for så å gå videre på hvordan beslutninger i en krise tas. Sist litt teori om beredskapsplan og hvordan den kan brukes i en krise. Deretter kommer kapittel fire der gjennomgår vi vårt valg av metode og hvordan vi har analysert den innsamlede dataen. I femte kapittel kommer en presentasjon av det valgte casen vann-hendelsen og kommunen. I sjette kapittel kommer analysen og drøftingen av innsamlet data. Vi har valgt å ha analyse og drøfting i samme kapittel. Avslutningsvis kommer kapittel syv der trekker vi en konklusjon og sier noe om mulige videre forskning.

1.4 Begrepsavklaring

Det brukes flere begrepet om beredskap og krise i Norge. Vi ønsker her å presentere de begrepene som brukes i oppgaven, sånn at leseren vil ha en god forståelse for vår metode, teori og analyse.

Kriseledelse: Kommunens ledelse er kommunens kriseledelse. (DBS, 2018) Det er altså den gruppen av personer som møter og bistår under krisen, etter innkalling fra rådmann (eller den person som i kommunen har fullmakt å innkalle kriseledelsen). I Karasjok kommune består kriseledelsen av: Rådmann, ordfører, tre kommunalledere.

Uønsket hendelse: En hendelse som skjer som ikke var planlagt, oppdages plutselig. B.la. størrelsen og hvor lenge hendelsen pågår vil avgjøre om det er eller blir en krise.

Begrepet *krise og beslutning* vil bli nærmere beskrevet og definert i kapittel 3.

Vann-hendelsen: Karasjok kommune ble uten vann i tettstedet i ca. 30 timer. Dette er oppgavens case og blir nærmere presentert i kapittel 5.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse): En helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse, et krav i lov og forskrift at kommuner skal gjøre de. Herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen.

Overordnet beredskapsplan: Med utgangspunkt i ROS-analysen skal en kommune utarbeide en overordnet beredskapsplan. Planen skal forberede og beskrive hvordan kommunen skal håndtere uønskede hendelser.

2.0 Kommunal beredskapsplikt

Kapittelet skal gi en bedre forståelse for hva kommunal beredskap er. Vi er innom begreper som: helhetlig Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), samfunnssikkerhet, kommunal beredskapsplikt og nasjonale beredskapsprinsipper. Dersom leseren er kjent med dette kan du gå videre til kapittel 3.

Kapittelet vil ikke omtale Karasjok kommune beredskapsarbeid, men gir bakgrunnsopplysninger på et overordnet nivå.

Kommuner er pålagt gjennom lov og forskrifter å ha kontinuerlig beredskap for kriser, og er pålagt å ha en overordnet plan for dette.

I lov 25. Juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) og i forskrift om kommunal beredskaps stilles ulike krav som gjelder for kommunal beredskapsplikt, ROS- analyse og overordnet beredskapsplan i kommunen. I det følgende vil vi redegjøre for lov- og forskriftsmessige krav til beredskapen i kommunene, og hva disse kravene innebærer.

2.1 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet defineres som: "*Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.*" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010, s. 9)

Samfunnssikkerhet i en kommune er kommunens evne til å beskytte seg og håndtere uønskede hendelser som truer verdier og funksjoner, og som setter liv og helse i fare. Samfunnssikkerhetsansvaret involverer ikke bare kommunene i landet, men også bl.a. fylkesmennene, direktorater, departement, regjeringen og andre nasjonale aktører. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2010).

I sivilbeskyttelsesloven har kommunene fått en lovpålagt beredskapsplikt. Dette innebærer å se samfunnssikkerhetsverdier og -utfordringer i et helhetlig perspektiv. Kommunen skal ha et mål om å bygge trygge og robuste samfunn gjennom samarbeid mellom offentlige, private og frivillige organisasjoner. (DSB, 2018)

2.2 Helhetlig Risiko- og Sårbarhetsanalyse

Kommunen skal gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse), herunder kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. Dette er forankret i sivilbeskyttelsesloven §14:

Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i

så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen skal gi kommunen en oversikt over uønskede hendelser som utfordrer kommunen, bevissthet om risiko og sårbarhet i kommunen, kunnskap om tiltak for å unngå og redusere risiko og sårbarhet i kommunen, grunnlag for mål, prioriteringer og nødvendige beslutninger i kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap og gi innspill til risiko- og sårbarhetsanalyser innen andre kom. ROS- analysen skal fange opp risiko og sårbarhet på tvers av sektorer og identifisere tiltak som er vesentlige for kommunens evne til å håndtere påkjenninger. (DSB, 2014, s.10)

I paragraf §2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt fremgår det at ROS- analysen skal forankres i kommunestyret, og at kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av ROS- analyse. Det stilles også krav til hva en ROS- analyse som et minimum skal omfatte:

- a) eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer i kommunen,
- b) risiko og sårbarhet utenfor kommunens geografiske område som kan ha betydning for kommunen,
- c) hvordan ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer kan påvirke hverandre,
- d) særlige utfordringer knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner og tap av kritisk infrastruktur,
- e) kommunens evne til å opprettholde sin virksomhet når den utsettes for en uønsket hendelse og evne til å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet,
- f) behovet for befolkningsvarsling og evakuering (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2014, §2)

2.3 Nasjonale beredskapsprinsipper

Norske myndigheter, deriblant kommuner, er pålagt å håndtere kriser etter fire prinsipper. Hensikten med prinsippene er at de skal være styrende for å oppnå en best mulig effektiv måte på å forebygge, håndtere og normalisere kriser som et samfunn og en nasjon. Prinsippene er ikke lovfestede, men er nasjonale retningslinjer som blir brukt i oppbyggingen

av offentlige beredskapsorganisasjoner. (Lunde, 2014, s. 48) De tre første prinsippene ble etablert på 1970- tallet, og den siste ble innført etter 22. Juli-hendelsen i 2011. (Lunde, 2014, s. 77)

De fire prinsippene er:

1. *Ansvarsprinsippet*, som betyr at den myndighet som har ansvaret i det daglige, også har ansvaret under en krise. Den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for nødvendige beredskaps forberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. For eksempel, vil kommunalleder/etaten for plan, teknisk, miljø og næring ha ansvaret å forvalte infrastrukturen i kommunen i en krisesituasjon, på lik linje med deres ansvar til daglig.
2. *Likhetsprinsippet*, som betyr at organiseringen i en krise skal være mest mulig lik den daglige organisering. Den organisasjon man opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Dette betyr at man i utgangspunktet ikke skal endre på rapporteringslinjer eller endre organisasjonsstrukturen dersom en krise oppstår. Dette er for å sikre forutsigbarhet og kontinuitet i og mellom organisasjoner når en krise oppstår.
3. *Nærhetsprinsippet*, som betyr at en krise skal håndteres på et lavest mulig nivå. Kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå. Dette betyr at den organisasjonen som sitter nærmest krisen, skal forsøke å løse krisen på egenhånd. Dette prinsippet skal ivareta at strategiske ledere ikke blir operative i krisesituasjoner.
4. *Samvirkeprinsippet* Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Dette prinsippet ble implementert som et selvstendig prinsipp i etterkant av 22. juli-terroren i Norge i 2011. (DSB, 2018 og Lunde, 2014)

2.4 Overordnet beredskapsplan

I paragraf §15 i sivilbeskyttelsesloven og paragraf §4 i forskriften om kommunal beredskapsplikt blir kommunens overordnet beredskapsplan omhandlet. Beredskapsplanen skal utarbeides med utgangspunkt i den helhetlige ROS- analysen.

Beredskapsplanens formål er å beskrive “hvem, gjør hva, hvor, når, hvordan og til hvilken effekt” (Lunde, 2014, s. 107)

Som et minimum skal planen inneholde:

- a) En plan for kommunen kriseledelse som oppgir opplysninger om hvem som utgjør kommunens kriseledelse og deres ansvar, roller og fullmakter, herunder hvem som har fullmakt til å bestemme at kriseledelsen skal samles
- b) En varslingsliste over aktører som har en rolle i kommunens krisehåndtering. Kommunen skal informere alle som står på varslingslisten om deres rolle i krisehåndteringen.
- c) En ressursoversikt som skal inneholde opplysninger om hvilke ressurser kommunen selv har til rådighet og hvilke ressurser som er tilgjengelig hos andre aktører ved uønskede hendelser. Kommunen bør på forhånd inngå avtaler med relevante aktører om bistand under kriser.
- d) Evakueringsplaner og plan for befolkningsvarsling basert på den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen.
- e) Plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2014, §4)

På lik linje som ROS- analysen skal involvere relevante offentlige og private aktører, så skal den overordnede beredskapsplan også det. Den skal være samordnet med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner, dette i tillegg til at beredskapsplanen skal samordne og integrere kommunens øvrige beredskapsplaner. (Forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2014, §4)

Overordnet beredskapsplan skal inneholde hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser, og skal til enhver tid være oppdatert og revideres minimum en gang per år. Det er kommunens plikt at planen jevnlig skal bli øvet. (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, §15)

3. Teoretiske momenter

I dette kapitlet kommer en gjennomgang av valgt teori. For å besvare problemstillingen med tilhørende forskningsspørsmål har vi valgt å legge til grunn tre hovedtema som er gjennomgående for oppgaven, og som vi mener er relevante for å kunne besvare problemstillingen. Disse temaene er:

1. Krise
2. Beslutning
3. Overordnet beredskapsplan

Med disse tre temaene ønsker vi å se på en kommunes forståelse av begrepet krise, når man beslutter at man er i en krise, og om beredskapsplan brukes i kriser. Vi skal også se på om kommunens overordnet beredskapsplan er i tråd med regelverket.

Teori er en forenkling av virkeligheten, og handler om menneskenes antakelser og kunnskaper om virkeligheten. (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.45) De teoriene vi har valgt ut sier noe om det fenomenet vi studerer. De gir et bilde av hva en krise er og hvordan beslutninger tas og hvilke krav som gjelder beredskapsplanen. Ved å kombinere disse teoriene skal vi få frem det spesielle med beslutningen om en situasjon er en krise, og hvordan beredskapsplan kan være en støtte i den beslutningen.

3.1 Hva er en krise

Det finnes ikke en standard definisjon av hva en krise er. Vi har valgt ut noen definisjoner som vi mener beskriver begrepet godt:

En krise kan defineres og forstås som en periode med uro og kollektiv stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system på uventede og ofte uforståelige måter. (Rosenthal, Charles m.fl., 1989)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) arbeider med utgangspunkt i at *en krise er en situasjon som truer eller kan true en virksomhets kjernevirksomhet og/eller troverdighet.*

Utvalget som skrev NOU 2000:24 Et sårbart samfunn (2000, s.19) la til grunn at *en krise er en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner*

Felles for definisjonene av krise er at de tar opp det spesielle ved situasjonen som har oppstått. Dette gjelder både den akademiske og myndighetenes definisjon av krise. Et første fellestrekk er at situasjonen oppstår akutt eller plutselig, og avviker fra den vanlige hverdagen. Videre vil situasjonen true viktige funksjoner, verdier, tillit til eller omdømme for en virksomhet eller samfunnet. Situasjonen kan også skape forstyrrelser i hverdagen eller stress for befolkningen eller de som blir berørt. For å få en bedre forståelse for hva en krise kan være så har vi valgt å se på noen kriterier og kategoriseringer av hendelser.

Olsen m. fl. (2008) beskriver tre generelle kriterier som avgjør om en hendelse er en krise. Skillet mellom en uønsket hendelse og en krise vil avgjøres av om noen av disse kriteriene er oppfylte:

- *Ekstraordinære påkjenninger og tap*: Store hendelser som samfunnet ikke kan håndtere ved hjelp av ordinære rutiner.
- *Kompleksitet og gjensidig avhengighet*: Hendelser eller forebygging av hendelser i teknologiske og sosiale systemer, som IKT, med sterk gjensidig avhengighet.
- *Tillit til vitale samfunnsfunksjoner*: Hendelser eller forebygging av hendelser som undergraver tilliten til at samfunnets institusjoner ivaretar den individuelle og kollektive tryggheten.

Denne teorien legger til grunn at om noen kriterier, dvs. ett av kriteriene er til stede, så er hendelsen en krise. Hendelsen må ikke ha en kombinasjon av flere kriterier. Men dersom flere kriterier er tilstede, jo klarere er det at hendelsen som har oppstått er en krise. Teorien angir kriteriene for om en situasjon som avviker fra hverdagen er til belastning for befolkningen. Og om disse belastningene er av et slikt omfang at situasjonen er kritisk. Siden definisjonen angir en målestokk å måle vann-hendelsen etter er den relevant for vår problemstilling.

3.1.1 Grad av omfang og alvorlighet ved en hendelse

Gangdal og Angeltveit (2013) kategoriserer hendelser ut fra omfang og alvorlighet, de bruker spennet fra uønskede hendelser til katastrofer. Der en uønsket hendelse er noe som skjer engang og man kan være forberedt på å møte, er en katastrofe en mer dramatisk hendelse som har konsekvenser for langt flere enn en uønsket hendelse.

Uønskede hendelser er engangshendelser som man enkelt kan forberede seg på å møte. Dette er hendelser som ofte bagatelliseres, men en liten hendelse for egen virksomhet kan være en stor hendelse for en annen. F.eks. uhell og tabber uten store menneskelige eller materielle konsekvenser, hendelser og handlinger utenfor egen kontroll, kriminalitet.

Kritiske situasjoner er en mer omfattende og kompleks hendelse. Den kan ha en rolig og forsiktig start og kan pågå over et lengre tidsrom med stadig nye overraskelser. F.eks. beskyldninger om kritikkverdige forhold, tilbakekalling/tilbaketrekking av produkter eller stopp i produksjon, mistanke om lovbrudd eller omfattende kriminalitet.

Ulykker; alvorlige ulykker er automatisk en krisesituasjon, uansett om det er en engangshendelse eller ikke. F.eks. hendelser med alvorlige personskader og/eller tap av menneskeliv, hendelser med store materielle skader, eller grov kriminalitet.

Katastrofer er store dramatiske hendelser som får omfattende konsekvenser for mange. En hendelse med mange omkomne/alvorlig skadde/savnede og/eller omfattende materielle skader f.eks. naturkatastrofer, transportulykker, store branner, terrorangrep, krig. (Gangdal og Angeltveit, 2013, s.18 - 22)

I en katastrofe så vil naturligvis hele samfunnet mobilisere sitt beredskapsapparat for å bistå, og det vil jo for en kommune være viktig uansett om det rammer kommunen som organisasjon eller innbyggerne i kommunen. Gangdal og Angeltveit (2013) bruker ikke begrepet krise i sin kategorisering, men det kan tenkes at en krise begynner når man har en kritisk situasjon.

Hvis vi skal se på denne grupperingen opp mot vår problemstilling der kriser i kommunal sektor er i fokus, så kan vi se at det er realistisk at alle disse gradene av hendelser vil kunne oppstå i kommunal sektor. Denne grupperingen har relevans for studien da den angir en skala eller gradering av menneskets forståelse eller tolkning av når en hendelse oppfattes av som krise.

3.1.2 Gruppering av kriser

Det finnes flere ulike typer kriser, og vi skal nå se på noen av de mulige typer av kriser som kan oppstå og hvordan de kan grupperes.

En krise kan være intern eller ekstern. En *intern krise* er noe som oppstår innenfra og kan være f.eks. streik blant de ansatte. Interne kriser kan i mange tilfeller forebygges og kanskje også forutses. En *ekstern krise* oppstår utenfra og kan for eksempel være en naturkatastrofe eller sabotasje. Slike kriser er utenfor ens egen kontroll og kan være vanskeligere å forutse, men man må likevel prøve å forutse hvilke eksterne kriser som kan oppstå. Eksterne kriser må ofte håndteres i etterkant av at de har oppstått. (Unsgaard og Silkoset, 2006). I en kommune kan både intern og ekstern krise oppstå, det er usikkert hvorvidt kommuner bruker denne inndelingen med interne og eksterne kriser. For å kunne være forberedt og til dels kunne forutse både interne og eksterne kriser gjennomfører kommuner ROS- analyse og beredskapsplaner.

Videre så kan kriser grupperes ut fra fellestrekk. Fellestrekene kan kategoriseres ut fra hvilke samfunnsområder krisene rammer, eller om krisene har innbyrdes likhetstrekk. Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset (2006) har følgende gruppering av kriser:

Type av kriser:	Innhold eller eksempel av krise
Ansatte kriser:	Streiker, tap av nøkkelansatte eller sårbar kompetanse, vold og vandalisme på arbeidsplassen
Kriminelle kriser:	Produktsabotasje, kidnapping eller gisselsituasjoner
Informasjonskriser:	Tyveri av bedriftsinformasjon, sabotasje av databaser, nett/web sabotasje, sikkerhetshull på dataprogrammer, sensitiv informasjon på avveie
Omdømmekriser:	Ondsinnede rykter, logomisbruk
Naturlige katastrofer:	Jordskjelv, flom, brann

Økonomiske kriser:	Krakk i aksjemarkedet og valutaer, fiendtlige oppkjøp, bedrageri
Fysiske kriser:	Industriulykker, leverandør-sammenbrudd, produktfeil, sammenbrudd i offentlig infrastruktur

Tabell 1: Gruppering av kriser (Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset, 2006)

Hvis vi ser på grupperingen av kriser av Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset (2006) ser vi at hendelsene er gruppert etter hvilken type innbyrdes likhetstrekk de har som f.eks. kriminelle og fysiske kriser. Denne grupperingen ser ikke på omfang og alvorlighetsgrad som Gangdal og Angeltveit (2013) definerte, eller om krisen er intern eller ekstern, som Unsgaard og Silkoset (2006) bruker. Hver av disse typene av kriser kan være på ulike steder i skalaen mellom en uønsket hendelse eller en katastrofe, og de kan være interne og/eller eksterne.

3.1.4 Tidsaspekt

t 'Hart & Boin referert i Olsen m.fl. (2008) presenterer en annen gruppering av kriser. Denne grupperingen tar utgangspunkt i tidsaspektet, det vil si hvor lang tid krisen bruker på å utvikle seg, og hvor lang tid det tar for å avslutte krisen. Man skiller mellom rask og langsom utvikling av kriser og rask og langsom avslutning av kriser.

Modellen illustreres slik:

Utviklingshastighet

Avslutningshastighet	Rask: overraskende	Langsom: Krypene
Rask: brå	<i>Hurtig brennende kriser</i>	<i>Rensende kriser</i>
Langsom: Gradvis	<i>Lange skyggers kriser</i>	<i>Saktebrennende kriser</i>

Figur 1: Krisetype i forhold til utviklings- og avslutningshastighet (t 'Hart & Boin referert i Olsen m.fl., 2008)

Denne modellen har fire typer kriser, og de gjennomgås her:

Hurtigbrennende kriser er kriser som oppstår plutselig og som avsluttes raskt eller har en annen definert avslutning. Dette kan være ting som brenner, naturkatastrofer der liv eller verdier går tapt, eller store ulykker. Et eksempel kan være orkaner som gir materielle skader. Da har krisen en start når orkanen blåser opp og en definert avslutning når orkanen løyer.

Rensende kriser er kriser der man ser signalene på hva som er i anmarsj, til det kulminerer og deretter dør ut. Et eksempel på slike kriser kan være politiske kriser som regjeringsskifter eller lignende.

Lange skyggers kriser er kriser uten en klar start og uten en klar avslutning. Situasjonene anses som kriser fordi noen definerer situasjonen som krise, og også definerer når krisen er avsluttet. Selve situasjonen trenger ikke å ha fått noen endelig løsning. Eksempler på slike kriser er humanitære kriser som sult, tørke etc. der FN definerer situasjonen som krise.

Saktebrennende kriser er kriser som oppstår sakte, og man ser signalene på hva som er i ferd med å skje. Politisk kan det være vilje til å finne løsninger på krisen, uten at man kommer til enighet. Situasjonen fortsetter dermed å eskalere, uten at det kommer noen særskilt løsning. Et eksempel på en saktebrennende krise er klimakrisen, der forskere påpeker hva som er i ferd med å skje, mens verdens politikere ikke finner omforente løsninger for å hindre at klimakrisen utvikler seg videre. (Olsen m fl, 2008, s.63-66)

Denne teorien har relevans i tolkningen eller analysen av selve vann-hendelsen, herunder opplysninger om hendelsen. Den har ingen direkte kobling til forståelsen av krise, men mer til konteksten rundt krise. Vi bruker t 'Hart og Boins teori, referert i Olsen m.fl. (2008), for å kunne analysere og drøfte om vann-hendelsen var en uønsket hendelse eller krise.

Nå har vi definert hva en krise kan være ved å se på ulike definisjoner, kriterier og kategoriseringer. En krise kan være mye forskjellig, alt fra streik blant ansatte til strømbrudd, kriminalitet og økonomi vil også kunne være en krise. I kommunal sektor kan alle typer av kriser oppstå, dette da kommunal sektor ikke bare inkluderer de som arbeider i kommuneorganisasjonen men også dens innbyggere og besøkende. Man har virksomhet i flere ulike sektorer som helse, brann, barnehage osv.

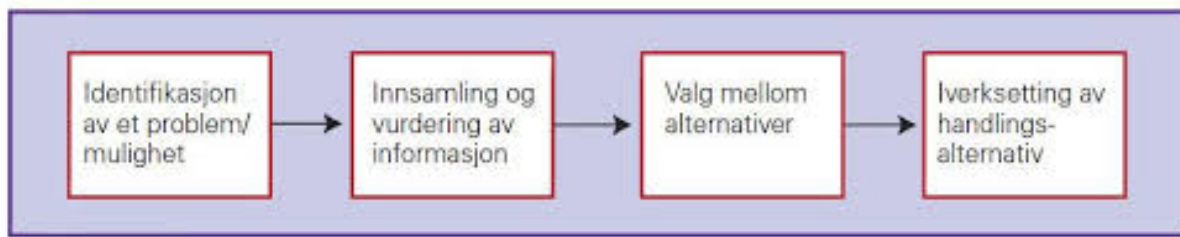
I denne oppgaven skal vi se på hvordan det besluttes om en hendelse er en krise i kommunal sektor. Det er menneskelige ressurser som skal beslutte om beredskapsplan og kriseledelse

skal iverksettes. Kriseledelsen i kommunen skal ta de strategiske valgene, og berørt enhet skal ta de operative vurderingene og beslutningene.

3.2 *Beslutninger*

Beslutninger er å velge mellom flere alternativer, og følge opp valget med handling. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s.308) Innbakt i en beslutning ligger det å identifisere «noe» som krever handling, samle informasjon om hva man kan gjøre med dette «noe», vurdere informasjonen ut fra hva som er best, og hvilke konsekvenser de har, velge beste handling, og utføre eller følge opp valgte handling. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s.308). Beslutninger beskrives i faglitteraturen som en sekvensiell prosess der det ene trinnet følger det neste.

Beslutningsprosessen illustreres slik, jamfør Jacobsen & Thorsvik (2013, s.309):



Figur 2: Beslutningsprosessen (Jacobsen & Thorsvik, 2013)

I beslutningsteoriene forutsettes det at mennesket handler rasjonelt, altså at mennesket foretar veloverveide valg basert på full informasjon om alle alternativer, alle konsekvenser av alle alternativer, og greier å prioritere alternativene fra det mest ønskelige til det minst ønskelige, og alternativet som velges er det beste for å nå målet. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s 310)

Mennesket har begrenset kapasitet kognitivt. Det innebærer at man ikke greier å ta inn all informasjon og tolke dette. Og man greier heller ikke å se alle handlingsalternativer og alle konsekvenser av disse. Ut fra disse faktum anses mennesket å være begrenset rasjonelt. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s 312)

Begrenset rasjonalitet innebærer at mennesket har mål men disse kan skifte over tid, man greier å se noen alternative handlinger, og noen konsekvenser av disse handlingene, og alternativene vurderes etter hverandre i rekkefølge, ikke samtidig. Og endelig velges det første alternativet som er tilfredsstillende, det vil si det alternativet som gir en akseptabel måloppnåelse, ikke nødvendigvis det alternativet som gir den beste måloppnåelse. (Jacobsen & Thorsvik, 2013 s 312)

Når et menneske er ansatt i en organisasjon, er det gitt en posisjon og gitt et arbeids- og ansvarsområde. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s 316) Dette legger føringer på hvilken informasjon det fokuseres på, og hva som anses som mindre relevant. Videre har organisasjonens struktur betydning for arbeidsdeling og spesialisering, samt hvilke rutiner som er opprettet for kommunikasjon og samhandling mellom ulike avdelinger. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s 317) Posisjonen har betydning for om man er med i beslutningsprosesser eller ikke. Dersom man er leder, så ligger det i dennes ansvarsområde å ta beslutninger, mens en operatør har ansvar for å iverksette og utføre andres beslutninger, men er kanskje ikke selv med i beslutningsprosessen. (Jacobsen & Thorsvik, 2013 s.317)

3.2.1 Beslutninger i en krise

Under en krise gjelder det å oppfatte hendelsen som har oppstått som en krise, det vil si identifisere hendelsen som «noe» som krever handling. Samle informasjon om hendelsen, for å kunne vurdere situasjonen og handlingsalternativer samt konsekvensene av disse, og tilslutt velge et handlingsalternativ. Handlingsalternativet som velges er vanligvis det første som man tror tilfredsstillende til løsning. Valgt handlingsalternativ må følges opp med en aktiv handling, som forhåpentligvis løser krisen. Dersom man ikke oppnår en løsning, vil beslutningsprosessen starte på nytt med vurdering av situasjonen og innsamling av informasjon, vurdering av løsningsalternativer og konsekvenser og tilslutt velge en løsning. Beslutningsprosessene er dermed en kontinuerlig prosess. Her forutsettes det jo også at personen som skal vurdere hendelsen har beslutningsmyndighet, altså at man er i posisjon til å ta beslutninger.

Når en uønsket hendelse eller krise oppstår, kan de personer /ledere med beslutningsmyndighet oppleve ulike typer press eller stress. Det innebærer at omgivelsene, eller konteksten, påvirker beslutningsprosessen. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s 315) Det kan gjelde press til å fatte beslutninger, kanskje må man fatte beslutninger på grunnlag av ufullstendig eller manglende informasjon, og under påvirkning fra andre, som lederkolleger, underordnede fagpersoner og andre. Videre kan hendelsen som har oppstått også medføre tidspress, altså at man har knapphet på tid før beslutninger må tas og tiltak iverksettes. Dette kan lede mennesker inn i beslutningsfeller. For å unngå at havne i en beslutningsfelle og

kunne ta de riktige beslutningene ved en uønsket hendelse bør besluttet være proaktivt. Proaktive beslutninger vil også gjøre at man bedre vil kunne håndtere en uønsket hendelse.

Lunde (2014) presenterer begrepet *proaktivitet* som det mest sentrale begrepet innen beredskapsfaget. Det å være proaktiv i sine beslutninger når man står ovenfor en krise er en suksesskriterier. Proaktivitet er å ha evnen til å ta beslutninger og handle forsvarlig i nåtid, basert på en kvalifisert vurdering av den oppståtte situasjonens utvikling fremover. (Lunde, 2014, s.42-43) Herunder å tolke informasjon og signaler riktig, vurdere hvordan ting kan utvikle seg videre, vurdere hvilke konsekvenser som oppstå, og endelig å vurdere hva som kan gjøres for å hindre eller stoppe en videre negativ utvikling. Hele poenget er å være framoverskuende, og prøve å spå hvilke konsekvenser eller negative virkninger som kan oppstå, og hva man kan gjøre for å stoppe dette, fremfor å se på årsaken til problemene. Årsaken kan man lete etter når problemene er løst.

Proaktivitet er knyttet til fire sentrale aktiviteter ved en oppstått krise, der det er avgjørende å tenke og handle proaktivt:

1. Ved beslutning om mobilisering av beredskapsplan
2. Ved mobilisering, rekvirering eller anmodning om beredskapsressurser i en kritesituasjon
3. Ved iverksettelse av risikoreduserende tiltak for å forebygge en videre negativ utvikling av en kritesituasjon
4. Ved formulering og publisering av friggitt informasjon i en kriseorganisasjon (Lunde, 2014, s. 42-43)

Et ofte kjent feil i kritesituasjonen er at man ikke er proaktiv nok. Man aksjonerer for sent og har ikke nok ressurser til rådighet. For å hjelpe en leder eller annen person med beslutningsfullmakt å være proaktiv i kritesituasjoner kan og bør man benytte seg av tre proaktive beslutningsprinsipper. Disse prinsippene er: Sikker usikkerhets-prinsippet, moderat overreaksjons-prinsippet og første informasjons-prinsippet. Prinsippene skal hjelpe ved mobilisering av kriseledelsen, de kan også være med på hjelpe en at unngå å havne i en beslutningsfelle under en kritesituasjon. (Lunde, 2014, s. 45)

- *Sikker usikkerhets-prinsippet*: Man skal alltid mobilisere ressurser og iverksette tiltak for å forhindre at situasjonen utvikler seg mot sitt potensial, selv om den begrensede

informasjonen man har på planleggings tidspunkt, gjør det usikkert om mobilisering og iverksettelse av tiltak egentlig er nødvendig. (Lunde, 2014, s.45) Med andre ord, usikkerhet foran sikkerhet. Er man usikker skal kriseledelse og beredskapsplan iverksettes, man skal kun avstå dersom man er helt sikker på at beslutningen er riktig.

- *Moderat overreaksjons-prinsippet:* Man skal alltid så tidlig som mulig mobilisere tilstrekkelig med ressurser og iverksette nødvendige tiltak for å kunne håndtere all den mulige negative situasjonsutviklingen man har identifisert. (Lunde, 2014, s.45) Nødvendige varslingslister til ressurser som kan behøves skal være oppdaterte, og man skal stå klar til å mobilisere når en hendelse oppstår.
- *Første informasjons-prinsippet:* Man skal alltid forsøke å være den første som gir informasjon til media og andre interessenter. Informasjonen man gir skal være så korrekt som mulig, uansett om informasjonen kan gi negativ publisitet. (Lunde, 2014, s.47) For å alltid kunne være i forkant med å frigi informasjon kan man ha ferdig formulerte forslag til pressemelding. Disse har man så tilgjengelig i overordnet beredskapsplan.

Disse prinsippene ønsker vi å se på i forhold til hvordan man iverksetter/beslutter å aktivere beredskapsplanen og kriseledelsen, og hvordan man er forberedt/bevisst på dette. Disse prinsippene er en del av holdningen til kriser og uønskede hendelser, og holdningen til kriser antas på påvirke beslutningen om å aktivere eller iverksette overordnet beredskapsplan og kriseledelse.

I en kommune kan vi tenke oss at man må ha en lav terskel for når man varsler nærmest leder, kommunalleder, rådmann (eller den person som er “leder” av kriseledelsen) om en uønsket hendelse og krise. Dette for å gi rådmannen tidlig mulighet å vurdere situasjonen og eventuelt mobilisere ressurser og iverksette tiltak. Det er rådmannen i mange kommunene som har ansvaret for å iverksette overordnet beredskapsplan og innkalle kriseledelse osv. når en krise oppstår. Vi ønsker å se på om man tok proaktive beslutningene i vann-hendelsen, og om man var innom noen av de ovennevnte prinsippene. Dette for å kunne svare på om hvordan beslutninger tas i en kommune når en uønsket hendelse oppstår.

Når noen oppdager en situasjon som avviker fra normal drift, må beslutning om å varsle videre tas. I beslutningssituasjonen kan det finnes eller oppstå feilslutninger som kalles beslutningsfeller. Disse fellene oppstår på grunn av feiltolkning eller manglende tolkning av

signaler og informasjon om hendelsen som har oppstått. Kjente menneskelige beslutningsfeller som er relevante i en krisesituasjon er disse:

- *Optimismefellen*, vi tror at alt vil gå bra, og iverksetter ikke nødvendige tiltak tidlig nok.
- *Bekreftelsesfellen*, man søker bekreftelse på forståelsen av situasjonen man er i, og at informasjonen man mottar er riktig.
- *“Status-quo”-fellen*, et ønske om å opprettholde nåværende situasjon, enn å ville ta tak i en usikker og ubehagelig situasjon.
- *Innrammingsfellen*, måten man presenterer en utfordring på, vil kunne få innflytelse på de valg som blir gjort for å håndtere utfordringen på. (Lunde, 2014, s.47)

Beslutningsfellene ser ut til å oppstå i beslutningens to første faser (se figur 2), nemlig i fasene med å identifisere et problem eller noe som kan bli et problem, og i vurderingen eller tolkningen av informasjon om problemet. Videre angår beslutningsfellene egenskaper ved beslutningen og beslutningssituasjonen. Beslutningsfellene angår bare ting som identifisering og tolkning av informasjon. Man ser dermed bort fra de menneskelige eller psykologiske egenskaper, som frykten for å feile eller lignende i beslutningssituasjonen.

Vi antar at beslutningsfeller er med på å påvirke beslutningen om man er i en krise. Enten ved at det påvirker tidspunktet for når beslutningen tas, eller at den påvirker om beslutningen tas.

Beslutninger må tas, også når en uventet hendelse oppstår. Vi har ovenfor presentert noen prinsipper, og beslutningsfeller og skal bruke disse opp mot empirien.

3.3 Overordnet beredskapsplan

I kapittel to gav vi en kjapp innføring i lover og krav som stilles til en kommune og dens beredskapsplikt. Men en beredskapsplan skal ikke bare oppfylle krav men også være et dokument som brukes når man skal håndtere en krise. Ifølge Lunde (2014, s.106) skal en beredskapsplan være effektiv, hensiktsmessig og praktisk å bruke. Formålet med en beredskapsplan er å beskrive “hvem gjør hva, hvor, når, hvordan og til hvilken effekt”. Beredskapsplanen skal med andre ord virke som et oppslagsverk når krisen oppstår,

håndteres og avsluttes. Ledelsen og de ansatte må ha kjennskap til beredskapsplanen. Det er ikke bare toppledelsen eller kriseledelsen som skal ha kjennskap til beredskapsplanen, men alle ansatte. Det er viktig for at kunne møte og løse en krise best mulig under de forutsetninger som man har.

Når kriseledelsen samles til det første møtet, så kan man samlet og analytisk vurdere situasjonen og hvilke tiltak som er nødvendige å iverksette (Lunde, 2014, s.177)

Beredskapsplanen vil være et godt hjelpemiddel når beslutninger skal tas, beredskapsplanen foreslår og beskriver tiltak som en kan vurdere å iverksette for ulike hendelser. (Lunde, 2014, s.177)

En beredskapsplan skal aktiveres når man er i en krise. Først må beslutningen tas om at man skal aktivere kriseledelsen, så må man ta beredskapsplanen i bruk. Planen skal fungere som et oppslagsverk når man er i krisen.

3.4 Oppsummering teori

Vårt ønske i denne oppgaven er å se på hvordan man beslutter at en kommune er i en krise. For å gjøre det har vi først definert hva en krise kan være og er, vi har presentert teori om beslutninger; beslutningsprinsipper og beslutningsfeller. Til sist ser vi på om beredskapsplan brukes som en beslutningsstøtte. I neste kapittel skal vi redegjøre for valg av metode og hvordan vi har bearbeidet og analysert innsamlet data.

4.0 Metodiske momenter

I dette kapittelet presenteres den metodiske fremgangen vi har brukt for å finne svar på oppgavens problemstilling. Det redegjøres for innsamlingen av empirisk materiale som skal danne et bilde av virkeligheten.

Vi ønsket å finne ut hvordan kriser i kommuner oppleves, og hvorfor en hendelse oppfattes som krise eller når hendelsen anses som en krise. Problemstillingens formulering spør etter beskrivelser av krise, beskrivelser av kriseforståelse og beslutningen om en hendelse er en krise. Dermed ligger fokuset på spesielle fenomener og ønsket er å få en dypere forståelse av

krise som fenomen, beslutninger i krisesituasjoner og hva som er det spesielle med dette. For å få en dypere forståelse av fenomenene velges en kvalitativ tilnærming i undersøkelsen.

Vi studerer en hendelse som skjedde før mange år siden, for å få et best mulig bilde av hendelsen har vi gjennomført intervjuer og dokumentanalyse. Vi har også bedt noen av informantene se gjennom fortellingen av hendelsen, i kapittel 5, for å få bekreftet at vi har oppfattet den rett.

4.1 Kvalitativ datainnsamling

Kvalitativ metode samler inn data i form av tekster, lyd og bilde. Observasjoner, intervjuer og gruppesamtaler er de vanligste måter å samle inn kvalitative data på (Johannessen; Christoffersen; Tufte, 2011, s.103). Vi antok at kvalitativ metode ville gi oss de opplysninger som er relevante for problemstillingen, herunder ulike beskrivelser av fenomenet krise, og hva som ligger til grunn i beslutningstaking i krisesituasjoner. Metoden gir oss også muligheten til å stille spørsmål som krever utfyllende svar og refleksjoner. Dette gjør at vi både kommer nær casen og de involverte i hendelsen. (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s. 107)

Vi har valgt en kvalitativ metode da vi ønsket å fokusere på hvordan mennesker oppfatter kriser og hvordan disse menneskene beslutter om man er i en krise eller ikke. Vårt ønske er å prøve å avdekke noen mønster i kommunens forståelse og praksis ved kriser. Hvordan de henger sammen, informanter, styrende dokument i kommunen og litteratur/teori. Vi ville vite om de menneskelige erfaringene omkring krisebegrepet, og da falt valget naturlig på en kvalitativ metode.

En klar fordel med kvalitativ metode er at den er *fleksibel*. Vi begynte med en problemstilling, men etter hvert som vi samlet teori og data og fikk mer informasjon om valgt tema så gikk vi flere ganger tilbake og reviderte problemstillingen og de tilhørende forskningsspørsmålene. På den måten fikk vi en interaktiv prosess (Jacobsen, 2000, s.115)

Ulempe med valg av kvalitativ metode er at datainnsamling ofte blir gjennomført med få informanter, også tilfellet i vår oppgave. Man vil da få generaliseringsproblem, den eksterne gyldigheten vil være vanskelig å oppnå. (Jacobsen, 2000, s.116) Vi har valgt å undersøke kun

en kommune og bruke få informanter. Dette gir ikke et stort nok utvalg til å generalisere resultatene. Funnene vil ikke kunne brukes til å si noe generelt om hvordan kriser forstås i kommuner.

4.2 Metodologisk analyse av problemstilling

Vi skal nå gjøre en analyse av selve problemstillingen. Valgt problemstilling, med forskningsspørsmål:

Hvordan besluttes det at en hendelse er en krise i kommunal sektor?

- Hva er en krise?
- Hvordan besluttes det at hendelsen er en krise?
- Hvordan brukes overordnet beredskapsplan i krise?

En problemstilling kan være klar eller uklar (Jacobsen, 2000, s.59), vi har valgt en relativt klar problemstilling, temaet er krise og beslutninger. Enheten vi undersøker er en bestemt kommune. Vi har ikke så god kjennskap til fenomenet fra før av, og har derfor avgrenset fokusområde, dette bidrar til å holde problemstillingen klar.

Videre kan en problemstilling være forklarende eller beskrivende (Jacobsen, 2000, s.59). Vår problemstilling spør etter en beskrivelse av tilstanden krise og beslutninger i krisesituasjon, dermed har vi en beskrivende problemstilling. Men problemstillingen er også forklarende, vi er ute etter forståelse av fenomenet krise og beslutninger i krisesituasjon. Vi ønsker altså både at å forklare (forstå) og beskrive en krise og beslutninger, dette med utgangspunkt i teori og empiri om temaene.

Som tidligere nevnt spør vår problemstilling etter beskrivelser av tilstanden krise, og beslutninger i krisesituasjon, begrenset i forhold til hendelsen i 2015. Dermed er problemstillingen vår tidsavgrenset, og bare sier noe om tilstanden krise på et gitt tidspunkt. Den gir ingen informasjon om endringer i kriseforståelsen over tid. (Jacobsen, 2000, s.59)

4.3 Valg av undersøkelsesdesign

I vår undersøkelse legger vi opp til et intensiv design. Intensive design forsøker å få frem så mange detaljer som mulig om et fenomen fra få individer/undersøkelsesenheter (Jacobsen, 2000, s.73). Vi ønsker dybdekunnskap for å kunne få en forståelse av og gi en fortolkning av hvordan krise forstås i en liten kommune, altså en fortolkende tilnærming. Fortolkende da vi vil se på meningssammenhenger; hvilken oppfattelse/forståelse som ligger bak en individs beskrivelse og på andre siden hvordan/om de sosiale normene påvirker en oppfattelse/forståelse.

Det er ikke et ønske å undersøke hvordan informantene opplever å håndtere en krise, men den enkeltes forståelse av fenomenet krise. Vi vil lære om kriseforståelsen.

Det sentrale i et intensivt design er å få frem alle nyanser av et fenomen slik at man får en mest mulig helhetlig beskrivelse av fenomenet. Dette innebærer også individuelle variasjoner, forskjeller og likheter i forståelsen av fenomenet. En del av fokuset er å få tak i den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen. (Jacobsen, 2000, s.75) Intensive design gir også muligheten til å undersøke fenomenet i konteksten den oppstår i, altså relasjonen mellom fenomenet og konteksten. (Jacobsen, 2000, s.76) I vårt tilfelle er fenomenet forståelse av krise, mens konteksten er vann-hendelsen. Ved å se disse i kombinasjon skal det gi en dypere forståelse av informantenes kriseforståelse.

4.3.1 Casestudie

I vår casestudie skal vi se på en enkelt case, med flere analyseenheter. Casen er vann-hendelsen i Karasjok kommune. Casen er således en enkeltstående hendelse og-begrenset i tid, den varte i ca. 7 dager. Analyseenheterne er informantene som på en eller annen måte var involvert i vann-hendelsen og informanter som arbeider med beredskap i kommunen til daglig. Informantene var ansatt i forskjellige avdelinger i kommunen når vann-hendelsen skjedde. At vi har informanter fra flere avdelinger gjør at vi har fått flere synsvinkler på hendelsen, og kriseforståelse i kommunen, og på beslutninger i krisesituasjoner. (Yin, referert i Johannessen m.fl. 2011, s.91).

Vår case er en reell hendelse, en krise, og det er grunnen til hvorfor vi velger å studere den. Krisen aktiverte delvis kriseledelsen i kommunen. Med denne casen vil vi få frem hvordan

krise forstås i kommunen, og også bruke hendelsen til å finne ut hvordan de involverte opplevde krisen og det å ta beslutninger som skal løse en krise og om beredskapsplan ble brukt som beslutningsstøtte. Et dypere innblikk i og forståelse for casen som er valgt skal hjelpe oss til å finne svar på problemstillingen.

Vi valgte case som metode da vi mener det er en god måte å få frem både en beskrivende og en fortolkende side av de temaene vi har valgt. Vi vil kunne se på casen og studere hva som skjedde og hvordan man løste hendelsen. Vi vil samtidig kunne høre hva informantene forklarer om hendelsen og deres oppfattelse av krise, beslutning og beredskapsplan. Med å studere mener vi å lese igjennom sekundærdata, som vil gi oss et bilde av hva som skjedde under vann-hendelsen i 2015. Ved å bruke en faktisk hendelse, så vil det være enklere å se på fenomen, om hendelsen var en krise ifølge den teorien vi har valgt, og om den ble oppfattet som en krise, om man er proaktiv i sine beslutninger og brukes beredskapsplanen. Uten at ha en faktisk hendelse å se på eller referere til, vil det være vanskelig å se på disse fenomenene.

4.4 Datainnsamling

Vi har valgt å samle inn primærdata (intervju) og sekundærdata (dokumentanalyse), ved å kombinere flere datakilder vil kunne være sikre på at vi får en god forståelse av vann-hendelsen, kriseforståelsen og beslutninger ved kriser i kommunen.

4.4.1 Primærdata

For å belyse den gitte problemstillingen, er undersøkelsens primærdata intervjuer med involverte personer i vann-hendelsen, og personer med kjennskap til kommunens beredskap. Primærdata er data som er hentet direkte fra kilden, og samlet inn til et spesielt formål (Jacobsen, 2000, s.124).

Primærdata samles gjerne inn gjennom kvalitative intervjuer. Et kvalitativt intervju er en samtale mellom intervjuer og informant, og der samtalen har et mål og en struktur. Målet med samtalen er å få mest mulig informasjon, mens strukturen er knyttet til de ulike rollene intervjuer og informanten har. Intervjueren er den som styrer samtalen, med å stille spørsmål og følge opp svar (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.143).

Grunnen til at vi brukte kvalitative intervjuer i denne oppgaven var for å få frem de ulike informantenes personlige oppfatninger og erfaringer med kriser, forståelsen av kriser og beslutninger. Disse kommer best frem i en samtale der informanten får uttrykke seg fritt. Videre så skulle informanten fortelle om en hendelse tilbake i tid, hvilket ville vært vanskelig å spørre om i f.eks. et spørreskjema, vi ville mistet nyansene.

Vi så for oss en tidsramme på 60-90 minutter per intervju. På det lengste intervjuet brukte vi 90 min og det korteste varte 25 minutter. Språket på intervjuene var nordsamisk eller norsk, etter hva informanten ønsket å bruke. Vi antar at informanten har brukt det språket som denne følte seg mest komfortabel med i intervjusituasjonen. Transkriberingen ble gjort til det språk som intervjuet var gjennomført. Siden noen transkriberinger ble gjort til samisk, valgte vi å oversette de sitat vi har brukt i analysen til norsk. Dette så at lesere av oppgaven som ikke kan samisk, ikke skal miste noen viktig informasjon. Oversettelsen er gjort av oss.

Et intervju ble gjennomført hjemme hos en av oss, mens de resterende ble gjennomført på informantenes arbeidsplass.

Ved to av de ordinære intervjuene så var vi to som intervjuet og en informant. I hovedsak en av oss stilte spørsmålene, mens den andre noterte og observerte, og stilte oppfølgingsspørsmål som hoved intervjuer ikke spurte om. Ved fire ordinære intervju kunne bare en av oss stille opp, men vi vurderte det slik at det ikke ville være avgjørende at begge deltar i intervjuet da begge uansett vil ha tilgang til lydopptak og transkribering, og det vil være mulighet å gjennomføre oppfølgingsintervju dersom noe er uklart. Vi gjennomførte oppfølgingsintervju med tre av informantene, dette for å få avklart noen forhold som ikke var tydelige nok i de opprinnelige intervjuene. Oppfølgings intervjuer varte i 20 - 90 minutter. Vi deltok begge, og de ble gjennomført på informantenes arbeidsplass. Oppfølgingsintervjuene ble gjort på nordsamisk, og transkribert til nordsamisk.

Det vil være både fordeler og bakdeler at vi er “to mot en” i intervjusituasjonen. En ulempe kan være at informanten føler at dette er en “muntlig eksamen” der de skal svare mest mulig riktig, eller at man ikke får opprettet en fortrolig situasjon slik at informanten tør å fortelle “alt”, altså både positive og negative ting. Fordelen med å være to var at vi kunne fokusere på

aktiv lytting, og kunne følge opp ulike svar med flere spørsmål, og kanskje hadde vi forskjellige ting vi ønsket flere opplysninger om og dermed stilte flere oppfølgingsspørsmål enn det man ville gjort dersom man var alene.

Valg av informanter

Vår utvelgelse av informanter er preget av valget av casestudie og analyseenheter.

Målgruppen i vårt tilfelle er personer som deltok i kriseledelsen og/eller løsningen av vannhendelsen i Karasjok kommune 2015 og/eller arbeider med beredskap til daglig i kommunen. Vi så det ikke nødvendig å fortsatt inneha en rolle eller stilling i kriseledelsen. Variasjon i sammensetningen av respondentene tillegges ikke vekt i vår undersøkelse. Dette fordi vi vektlegger å undersøke fenomenet krise og beslutninger og regner med at kriseledelsen, i kraft av de personene som inngår der, har en viss variasjon med tanke på kjønn, alder, utdannelse, erfaring m.m.

Rekruttering av informanter foregikk ved personlig rekruttering. Ved å se på kommunens tidligere beredskapsplan så vi hvem som var i kriseledelsen og eventuelt inngikk i krisestab, under vannhendelsen i 2015. Dette gav oss navnene på de personene som var aktuell å intervju. Vi har også ønsket å intervju personer i kommunen som til daglig har ansvar for beredskapen i kommunen, beredskapsansvarlig hos rådmannen. Vi så av navnene at noen av de som deltok i vannhendelsen har sluttet i kommunen. For enkelhets skyld valgte vi å intervju bare de personene som fortsatt er ansatt i kommunen. Dette fordi disse er enklest å få tak i. Og også har en tilknytning til den kommunen vi studerer. Personer som har sluttet i kommunen kan føle seg bundet av taushetsplikten og dermed også usikker på hva man kan si åpent om en hendelse som har skjedd hos en tidligere arbeidsgiver.

Vi rettet først en generell forespørsel til Karasjok kommune der vi spurte om å få bruke dem og vannhendelsen i vår masteroppgave. Her spurte vi også om kommunen er villig til å avgi ressurser i form av utlevering av dokumenter og at ansatte kan bruke arbeidstid på intervjuer/samtaler med oss.

Etter at kommunen hadde samtykket til å delta rettet vi en personlig forespørsel til informantene med informasjon om oppgaven, og om de ville delta i studien (Forespørsel om

deltakelse i studie er vedlegg nr. 1). Det ble også spurt om informantene mente det var noen andre personer i organisasjonen vi burde intervju for å få et bedre bilde av kriseforståelse i kommunen og vann-hendelsen. Da fikk vi opp et navn, og denne personen ble også forespurt om å delta.

Vi forespurte til sammen 8 personer til å være informanter. En svarte ikke. En anså seg å være uaktuell da denne personen ikke hadde deltatt i noen form for krisearbeid. De resterende seks sa seg villige til å delta. Ingen av informantene har trukket sitt samtykke i løpet av studien.

Intervjuguide

For å kunne lage en god intervjuguide, og stille godt forberedt til intervjuene skulle vi i forkant samle inn og analysere sekundærdata. Dessverre fikk vi ikke utlevert sekundærdata før intervjuene tok til, slik at vi kunne ikke bruke sekundærdata som grunnlag for å lage spørsmål til intervjuguiden. Vi hadde dannet oss et bilde av hendelsesforløpet gjennom avis/nyhetsartikler vi hadde lest, og brukte dette og teori som grunnlag for å utarbeide spørsmål til intervjuguiden.

Intervjuguiden følger vedlagt, nr. 2

Intervjuguiden ble sendt i forkant av intervjuet til en informant, dette da vi hadde problemer med å rekruttere vedkommende. De resterende informantene fikk ikke intervjuguiden i forkant. Det er fordeler og bakdeler ved å gi ut intervjuguiden i forkant av et intervju. Fordelen med at informantene ikke har fått intervjuguiden er at de ikke er mer forberedt på temaet enn det som fremkommer i informasjonsskrivet. Dette kan gi et større rom for refleksjon og undring i intervjusituasjonen. Likeledes er bakdelen at informanten ikke har reflektert særlig mye over temaet, og derfor svarer overfladisk eller mindre utdypende. En fordel med å gi ut intervjuguiden på forhånd er at informanten får tid til å reflektere over spørsmålene som kommer til å bli stilt. Men der kan informanten bli bundet av de på forhånd oppgitte spørsmål slik at det ikke er rom for refleksjon under intervjuet eller at informanten blir forvirret ved andre spørsmål enn det som står i intervjuguiden, og derfor vegrer seg for å svare.

Også arbeidet med intervjuguiden var en interaktiv prosess. Først utarbeidet vi intervjuguiden slik tidligere beskrevet. Vi valgte å bruke semistrukturert / delvis strukturert intervju, vi laget en overordnet intervjuguide som vi brukte til alle intervjuene. Ved gjennomføring av intervjuene så varierte spørsmålene, temaer og rekkefølgen mellom hver informant. Med et delvis strukturert intervju kunne vi bevege oss frem og tilbake i intervjuguiden, og også la informanten “styre” temaer. I våre intervjuer ønsket vi å stille både beskrivende, fortolkende og teoretiske spørsmål, dette for å få en konkret beskrivelse av vann-hendelse, en oppfattelse av hvordan informantene vurderte og oppfattet vann-hendelsen og for å få en forståelse av handlinger i forbindelse med vann-hendelsen. Det fikk vi mulighet til gjennom å bruke en delvis strukturert intervjumetode.

Vi reviderte ikke intervjuguiden underveis mellom intervjuene, ut fra data vi har fått inn under de første intervjuene. Men da vi startet på analysen så vi at noen temaer var ikke fulgt godt nok opp i intervjusituasjonen, og vi forespurte derfor 3 personer til å delta i oppfølgingsintervju. Til oppfølgingsintervjuet reviderte vi spørsmålene i intervjuguiden slik at vi skulle få frem de temaer som ikke var godt belyst, og intervjuguiden var også delvis tilpasset den enkelte informant. Men også siden vi hatt en interaktiv prosess der problemstilling og forskningsspørsmål har endret seg etterhvert som vi har samlet inn mer data og fått mer informasjon, så er det naturlig at intervjuguiden også revideres i forhold til det.

De tre som ble valgt ut til oppfølgingsintervju ble valgt ut på bakgrunn av det som var kommet frem i første intervju. Delvis på grunn av at svarene var lite utdypende, men også fordi vi oppfattet at disse personene har mer å bidra med i kraft av sin kompetanse og kjennskap til temaet og casen.

Intervjuguiden ble utformet på norsk, selv om de fleste intervjuene ble gjennomført på samisk. Spørsmålene ble “fritt” oversatt under intervjuet fra norsk til samisk. Det kan tenkes at oversettelsen av spørsmålene burde blitt gjort i forkant av intervjuene, dette for å finne og bruke de “riktige” ordene. Vi mener likevel at dette ikke har påvirket svarene vi fikk fra informantene betraktelig.

Vi forsøkte å få frem forståelsen av krise og hvordan denne bevisstheten oppstår gjennom å spørre hvordan informantene husket vann-hendelsen. Vi brukte bevisst begrepet vann-hendelsen om denne hendelsen i intervjusituasjonen for å ikke ha et ledende spørsmål om

kriser. Men når vi i infoskrivet spør om forståelsen av krise i små kommuner kan dette påvirke synet på vann-hendelsen.

Dokumentering av intervjuet

Vi brukte lydopptak under intervjuene. Dette gav oss muligheten til å følge med i samtalen med aktiv lytting og stille oppfølgingsspørsmål ut fra svarene vi fikk. Intervjuene ble deretter transkribert.

Opptak av intervju ble gjort med mobiltelefon, etter samtykke med informant. Opptaket ble så lagret på en lukket plass, hvor kun studentene har hatt tilgang. Opptak ble slettet etter transkribering.

4.4.2 Sekundærdata

Sekundærdata er data som er produsert eller samlet inn av andre, og kanskje også med et annet formål enn den problemstillingen man ønsker å finne svar på. (Jacobsen, 2000, s.124) Likevel kan sekundærdata gi viktige opplysninger eller bidrag til å finne svar på den problemstillingen man arbeider med. Kvalitative sekundærdata er ofte ulike tekster som man forsøker å fortolke, i lys av problemstillingen man arbeider med. Ved bruk av sekundærdata må man være bevisst på kildekritikk. (Jacobsen, 2000, s.125)

Dokumentanalysen i oppgaven er basert på dokument vi fått fra informanter og kommunen, nettavis artikler og innlegg på sosiale medier publisert av kommunen. Nyhetspublikasjoner representerer det offentligheten hadde fått kjennskap til mens krisen pågikk. Mens dokumentene fra kommunen var rapporter til bruk internt i organisasjonen eller rapporter til politikere og andre.

Vi anser dokumentene å være pålitelige kilder til hendelsesforløp og årsaksforklaringer. Det som kan være er at dokumentene kan være mangelfulle, at ikke all informasjon er skriftlig men at noe er blitt gjort muntlig i tillegg til det vi har fått skriftlig. Det følgende gis ingen utdypende forklaringer på kildevurderinger.

Vi har brukt følgende dokumenter i dokumentanalysen:

- Avviksmelding
- Teknisk rapport fra vann-hendelsen
- Overordnet beredskapsplan 2010 (denne var gjeldende i 2015)
- Karasjok kommunes organisasjonskart
- Statusoppdateringer fra Facebook fra kommunens side
- Nyhetsartikler fra ulike media (NRK Sápmi) knyttet til casen

Dokumentanalysen ønsket vi å gjennomføre i forkant av intervjuene, dette for å kunne finne de riktige temaene, stille de riktige spørsmålene og være godt forberedte om hendelsen og organiseringen av kriseledelsen i kommunen. Vi antok at dokumentene og ville gi oss et helhetlig bilde av hendelsesforløpet, og dermed en god oversikt over casen. Dessverre fikk vi ikke overlevert dokumentene fra kommunen før rett før, under og etter intervjuene. Det var også en del uklarheter om hvilke dokumenter som kunne gis til oss, da en del av dokumentene kan inneholde taushetsbelagt opplysninger av samfunnssikkerhetsmessig art. Av den grunn ble vi forespurt om å signere taushetserklæring, og det innebærer også at vi ikke kan ha med taushetsbelagte opplysninger i oppgaven. Det at vi signerte en taushetserklæring med kommunen har ikke påvirket hvordan vi analyserte dataene vi har samlet. Vi har ikke vært interessert i personene i kommunen, men i deres oppfattelse av vann-hendelsen og deres forståelse av krisebegrepet. Det samme gjelder dokumentene vi fikk fra kommunen. Vi har søkt etter forståelsen av krise i kommunen, og hvordan beslutninger i forbindelse med vann-hendelsen ble vurdert.

Det er en fordel å kunne kombinere flere ulike datakilder. I vår oppgave har vi intervjuer og sekundærdata. Disse vil kunne komplementere hverandre, og veie opp for eventuelle svakheter i det som intervjuene gir oss. Det vil også kunne styrke vår tolkning av det som informantene sier, da det også vil kunne bekreftes/avkreftes av sekundærdata. Dette gjelder både i tema om kriser og beslutning. Da begge disse er nevnt av sekundærdata og informantene.

De skriftlige kildene gav oss den grunnbildet av handlingsforløpet, og i omtrentlig tidspunkt for når ting skjedde og i hvilken rekkefølge. Så kunne vi supplere med opplysninger fra informantene om ting som ikke var skrevet ned, der de husket ting skjedde før, etter eller parallelt med ting som er nedtegnet.

Det at vi har flere informanter gjør at alle kan gi opplysninger som de andre ikke husker. Slike opplysninger kan vi sjekke mot sekundærdata for å se om det er beskrevet noe lignende. Flere informanter kan også fortelle om de samme tingene, hvilket gir oss en indikasjon på hva som er den riktige forståelsen av vann-hendelsen.

Etter gjennomført innsamling av dokument, arkivdata og intervjuer så gjenstår arbeidet med å analysere den innsamlede dataen.

4.5 Analyse av data

Å analysere data betyr å dele det opp i biter eller elementer, for å finne et budskap, en mening eller et mønster, og deretter trekke en konklusjon. Å tolke data betyr å sette det inn i en større ramme eller sammenheng, der man ser på hvilke konsekvenser analysen har på det man undersøker. Det er vanlig å ta utgangspunkt i teori og se på funnene i lys av teorien.

(Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.186)

Før vi startet med analysen anonymiserte vi informantene. Informantene ble tildelt en tilfeldig bokstav (A-F). Med 6 informanter vil man med ytterligere opplysninger som alder eller kjønn eller stilling kunne identifisere den enkelte siden utvalget av informanter er så lite og kommunen i oppgaven er kjent. Da denne type kobling av informasjon gjør at våre informanter kan identifiseres, er studien vår meldt inn til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD).

Etter å ha gjennomført intervjuer og oppfølgingsintervjuer på 30-90 minutter med 6 informanter sitter vi igjen med ca. 10 timer med lydfiler og dette er en stor mengde data. Vi ønsker en bredest mulig beskrivelse av krise som fenomen og beslutninger i krisesituasjoner og ser at intervjuene har gitt en del rådata til analyse.

Vi har benyttet oss av en fortolkende lesemåte i vår analyse av data. Ved fortolkende analyse beskriver forskeren hva han eller hun tror dataene betyr og representerer og disse brukes til å forstå menneskers erfaringer. I en fortolkende lesning gjøres det også forsøk på å forstå hvordan informantene forstår og tolker fenomenet som undersøkes, og man leter etter meningen med det som sies. (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.190)

Det første vi gjorde i analysen var å sammenligne informantenes beretninger om hendelsen og kronologien i dette med de skriftlige kildene, både nyhetsartiklene, oppdateringer fra sosiale media og arkivdata fra kommunen. Dette gjorde vi for å danne oss et mest mulig helhetlig bilde av hendelsen og hendelsesforløpet. Den enkelte informant husket en del av hva de selv gjorde i krisearbeidet og delvis kronologien i hendelsesforløpet. Men ved å flette alle opplysninger inn i en tekst, fikk vi frem hva skjer når, og om det skjer ting parallelt. Denne fremstillingen av hendelsesforløpet ble sendt til informantene for verifisering pr e-post og for å sikre oss at vi har forstått ting riktig. 3 av informantene ga tilbakemelding på ting som måtte endres. En slik verifisering er med på å styrke kvaliteten på fremstillingen av hendelsesforløpet. Ved å lage en case beskrivelse av vann-hendelsen, har vi satt sammen informantenes oppfattelse av hendelsen, med det sekundærdata sier og lagd en sammenhengende historie som gir en forståelse om hva vann-hendelsen er. Case beskrivelsen av vann-hendelsen har vi senere analysert for å se om det var en krise eller ikke i henhold til oppgavens teori. Dette for å også kunne se om informantene oppfattet vann-hendelsen som en krise.

Innholdet fra intervjuene har vi kategorisert i tabeller i forhold til de valgte temaene og teoriene. Dette for å enklere kunne analysere og finne den empirien vi søker. Etter at de er kategorisert i tema (krise, beslutning, beredskap), har vi enda delt dem i underkategorier for å virkelig finne essensen i intervjuene. Å analysere kvalitativ data er ikke enkelt, men med gode verktøy som f.eks. kategoriserte tabeller kunne vi finne empiri. Ved å bruke tabeller, der hver informant har en kolonne, ville vi se om de hadde en felles forståelse om de ulike temaene. Og om det var likheter/ulikheter mellom det informantene fortalte oss, det som stod i overordnet beredskapsplan og det som teorien skisserte.

De kvalitative dataene fra dokumentanalyse (sekundærdata) ble analysert ved at vi gjennomgikk kommunens overordnede beredskapsplan fra 2010 (det var denne som var gjeldende under vann-hendelsen i 2015). Beredskapsplanen satte vi i en tabell tilsammen med hva litteratur og teori, lover, regler og forskrifter sier om hva som skal eller bør stå i den, og hva våre informanter sa om beredskapsplanen. Når det var satt i en tabell kunne vi sammenligne og finne likheter og forskjeller.

I analysen har vi også benyttet en form for triangulering siden vi har sammenlignet opplysninger fra informantene med opplysninger fra beredskapsplanen og teorien. Og i beskrivelsen av casen har vi bedt informantene om å se igjennom om beskrivelsen er riktig.

Da vi begge bor i Karasjok, og var her som innbyggere under vann-hendelsen, så ble det interessant for oss å velge Karasjok kommune og denne hendelsen som forskningsobjekt. Vi hadde et bilde av hendelsen fra hvordan vi som innbyggere opplevde den og hvordan vi opplevde informasjonen fra kommunen. Men denne hendelsen i vårt nærmiljø var noe vi kunne relatere til emnene i studiet, og er derfor en del av grunnen til hvorfor vi studerer den. Vi husket heller ikke hendelsen “korrekt” med tanke på hendelsens varighet og kronologien i informasjon. Men at vi hadde et bilde og forforståelse av hendelsen kan ha gitt oss et ønske om å få våre antakelser bekreftet. Selv om vi ser under studiet at bildet av hendelsen har blitt mer nyansert og flere opplysninger har kommet til.

Vi kan ikke se bort fra at vi under tolkningen av data leter etter svar som skal styrke våre antakelser eller svare på våre forsknings spørsmål selv om informanten ikke er direkte spurt om temaet. Vår forståelse av hvordan vi tolker og vektlegger data kan også bli påvirket av vår bakgrunn. Vi har begge en samisk kultur og undersøker en samisk (flerkulturell) kommune som vi selv er bosatt i. Det betyr at vi har den samme kulturelle referanserammen i forhold til verdier og normer som informantene. Dette kan gjøre at vi antar at vi forstår de kulturelle verdiene informantene oppgir, og ikke eksplisitt har bedt dem utdype hva de mener med forskjellige utsagn.

Den dataen som vi har samlet inn, kan være preget av vår forhåndsoppfatning av kriser og beslutninger i kommunal sektor.

Vi har valgt å ha analysen av innsamlet data og drøfting i samme kapittel, dette for å ha en best mulig sammenheng mellom den innsamlede dataen, analysen og drøftingen av funnene.

4.6 Validitet, reliabilitet og etiske perspektiver

Vi ønsket å undersøke en hendelse som er fire år tilbake i tid. De fleste informantene beklaget at de ikke husket alle detaljer fra hendelsen siden dette er ganske lenge siden. Det er vanlig at man glemmer ting/informasjon som ikke synes viktige eller ikke brukes. Videre er det også

kjent at mennesket forteller ikke den nøytrale sannheten, men forteller det som virker fordelaktig for en selv, enten for å selv fremstå i et godt lys, eller fordi man for eksempel av lojalitetshensyn ikke vil fremstille arbeidsgiver eller kolleger i et dårlig lys. (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s.280-281, Kaufmann & Kaufmann 1998, s.334-335) Dette er en type fordreining av informasjon. Vi har ingen holdepunkter for å si at informantene har “pyntet på” sannheten i beskrivelsene de gir i intervjuene og slike vurderingen er også utenfor denne oppgaven. Men det er greit å være oppmerksom på fenomenene og at dataene dermed kan være farget av dette. Tematikken anses likevel ikke å ha vesentlig betydning. På et generelt grunnlag oppfatter vi at informantenes betraktninger om krise og beslutninger er pålitelige og i tråd med temaene for oppgaven.

For å redegjøre validitet i oppgaven har vi i metodekapittelet beskrevet datainnsamlingen, intervjuetode og analysen av sekundær og primærdata. Vi har ved hjelp av sekundærdata fått bekreftet noen av opplysninger vi fått av informantene ved intervjuene, og når vi bl.a. skrev case beskrivelsen (kapittel 5) så har vi benyttet oss av både det informantene sier og det som står i sekundærdata.

Overførbarhet dreier seg om hvorvidt en lykkes med å etablere beskrivelser, begreper og fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres. (Johannessen, Christoffersen og Tufte, 2011, s.248) Resultatene fra vår oppgave kan tenkes å kunne brukes av tilsvarende kommuner andre steder i landet. De kan også brukes av bedrifter der man har flere enheter/sektorer med tverrfaglighet, hvor man ønsker at man skal ha en felles forståelse for kriser og bli bevisst på beslutninger i forbindelse med at en krise oppstår.

For å kunne besvare vår problemstilling så har vi hatt kontakt med og intervjuet personer ansatt i en kommune. Alle personene ble i forkant av intervjuet informert om hva det innebar å delta i studien, at deltakelsen var frivillig og muligheten for å trekke seg fra deltakelsen. Det ble også informert om hvordan personopplysninger oppbevares og ivaretas. Alle informantene måtte også signere en samtykkeerklæring, det var ingen av informantene som stilte noen spørsmål ved dette. Forespørsel om deltakelse i studien med samtykkeerklæring finnes som vedlegg nr. 1 i denne oppgaven.

I intervjuene så spurte vi ikke om navn, alder, kjønn. Vår interesse var ikke å se på demografien blant informantene.

Studien ble meldt inn, og godkjent av NSD 11.01.2019.

5.0 Konteksten: Karasjok kommune og vann-hendelsen

I det følgende beskrives konteksten studien er foretatt i og selve hendelsen som er casen.

Konteksten omhandler selve organisasjonen og litt om lokalsamfunnet og casen er hendelsen som vi legger til grunn for å undersøke kriseforståelsen.

5.1 Om Karasjok kommune

Karasjok kommune har i underkant av 2.700 innbyggere. Kommunens areal er 5.463 km², og er landets nest største kommune i areal. Karasjok er en innlandskommune, og grenser mot 4 andre kommuner samt Finland.

Karasjok tettsted utgjør kommunens senter der alle offentlige institusjoner og mesteparten av næringsliv er samlet og der de fleste innbyggerne bor. I kommunen har man flere viktige primærnæringer (næringsliv som utnytter naturen til å fremstille råvarer), disse er reindrift og jordbruk med tillegg av utmarksnæring som jakt og fiske. Reindriftnæringen har stått sentral i kommunen i lang tid, og det samme gjelder jordbruk. Det er kvartærnæringen (offentlig forvaltning, tjenesteyting mv.) som sysselsetter flest arbeidstakere i kommunen. (Karasjok kommune, 2018 og Karasjok, 2018)

Karasjok er en tospråklig kommune der samisk og norsk er likestilte språk, jamfør samelovens bestemmelser. I henhold til sameloven er forvaltningsområdet for samiske språk opprettet. I forvaltningsområdet gjelder utvidet rett/plikt til bruk av samisk. I de kommuner som er inkludert i det samiske språkforvaltningsområdet skal det samiske og det norske språk være likestilt i offentlig forvaltning. (Sameloven, 2008) Ca. 80 % av innbyggerne i Karasjok har samisk som dagligspråk og følgelig er dette majoritetsspråket i kommunen. (Karasjok kommune, 2018 og Karasjok, 2018)

5.2 Kommunens organisasjonskart/struktur

Kommunen har formannskapsmodellen som styreform. Videre er administrasjonen organisert med 3 sektorer, samt rådmannens stab. Disse er sektor for oppvekst, utdanning, språk og kultur, sektor for helse og omsorg og sektor for teknisk, plan, miljøutvikling og næring. Sektorene ledes av kommunalledere underlagt rådmannen. (Karasjok, 2018)

5.3 «Vann-hendelsen»

Mandag, andre pinsedag i 2015 våkner innbyggerne i Karasjok opp til tørre kraner. Kommunen har et brudd i vannforsyningen, og dette rammer hele Karasjok tettsted. I det følgende forsøker vi å gi en helhetlig fremstilling av hendelsesforløpet da bruddet kom, fra kilden til krisen ble oppdaget og til den fikk sin endelige løsning flere dager etterpå.

Første beskjed om problemer med vannrenseanlegget kommer søndag, første pinsedag, klokken ca. 15:00. Vannvakta drar umiddelbart til vannrenseanlegget for å kartlegge og finne årsaken til problemene. Ca. klokken 17 tilkaller vakta hjelp fra flere operatører.

Klokken 18:30 fikk vaktmester beskjed om problemene, dette etter at personell i flere timer hadde arbeidet med å finne feilen. Vaktmesternes oppgave er å forsyne kommunale institusjoner med vann, dersom det oppstår behov for det.

Klokken 20:58 får Forvalting- Drift- og vedlikeholdsleder (FDV-leder) beskjed om problemene.

Vanntrykket blir svakere rundt om i bygda.

Klokken 23:00 får brannsjefen den samme informasjon som FDV-lederen. Klokken rekker å bli 23:08 før kommunalleder i teknisk etat (fra nå av teknisk leder) får beskjed om vann-problemene. Denne informasjonen får han av ordfører. Hvem ordfører fikk informasjon fra kommer ikke frem vi våre kilder. Teknisk leder blir videre utover kvelden og natten informert om hendelsen av forskjellige personer, både pr. samtale og melding.

De første innbyggerne blir frie for vann, siden sikkerhetsreservoaret tømmes.

Andre pinsedag, mandag, klokken 07:30 tar teknisk leder kontakt med fagleder vann for å få en orientering om status på vann-situasjonen. Nå er hele bygda fri for vann.

Samtidig våkner kommunalleder for helse (fra når av helse leder) tidlig mandag morgen, andre pinsedag, og drikker sin morgenkaffe samtidig som hun ser på Facebook. Da oppdager hun at det er mange i kommunen som mangler vann. Helse leder ser av kommentarene at folk begynner å bli irriterte og frustrerte da de mangler informasjon fra kommunen om hvorfor og hvor lenge man skal være uten vann. Helse leder tar så kontakt med teknisk leder som er ansvarlig for vann og avløp. Kommunallederne snakker sammen og bli enige om at de må gjøre noe med det “kokende” Facebook.

En av lederne bruker sin private profil og poster et innlegg på “oppslagstavler” for innbyggere i Karasjok på Facebook med knapp informasjon om at det er problemer med vannet, men at mer informasjon vil komme.

Det kommer rundt klokken 10 også informasjon på kommunens egen Facebook side og hjemmeside. Men da lederne manglet tilgang til kommunens Facebook-side og hjemmeside så tok det tid før informasjonen kom ut der. Man måtte først måtte beordre konsulenten med ansvar for sosiale medier på jobb. Beredskapsledelsen/kriseledelsen samles.

Mandag formiddag, andre pinsedag, rundt 11.30 legges det ut info på kommunens hjemmeside om at innbyggerne gis mulighet å hente vann fra Skytterlagets bygg i utkanten av tettstedet. Bygget har en egen brønn. Fra dette byggets utekran henter vaktmesterne også vann til helsesenteret/ omsorgsboliger og andre kommunale institusjoner med døgnkontinuerlig drift. Det lånes en tankbil/vogn fra en lokal entreprenør. Hjemmetjenesten får tilleggsoppgaven med å ta med vann til de brukerne som hadde behov for det.

Det blir også oppmerksomhet av “lokal” media, NRK Sápmi skriver flere korte artikler om at innbyggerne i kommunen mangler vann (25.05.15 Sara, 26.05.19 Larsen, 28.05.15 Larsen). I media benyttet helse leder anledning å oppfordre innbyggerne at se til de eldre i nabolaget/omgangskretsen, og man fikk gitt informasjon om at kranen ved Skytterlagets bygg var åpnet og at innbyggerne fikk hente vann der.

I løpet av dagen arbeidet man med å lokalisere feilen, og man prøver forskjellige tiltak – men uten at man finner feilen og løser problemet. Ulike fagpersoner kobles inn, som rørleggere fra en lokal rørleggerbedrift, og maskinentreprenører.

Klokken 17:00 mandagen tas det kontakt med sivilforsvaret, og man fikk lånt en pumpe av dem. Sivilforsvaret begynner å pumpe vann fra elva/ bassenget direkte inn i vannrensaneanlegget og som deretter går ut i distribusjonsanlegget. Innbyggerne i kommunen

fikk vann i kranene igjen ca. klokken 23:00. Da hadde innbyggerne vært uten vann i ca. 30 timer.

Tirsdag, onsdag og torsdag får innbyggerne får distribuert vann ved hjelp av nødløsningen der Sivilforsvaret pumper vann inn i renseanlegget. Sivilforsvaret har ansvar for å holde pumpene i gang kontinuerlig. Man har fortsatt ikke funnet feilen som skapte bruddet i vannforsyningen. Men ressursbruk trappes ned, og det arbeides med å finne feilen på dagtid, ikke døgnkontinuerlig. Skole, barnehage, helseinstitusjoner med videre har normal drift. For innbyggerne ser det ut til at krisen er over.

Fagleder for vann innvilges avspasering. Vi er ikke kjent med nøyaktig tidsrom når, bare at det var på virkedagene etter bruddet i vannforsyningen, og at det var mens man enda hadde nødløsningen og den endelige feilen ikke var funnet eller reparert.

Tidlig torsdag morgen forsvinner vannet igjen. Det oppdages et ledningsbrudd/lekkasje som utbedres straks. Klok av skade kommer kommunen raskt ut med informasjon om at vannet er borte og forventes å være tilbake rundt klokken 10. Næringslivet varsles om driftsbruddet, slik at de kan tilpasse sin drift. Skolen og barnehagen melder at de har normal drift. Lekkasjen er utbedret rundt klokken 10, og vann blir igjen distribuert som normalt, fortsatt med nødløsningen fra Sivilforsvaret.

Torsdag morgen/ formiddag har teknisk leder, FVD- leder og ingeniør et møte om fremdriften i vann-saken. Der har man en diskusjon og er uenige om oppfattelse av hendelsen, er det en krise eller ikke? Er problemet løst eller ikke? Og har man kontroll? Man blir enig om at vannproblemet må løses og at fagleder på avløp muligens har kompetanse til dette. De kommer til enighet om å hente inn fagleder på avløp for å gjøre en problemsøking på vannanlegget. Han har vært borti lignende trøbbel før og viser seg å ha spisskompetanse på kommunens vann- og avløpsanlegg. Fagleder avløp antar feilen skyldes en luftpropp i vanninntaket, og tester ut denne teorien, i samarbeid med ingeniøren og annet driftspersonell. Det viser seg at han har rett og krisen får sin løsning. Sivilforsvaret bli permittert.

I etterkant viser det seg at årsaken til problemene er at driftspersonell har prøvd å rense en sil i vanninntaket ved hjelp av lufttrykk. Dette da løv og annet rusk som flyter i vannet samles i silene. Ved å blåse inn trykkluft blåses rusket vekk og vannet renner fritt gjennom silene. Driftsoperatørene hadde ikke vært obs på at det i denne forbindelse kan dannes luftpropper i rørarrangementet. Denne gangen dannet det seg en luftpropp og det var denne som stengte vannforsyningen.

Denne vann-hendelsen fra 2015 var med på å avklare store mangler i rør- og vannsystemet i kommunen. Man ble nødt å lage nye ROS- analyser, tiltaksplan med prioritering av hva som må skiftes/repareres først og en ny beredskapsplan for vannforsyning. Den sistnevnte ble ferdig og godkjent av mattilsynet i 2019.

Nå var denne hendelsen noen år tilbake i tid, hvilket også de fleste informantene påpekte. Alle beskrev hva de husket fra hendelsen, og sin egen deltakelse i arbeidet med krisen. Om beskrivelsene har korrekt gjengivelse av kronologien i hendelsen er usikkert, da ingen husker alt, og de beskriver også ulikt om hvor lang tid dette tok før man fikk en løsning. Det har heller ikke lyktes for oss å få noe fullstendig bilde av situasjonen ut fra de dokumentene vi har fått.

6.0 Analyse av kvalitativ data

I dette kapitlet skal vi analysere innsamlet data, dataen skal underveis i kapitlet også drøftes. Vi skal på den måten prøve å finne svar til problemstillingen *Hvordan besluttes det at en hendelse er en krise i kommunal sektor?* og de tilhørende forskningsspørsmål *hva er en krise? hvordan besluttes det at en hendelse er en krise og hvordan brukes overordnet beredskapsplan i krise?*

Kapitlet er organisert litt annerledes enn teorikapitlet, her ser vi først på krise, deretter overordnet beredskapsplan og sist kommer analyse og drøfting av beslutning. Dette for at analysen og drøftingen av beslutninger i en krise er avhengig av definisjonen og forståelsen av en krise er og hva overordnet beredskapsplan legger til rette for.

Til hvert av temaene har vi analysert intervjuene, den overordnede beredskapsplanen og annen innsamlet sekundærdata.

6.1 Analyse av vann-hendelsen

Brudd i vannforsyningen passer inn i de definisjoner av krise som vi har med i teorikapitlet. Rosenthal, Charles m.fl. (1989) definerer at en krise er en periode med uro og kollektiv stress som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer på uventede eller uforståelige måter. Vann-hendelsen innebar kollektiv stress da hele tettstedet var uten vann og det var mangel på informasjon om hvor lenge dette skal pågå. Mangelen på vann er noe som

forstyrrer hverdagen siden man ikke kan gjøre hverdagslige gjøremål som å lage mat og ikke minst hygiene som å bruke toalettet. Vann-hendelsen truet sentrale strukturer da infrastrukturen er med på å holde orden i samfunnet, i den forstand at infrastruktur er en tilrettelegging av tjenester til befolkningen.

DSB legger til grunn i sin definisjon at krise er en situasjon som truer en virksomhets kjernevirksomhet eller troverdighet og mens sårbarhetsutvalget (NOU 2000:24) legger til grunn at situasjonen kan svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner.

Begge disse definisjonene trekker fram at situasjonen truer kjernevirksomheten eller evnen til å utføre viktige funksjoner. Kommunen har mange typer tjenesteyting, så det kan være vanskelig å definere hva som er deres kjernevirksomhet. Men distribusjon av vann er i hvert fall en viktig funksjon som kommunen ivaretar. Og denne evnen var tydelig svekket under vann-hendelsen. Man tar det for gitt at kommunen distribuerer vann kontinuerlig, og ved et brudd, kan tilliten til at kommunen greier å utføre sin tjenesteyting svekkes. Videre kan man tvile på om kommunen har kontroll over sin egen drift, og om de dermed er i stand til å ivareta innbyggerne på en tilfredsstillende måte. Dermed blir kommunens troverdighet svekket når det skjer brudd i infrastrukturen.

I sondringen mellom uønsket hendelse og krise, legges kriteriene om ekstraordinære påkjenninger eller tap, kompleksitet eller gjensidig avhengighet, og tillit til vitale samfunnsfunksjoner til grunn. (Olsen m.fl., 2008) Bruddet i vannforsyningen førte til store påkjenninger, både for privatpersoner og samfunnet. Vårt samfunn er bygd opp med at vann distribueres ut til alle kriker og kroker, men plutselig måtte man klare seg uten denne fasiliteten eller distribusjonen, uten å få vite hvor lenge eller hvorfor. For privatpersoner innebar det at man blir forstyrret eller hindret i å gjøre dagligdagse gjøremål. Mens for offentlige institusjoner innebar det at de må utføre sin tjenesteyting på andre måter som gjerne ikke tilfredsstillers lovens krav til kvalitet. Kommunen fikk ingen løsning på problemene ved hjelp av de ordinære rutinene, slik at dette var utenfor det kommunen har kapasitet til å håndtere. Brudd i vannforsyningen er en krise fordi hendelsen oppfyller ett av kriteriene som legges til grunn for avgjørelsen om krise, nemlig kriteriet om ekstraordinære påkjenninger.

Hvis vi ser på kategoriseringen av hendelser i forhold til omfang og alvorlighet (Gangdal og Angeltveit, 2013) har man i ene enden en uønsket hendelse som er en situasjon man vil være delvis forberedt på å møte, og i andre enden en katastrofe som er mer dramatisk og har konsekvenser for langt flere. Det kan tenkes at en uønsket hendelse som ikke tas alvorlig nok, vil kunne “vandre” videre oppover i skalaen og f.eks. bli til en kritisk situasjon der omfang og alvorlighetsgrad økes. Vann-hendelsen startet som en uønsket hendelse, med løv og rusk som tettet igjen en sil. Men når man skulle løse problemet, som en vanlig “rutine” så ble det i stedet forverret pga. en luftpropp i systemet. Hendelsen ble omfattende siden hele tettstedet Karasjok var uten vann og den strakk seg over flere dager. Det vil si at de fleste innbyggere og institusjoner med døgnkontinuerlig drift ble rammet av forsyningsbruddet. Antallet personer som ble berørt er høyt, spesielt sett i forhold til innbyggertall. Bruddet i vannforsyningen kan vel vanskelig kalles for en ulykke eller katastrofe da det ikke gikk liv tapt. Men det var helt klart en kritisk situasjon da det gir store konsekvenser og forstyrrelser i dagliglivet til folk, og bruddet kan ha store negative virkninger på vannanlegget. Altså at det oppstår skader på anlegget som følge av en driftsstans. Man gjennomførte ROS- analyser av vannforsyningen i kommunen etter vann-hendelsen, og dermed resulterte bruddet i at man fikk avdekket flere mangler i kommunens vannsystem.

Når man sonderer om en krise er intern eller ekstern (Unsgaard og Silkoset, 2006), må man se på årsakene til krisen og hvor denne oppstår. Herunder også se på om krisen skyldes forhold man selv kan kontrollere eller om årsakene ligger i forhold som er utenfor ens egen kontroll. Krisen oppstår som et brudd i infrastrukturen som kommunen selv har bygget og har driftsansvaret for. Det viste seg også at krisens årsak lå i handlinger som ble utført av kommunens egne ansatte, og som var en del av normale prosedyrer. Det foreligger ingen momenter eller opplysninger om at det skulle skjedd ting utenfor kommunens kontroll som skulle forårsaket hendelsen, som for eksempel en sabotasje eller ras. Dermed er krisen en intern krise, som kunne vært forutsett og forebygget.

Ut fra grupperingen av kriser (Mitroff og Alpaslan, referert i Unsgaard & Silkoset, 2006) er bruddet i vannforsyningen en fysisk krise, som rammet infrastrukturen i samfunnet. Når vannet ikke lengre distribueres til innbyggerne i kommunen så er det noe feil i den

kommunale vannforsyningen, i dette tilfellet har man en luftpropp som stopper vannet for å rennet videre i rørsystemet. Hendelsen kan ikke kalles en naturlig katastrofe, da det ikke er pga. f.eks. flom eller ras at vannet er blitt borte. En fysisk krise kan være f.eks. en industriulykke eller som vann-hendelsen, brudd i offentlig vannforsyning/ infrastruktur. Krisen i Karasjok var geografisk begrenset og hadde ikke konsekvenser for omliggende kommuner eller andre offentlige samfunnsaktører. Bruddet hadde heller ingen konsekvenser for naturen eller miljøet. Næringslivet ble til en viss grad berørt, spesielt bønder, overnattingssteder og spisesteder siden disse også er avhengige av vann.

Når man ser på tidsaspektet i hendelsen, så er det to måter å se krisen på, jamfør modellen til t 'Hart og Boin referert i Olsen m.fl. (2008) presentert i kapittel tre. Man kan se på hendelsen som en hurtig brennende krise siden hendelsen hadde en brå start og med en klar avslutning. Krisen oppsto når vannet forsvant og hadde sin avslutning når feilen var utbedret og vannet kom tilbake igjen. Utfordringen med raskt brennende kriser er gjerne at disse krisene kan avdekke latente feil og sårbarhet i forkant, og at de kan få politiske følger lenge etter at den umiddelbare trusselen er over. (Engen m fl., 2016)

Ut fra opplysningene som kom i etterkant, kan man også si at krisen er en lange skyggers krise. I kommuneledelsen var man delvis klar over hvilken tilstand vannanlegget var i, altså at det er gammelt, dårlig vedlikeholdt, og tekniske løsninger er ikke i henhold til dagens standard. Flere uheldige omstendigheter førte til at krisen kulminerte til en kollaps i vannforsyningen, og innbyggerne ble uten vann i over ett døgn. Man løste krisen der og da, og fikk vannforsyningen tilbake, men dette har ikke løst det underliggende problemet med at vannsystemet er gammelt og behøver omfattende oppgraderinger. Kommuneledelsen, både politisk og administrativt, er også fullt klar over at risikoen for nye brudd er stor og at det egentlig er bare et tidsspørsmål før/om/når kommunen får et nytt brudd i vannforsyningen. Dette styrker forståelsen av at dette er en lange skyggers krise.

Vi kan konkludere med at vann-hendelsen var en krise ut fra de teoriene vi har vurdert hendelsen opp mot. Man hadde en kritisk situasjon siden vann-hendelsen brakte store forstyrrelser og berørte store deler av kommunens befolkning. Krisen var intern siden den oppsto i noe kommunen eier og har driftsansvar for, og den var fysisk krise siden den oppsto i infrastrukturen. Krisen var først hurtigbrennende, siden den hadde en brå start og en klar

avslutning. I ettertid viste den seg å være saktebrennende siden vannanlegget er gammelt og dårlig vedlikeholdt.

Et annet punkt som vi synes er verdt å nevne i forbindelse med analysen av vann-hendelsen, er rollen til ordfører og rådmann. Begge synes å ha en veldig tilbaketrukket rolle under hendelsen. Eneste informasjon vi har som gjelder ordfører, er at vedkommende informerte kommunalleder ved teknisk om hendelsen. Informantene synes ikke å være enige i hvem som var rådmann på tidspunktet. Noen mener rådmann hadde fri, mens andre sier at rådmann var med på møter. Hvis så rådmann var bortreist, hvem var så dennes stedfortreder? Vi har ingen sekundærdata som bekrefter eller avkrefter det som fremkommer i intervjuene, eller hvem som var rådmann/ fungerende rådmann. Når beslutninger i henhold til å aktivere kriseledelse og beredskapsplan skal gjøres av rådmann, så er det kritisk at vi har analysert en hendelse - som oppfattes som en krise, - der rådmann har en så beskjeden rolle.

Men hvordan oppfatter informantene fra kommunen en krise? For at man skal kunne ta en beslutning om å iverksette overordnet beredskapsplan og kriseledelsen, og håndtere hendelsen som en krise så må man oppfatte hendelsen som en krise. Informantenes oppfattelse av hva en krise er kommer i neste avsnitt.

6.2 Hva er en krise

Det er litt ulikt hva informantene vektlegger i sin kriseforståelse. Alle informantene har forståelsen av at en krise er en hendelse som avviker fra normal drift. Rosenthal, Charles m.fl. (1989) sier i sin definisjon av en krise at den *“forstyrrer hverdagen”*, denne oppfattelsen av en krise deler våre informanter. En krise vil forstyrre hverdagen, ikke bare til innbyggerne i samfunnet men også de ansatte i kommunen som står oppi hendelsen.

Noen av informantene trekker frem i forståelsen av krisebegrepet at dersom hendelsen har mange involverte eller at mange blir berørte av hendelsen som er inntruffet, så kan hendelsen defineres som krise. Men selv om disse betingelsene er til stede i hendelsen, er det ikke sikkert disse informantene vil betrakte situasjonen som en krise, men ser på det som en uønsket hendelse. Dette fremfor alt fordi at en krise er kun en krise når det er fare for liv og helse, når vannet forsvinner så er det i utgangspunktet ikke fare for liv og helse og det tolkes som en uønsket hendelse. Selvsagt skulle man helst hatt vann i kranene, men man overlever

uten en begrenset tid. Noen av informantene mener også at det å være uten strøm er en større krise enn det å være uten vann, fremfor alt om strømmen forsvinner hvis det i tillegg er kaldt ute, som på vinterstid.

Andre informanter bruker kriteriet at “liv og helse står på spill” for å skille mellom krise og uønsket hendelse. De ser ut til å mene at kun i tilfeller der det er fare for liv og helse er det krise, alle andre hendelser er uønsket hendelse. Dette uavhengig av om det er en eller flere involverte i hendelsen.

Informantene trekker frem at tid er en tolkningsfaktor som er med på å skille en uønsket hendelse og krise. Altså dersom hendelsens varighet er mer enn cirka 2-3 timer, og befolkningen er uten det vanlige tjenestetilbudet, da er hendelsen en krise. Ut fra dette synes det at samme hendelse oppfattes ulikt ut fra hvor lang tid det tar fra situasjonen er oppstått til den er løst eller avsluttet.

Gangdal og Angeltveit (2013) definerer en uønsket hendelse som en hendelse som man enkelt kan forberede seg på å møte, det er ifølge dem omfanget og alvorligheten ved en hendelse som avgjør om det er en krise (kritisk situasjon), ulykke eller katastrofe. Våre informanter sier at skillet mellom en uønsket hendelse og en krise (kritisk situasjon) er antallet involverte og/eller varigheten på hendelsen. Som eksempel nevner en av informantene en *bussulykke* som en krise, da er flere involverte og det vil kunne være fare for liv og helse. En annen informant har et eksempel med *bilkollisjon*, to biler er ingen krise men er det fem biler med i kollisjonen da står man ovenfor en krise. Omfang og alvorlighetsgrad er tydelig en faktor på å avgjøre om en hendelse er en uønsket hendelse eller f.eks. en ulykke. Vi har likevel ikke funnet et tydelig skille mellom disse når man definerer hva som er en krise.

“En krise er da, i det her tilfellet når vannet blir borte så er det krise. Alt annet det kan vi nesten leve med, men når vannet blir borte så får vi [kommunen] problem, og befolkningen vil få problem.” (E)

En krise kan defineres og forstås som en periode med uro og kollektiv stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system på uventede og ofte

uforståelige måter (Rosenthal & Charles m.fl., 1989) Ut fra informantens sitat og Rosenthal & Charles m.fl. (1989) definisjon av en krise så kan man slutte at når et sosialt system, som i dette tilfelle en kommune og dens befolkning, verdier og struktur er truet så er det en krise. At brudd i vannforsyningen brukes som eksempel av informantene, kan antas å komme av at vi har “definert” hendelsen som en krise siden vi spør om den. Senere under intervjuet kommer det frem at ...

“det er ikke krise før alt står”. (E)

Altså at når befolkningen står uten det vanlige tjenestetilbudet fra kommunen så er det krise. At man ikke har en klar formening om begrepet krise kan bero på at man ikke har reflektert over temaet, eller synes det er vanskelig å trekke noen klar definisjon.

I oppfølgingsintervjuer kom det frem at en krise har store konsekvenser, både som følge av at kommunen ikke leverer tjenester den skal levere, skader som kan oppstå i etterkant i infrastrukturen og at kommunen i verste fall blir erstatningspliktig på grunn av manglende levering av tjenester.

Vi får også en forståelse av at en krise kjennetegnes av at det er utenfor det kommunen har kapasitet til å håndtere. Og at situasjonen er verst i begynnelsen, da må man begynne med å skaffe seg oversikt og finne ut hva som er problemet. Dette er i tråd med myndighetenes definisjon av krise da denne definisjonen trekker frem at evnene til å utføre viktige funksjoner er svekket (DSB og NOU 2000:24) Informantene sier også at krise er en hendelse der man må tenke annerledes for å finne en løsning, altså at normale prosedyrer for daglig drift ikke kan benyttes for å løse situasjonen. Den daglige driften skal likevel fortsette å gå som normalt når man står i en krise.

Informantene bruker ikke skillet mellom en intern og ekstern krise i kommunen, det er uklart om man er klar over at dette skilles kan brukes og det anses ikke som relevant for informantene. Vi kan trekke slutningen at både interne og eksterne kriser kan oppstå, men at det ikke er viktig å skille på dem. Overordnet beredskapsplan skal samordnes med andre relevante offentlige og private krise- og beredskapsplaner, det vil si at man må ta høyde for

både interne og eksterne kriser i planarbeidet. Eksterne kriser vil være kriser som håndteres av andre, f.eks. terror, der ikke kommunen er “eier” av krisen, men likevel skal bistå.

6.2.1 Drøfting av krisebegrepet

Alle informantene har en forståelse av kriser som er i tråd med definisjonene av krise, selv om de vektlegger ulike aspekter ved definisjonene ulikt. Dermed har alle informanter en forståelse av fenomenet krise på det individuelle plan.

Ingen av informantene gir oss en klar og tydelig definisjon på hva en krise er, og hvordan man definerer en krise er preget av personlige erfaringer og forventninger på hva som kan skje av uventede hendelser når man er i arbeid. Noen av informantene er mer “dramatiske” enn andre, *det er ikke krise før alt står, eller fare for liv og helse*, da er det krise. Spennet går altså langt, fra disse “dramatiske” til noen enklere som at en krise er en situasjon som man ikke er klar til å håndtere, eller en situasjon som oppstår overraskende.

Hvorvidt en hendelse er en krise kan bestemmes utfra hvilken grad av omfang og alvorlighet (Gangdal & Angeltveit, 2013) som er tilstede når en uønsket hendelse oppstår. En uønsket hendelse er noe man bagatelliserer, mens kriser (kritiske situasjoner) er mer omfattende og komplekse hendelser som har en rolig start og kan pågå over lengre tid. Informantene virket å dele denne oppfattelsen av at grad og omfang påvirker om det er en uønsket hendelse eller en krise man står ovenfor.

Oppfattelsen eller forståelsen av kriser og uønskede hendelser i en kommune kan tenkes å være en taus kunnskap. Taus kunnskap er erfaringer som en enkelt person eller enhet har utviklet over tid. Man er verken bevisst om denne kunnskapen eller reflekterer over at man har slik kunnskap. (Jacobsen, Thorsvik, 2013, s. 362). På andre siden kan man tenkte seg at kriseledelse, arbeid og forståelse er eksplisitt kunnskap, denne kunnskapen er erfaringer og forhold som man kan sette ord på. Eksplisitt kunnskap preger samtaler og diskusjoner blant ansatte omkring hendelser, utfordringer og muligheter man ser for seg. Denne kunnskapen finnes ofte skriftlig, og kan settes i et system i form av strukturer, rutiner og prosedyrer som f.eks. en beredskapsplan og ROS-analyse (Jacobsen, Thorsvik, 2013, s. 362). Overordnet beredskapsplan er lagd med utgangspunkt i kommunens ROS- analyse, i en ROS-analyse ser

man for seg forskjellige scenarioer (uønskede hendelser/kriser) som kan oppstå og hvordan de skal håndteres. Man har dermed på en måte definert og gjort seg en oppfatning/forståelse om hvilke mulige kriser som kan ramme kommunal sektor.

Vi klarte ikke å finne ut hvordan informantene oppfattet vann-hendelsen i 2015. Ved å se på informantenes generelle forståelse av hva en krise er så vil vi kunne se på hva som påvirket hvordan vann-hendelsen ble oppfattet og hva man la vekt på når hendelsen vurderes.

På direkte spørsmål om vann-hendelsen var en krise svarer de fleste informantene ja. De begrunner svaret med at hendelsen hadde store konsekvenser for samfunnet og befolkningen, siden en del av kommunens tjenesteyting, distribusjon av vann, falt ut på uvisst tid. Dette ga problemer i daglige gjøremål for befolkningen. For kommunens virksomhet i helsesektoren ble en del av krisen å finne reserveløsninger for å kunne utføre tjenesten. For næringslivet og primærnæringer vet man ikke med sikkerhet hva konsekvensene var, men det antas at også de fikk problemer når vannet ble borte. Det ble også trukket fram at bortfall av vann i kombinasjon med brann kunne fått fatale konsekvenser, og dette er med på å vurdere hendelsen som en krise. En av informantene svarte at vann-hendelsen ikke var noen krise, men en uønsket hendelse. Begrunnelsen til dette var at hendelsen ikke medførte noen fare for liv og helse, ut fra informantens synspunkt. Man klarer seg uten vann til dusj og klesvask noen dager, så fremt man har vann til drikke.

Vi har ikke eksplisitt spurt om kommunen har utarbeidet en felles forståelse av kriser under intervjuene. Men siden informantene trekker frem ulike aspekter i sin forståelse av krisebegrepet oppleves informantene i kommunen ikke å ha en felles forståelse av krisebegrepet.

Oppfattelsen av om en hendelse er en krise, eller ikke, er personlig. Men i en organisasjon der man skal ta hensyn til andre kolleger og innbyggere i en kommune så vil ikke den personlige oppfattelsen være nok. Man må se det i det større perspektivet, man må tenke strategisk og tverrfaglig. Informantene opplever at man i kommunen ikke er god nok med dette, både når det gjelder i krisesituasjoner men også i den daglige driften av kommunen. Man har ikke en

felles tenkemåte på hvilke hendelser som skal defineres som krise, eller hvilke kriterier som skal legges i grunn når beslutning skal tas.

“Det er ROS som skal komme med definisjonen av krise” (D)

Det er ikke er den personlige oppfattelsen av en krise som skal si om det er en krise i kommunal sektor eller ikke, det er ROS- analysene og beredskapsplanen som har og skal definert hvilke kriser som kan oppstå i en kommune.

6.2.2 Analyse og drøfting av kategorier av kriser

Nedenfor har vi plassert informantene i tabell 1 fra Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset (2006). Vi har lagd inn en ekstra kolonne der vi har samlet informantenes eksempler på type kriser. Ved å sette teorien og informantene i samme tabell kan vi se på om det er noen forskjeller internt mellom informantene. Vi kan også se om informantene skiller seg fra teorien. Bokstaven viser hvilken informant (A-F) som nevnte hvilke eksempler/mulige kriser.

Type av kriser (jf. tabell 1)	Innhold eller eksempler av krise (jf. tabell 1)	Informantenes eksempler av kriser
Ansatte kriser:	Streiker, tap av nøkkelsatte eller sårbar kompetanse, vold og vandalisme på arbeidsplassen	Ingen eksempler
Kriminelle kriser:	Produktsabotasje, kidnapping eller gisselsituasjon	D: Terror
Informasjonskriser:	Tyveri av bedriftsinformasjon, sabotasje av databaser, nett/websabotasje, sikkerhets hull på dataprogrammer, sensitiv informasjon på avveie	Ingen eksempler
Omdømmekriser:	Ondsinnede rykter, logomissbruk	Ingen eksempler
Naturlige katastrofer:	Jordkjelv, flom, brann	A: Kulde, nedbør D: Kulde, flom E: Kulde, ras (sommer/vinter)
Økonomiske kriser:	Krakk i aksjemarkedet og valutaer, fiendtlige oppkjøp, bedrageri	C: Økonomisk situasjon i en kommune
Fysiske kriser:	Industriulykker, leverandør-sammenbrudd, produktfeil, sammenbrudd i offentlig infrastruktur	A: Infrastruktur (strømbrydd ved kulde) B: Infrastruktur (vannbrudd) C: Infrastruktur (vannbrudd) D: Infrastruktur (strømbrydd i kulde, vannbrudd) E: Infrastruktur (strømbrydd over lang tid, vannbrudd) F: Infrastruktur (vannbrudd)

Tabell 2: Gruppering av kriser med eksempel fra informantene

I tabell 1 fra Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset (2006) deles kriser inn i forskjellige typer og kategorier etter innbyrdes likhetstrekk. Vi har i tabell 2 gjort det samme med informantenes opplysninger om forskjellige type kriser de ser for seg. Modellen har

ansatte kriser, kriminelle kriser, informasjonskriser, omdømmekriser, naturlige katastrofer, økonomiske kriser og fysiske kriser. Modellen har ikke med personlige krise, i den kategorien kan man se for seg type kriser som f.eks. spesielle dødsfall og lignende. Dette er kriser der mennesker er i krise, og vil være i behov av et støtteapparat. Slike typer kriser kan passe inn i kategoriene ansatt-kriser, naturlige kriser eller fysiske kriser, ettersom hva omstendighetene er.

Informantene har noe likt og noe ulikt mellom seg, bl.a. er det kun en av informantene som har med det med økonomi, mens alle nevnte infrastruktur. Det med infrastruktur kan ha sammenheng med at vi har valgt en case med vann-brudd, altså en hendelse i kommunens infrastruktur. Vi ser at informasjonskriser og omdømmekriser ikke nevnes av informantene. Det viser at informantene ikke ser for seg ulike kriminelle anslag som terror, underslag, eller datainnbrudd. Og man ser heller ikke på kommunens omdømme som et potensielt problemområde.

I da-gjeldende beredskapsplan, som er utarbeidet med utgangspunkt i ROS- analyse har man listet opp noen risikoområder, disse er:

- Langvarig brudd i vannforsyning
- Akutt forurensing (olje og kjemikalier)
- Større trafikkulykke/ulykke med flere enn to skadende
- Skogbrann
- Brann på helsesenteret
- Brann skole/barnehage
- Storm/orkan
- Flom/kraftig nedbør
- Langvarig ekstrem kulde
- Strømbrydd
- Svikt i telekommunikasjoner/sambandsutstyr
- Svikt i avløpssystemet
- Brann i verneverdig bygning
- Atomulykke.

Videre har man også tatt høyde for personlige kriser, der kommunens ressursgruppe (kriseteam) skal etableres og bistå. Dette kan f.eks. være ved vold med alvorlige skader eller død, selvmord eller personer som er involvert i alvorlige ulykker. I Karasjok kommune har man en ressursgruppe som består av fagpersoner som kan tilby hjelp ved behov. Målet med ressursgruppen er å øke evnen til å mestre en endret livssituasjon.

Vi ser at beredskapsplanen tar ikke forventer kriminelle kriser og omdømmekriser. Men beredskapsplanen tar heller ikke høyde for ansatte kriser, som plutselig mangel på arbeidskraft av ulike årsaker som streik eller store influensautbrudd.

Altså ser man for seg flere typer kriser i beredskapsplanen, og det er uklart hvilke dimensjoner krisen skal ha for å aktivere beredskapsplan og kriseledelsen. Det er enkelt å tenke seg at brann i bygninger, større trafikkulykker, akutt forurensing og atomulykker er kriser straks de har oppstått. Mens terskelen for å erklære krise kan være høyere for brann i vegetasjon, og ved bortfall av vann, avløp, elektrisitet eller telekommunikasjon.

I analysen av kategorier og typer av kriser ser vi at det ikke er samsvar mellom det som informantene mener er en krise og det som beredskapsplanen sier er en krise. En enkel forklaring på hvorfor det er ulikheter mellom det informantene ser for seg av kriser og det beredskapsplanen tar høyde for, kan være at beredskapsplanen og ROS- analysen ikke er utarbeidet av informantene, men av noen andre i organisasjonen.

I kommunen mangler man en felles forståelse for krise, hver enkelt leder er flink på sine ting og har det i fokus. Men når det kommer til strategisk tenking og tverrfaglig samarbeid så er det en mangler. Når ledelsen ikke er strategisk, forventer man ikke heller at de ansatte er det.

“... for hvem er det en krise, og hvem sin krise er det.” (D)

Man ser kun seg selv og sin egen enhet eller sektor og sin personlige oppfattelse av en krise, man har ikke en strategisk tenkning. En kommune er en organisasjon, og man må tenke strategisk og tverrfaglig på tvers av sektorene og enheten når en hendelse oppstår. Som når vannet forsvinner, den “fysiske” krisen er hos teknisk, men dette leder til en krise hos

helsesektor, der helseinstitusjonene ikke har vann til sine pasienter, det blir også en krise for kommunens innbyggere som er uten vann i sine kraner. Det er bedrifter og privatpersoner som blir rammet. Man må da ikke havne i en “boble” der man ikke ser de andre enhetene/sektorenes krise, men kun sitt eget. Teknisk må kunne bistå helse og motsatt når en uventet hendelse oppstår.

At informantene hver for seg ser for seg hvilke kriser som kan oppstå, er positivt. Det synes som at informantenes kriseberedskap eller evnen til å se hvilke kriser som kan oppstå har en sammenheng med hvilken sektor informantene jobber i. Informantene har en større spredning i krisetyper de ser for seg enn det beredskapsplanen har. Det innebærer at informantene eller ansatte i kommunen har tanker om hva kriser er, selv om disse ikke er nedfelt i et dokument.

Det som er påfallende er at kriminelle kriser ikke er nevnt av hverken overordnet beredskapsplan som var gjeldende i 2015 eller informantene. Det betyr at kommunen ikke har tatt høyde for terroranslag som skyting på åpen gate eller bombetrusler. Det kan være to årsaker til det, for det første at kriminalitet er politiets ansvar. Dersom det skulle oppstå skyting, så er det politiets oppgave å fukke gjerningspersonen og bringe orden i samfunnet igjen. Man har ikke sett på konsekvensene en slik hendelse kan ha. Nå er beredskapsplanen fra flere år tilbake og ting kan ha endret seg senere. Det andre er at kontekst og kulturen kan spiller inn. At man bor i et lite samfunn der alle kjenner alle gjør at det er en større gjennomsiktighet her enn i for eksempel byer. Videre kan man anse skyting og bombetrusler som et “storbyfenomen” og dermed siler ut denne type hendelser som ikke-aktuelle i distriktet.

Tilbake til vann-hendelsen, så er alle informantene enige om hvilken type krise dette var. Det var en hendelse som rammet kommunens infrastruktur og dermed en fysisk krise.

6.2.3 Oppsummering krise

Beredskapsplanen og informantenes oppfattelse av type kriser kan oppleves som ulike, de oppleves som at de har en forskjellig forståelse av hvilke kriser som kan oppstå. Den personlige opplevelsen av en hendelse har fokus når informantene forteller hva en krise er, ingen nevner ROS- analyser og beredskapsplan før vi stiller de spørsmål om dette.

På spørsmålet om hvordan eller når hendelsen ble definert som en krise kommer mange uklare svar. En krise er noe uventet som skjer, og som påvirker den daglige driften av den kommunale sektoren. Størrelsen, antall berørte og varigheten på hendelsen avgjør også om informantene oppfatter det som en krise eller ikke. Ingen husker om vann-hendelsen ble definert som en krise, eller når den ble definert som en krise, men alle er enige i at det var en krise. At det er enighet om dette kan jo komme av refleksjoner i etterkant. Før vi går videre og ser på beslutninger i forbindelse med krise, så skal vi gå gjennom beredskapsplanen. I beredskapsplanen har man lagt noen føringer på hvordan beslutt skal tas og hvilke fullmakter som kan brukes.

6.3 Beredskapsplan

Vi skal først se på hvilke beslutninger som ligger i beredskapsplanen. Deretter skal vi se på om hvorvidt beredskapsplanen ble aktivert og brukt under vann-hendelsen. Det skal også gjøres en sammenligning av beredskapsplanen opp mot sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskaps for å se om planen som var gjeldende i 2015 oppfylte kravene.

6.3.1 Dokumentanalyse av beredskapsplan

Vi har sett på om overordnet beredskapsplan som var gjeldende under vann-hendelsen i 2015 oppfyller de krav som loven stiller.

I 2015 hadde kommunen en beredskapsplan, eller "*Kommunal plan kriseledelse i Karasjok kommune*" som den heter. Planen ble vedtatt av kommunestyret i 2009, og revidert i 2010. Den siste korrigeringen er gjort i 2014. Hvorvidt planen er godkjent av Fylkesmannen er ukjent for oss. Vi vet ikke heller når Fylkesmannen sist var i kommunen og gjorde tilsyn på beredskap, dette er ikke heller relevant for vår problemstilling.

Sivilbeskyttelseslovens krav er at beredskapsplanen skal inneholde: plan for kriseledelse, varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplan og en plan for informasjon. Kommunen virket å ha alle disse tingene på plass i planen fra 2010. Vi vet ikke hvilke, eller om ROS- analyser er blitt gjennomført i forbindelse med arbeidet med beredskapsplanen i 2010.

Siste korrigeringen av beredskapsplanen var i 2014, da ble noen navn og telefonnummer reviderte. Vi er ikke sikker på om de navn og nummer som står i planen er de riktige når vann-hendelsen oppsto i 2015.

Vi kan ikke se i beredskapsplanen at man oppfyller kravet om at overordnet beredskapsplan skal samordnet og integreres med kommunens øvrige beredskapsplaner, og andre relevante offentlige og private organisasjoners krise- og beredskapsplaner.

6.3.2 Beslutning i beredskapsplan

Vi har lest beredskapsplanen med et ønske om å finne hva som skrives om beslutninger i denne. Slik beredskapsplanen som gjaldt i 2015 fremstår, så sier den en del om hvem som innkaller kriseledelsen, og hvor disse skal samles. Det vi fant var at i mandatet til kriseledelsen i kommunen har man definert hvilke fullmakter rådmannen har. Det er rådmannen i Karasjok kommune som innkaller kriseledelsen når en uønsket hendelse oppstår. I analysen av beredskapsplan så vi at strategiske beslutninger i en krise-hendelse skal tas av rådmann. Det er altså rådmannen som beslutter/ avgjør om man har behov for å iverksette beredskapsplan og kriseledelse for å best mulig kunne håndtere en uønsket hendelse. Det er rådmann som har fullmakt til å ta beslutninger om hvilke ressurser som skal innhentes og hvilke tiltak som skal iverksettes.

Dette står det om mandat og fullmakt i kommunens beredskapsplan:

“Fullmakter for den kommunale kriseledelsen:

- *Rådmannen har fullmakt til å fatte beslutninger og gi ordre om iverksettelse av tiltak i akuttfasen i samsvar med beredskapsplanen i kommunen*
- *Rådmannen skal umiddelbart eller når det er mulig gi ansvarlig besluttende organer i kommunen melding om beslutninger og ordre om akutttiltak. Meldingen gis til ordføreren i kommunen.*
- *Rådmannen har fullmakt til å pålegge nødvendig overtid for kommunens personell ved krisesituasjoner.*
- *Rådmannen delegeres myndighet til å avvike fra vedtatt budsjett med inntil kr. 500.000, - ved akutt krisesituasjon når tiden ikke tillater det. I samråd med ordføreren kan dette beløpet forhøyes til kr. 4 000 000,-.” (s.7 i Karasjok kommune beredskapsplan)*

Videre så er kriseledelsen oppgaver listet opp i beredskapsplanen, disse er bl.a. innhente og vurdere situasjon i kommunene, skaffe oversikt over inntruffet hendelse og hvilke konsekvenser den kan ha for kommunen og kommunens innbyggere, holde kontakt med rednings- og innsatsleder (brann, politi, redningssentral) m.m. De skal også iverksette forskjellige tiltak som f.eks. informasjon og evakuering. Det er kriseledelsen som skal iverksette kommunale beredskapsplaner (fagplaner) m.m. Ved å se på den listen så ser vi at mye av kriseledelsens oppgave ved en krise er å ha et overordnet blick på situasjonen, og innkalle/iverksette nødvendige ressurser og fagplaner. Det fremgår også tydelig at kriseledelsen er en overordnet funksjon og at kriseledelsen skal som sådan ikke delta på eventuelle skadested, det er skadestedsleders ansvar.

I kommunes overordnede beredskapsplan kommer det tydelig frem hvem det er som skal ta beslutning dersom en krise oppstår. Som i vår case, der det er problemer i vannverket og nærmeste leder / arbeidstaker til hendelsen er fagleder. De arbeider med å løse krisen, og tar de operative beslutningene som gjelder selve løsningen av krisen. Det kriseledelsen skal beslutte er hvorvidt situasjonen er en krise og om man kan benytte virkemidlene i beredskapsplanen, som fullmakt til å gå utenfor budsjett, om det er andre tiltak som skal igangsettes og hvordan eventuelle andre problemer skal løses. Så som f.eks. vann til innbyggerne i dette tilfellet. Kriseledelsen skal ta de strategiske beslutningene, basert på den informasjonen man har og får om krisen.

Det er ordfører i kommunen som har hovedansvaret for all informasjon til befolkningen og media, dersom ordfører er borte så er det varaordfører som har hovedansvaret. Likevel om det er ordfører som har hovedansvaret, så åpner beredskapsplanen opp for at det også er leder av kriseledelsen (rådmann) sammen med ordfører som har det overordnede informasjonsansvaret. Og litt lengre inn i beredskapsplanen ser vi at man skriver i forbindelse kapitlet om informasjonsflyt "Kriseledelsen skal selv: gå direkte ut i mediene, holde informasjon leddene oppdaterte og lede pressekonferanser". Det oppleves litt rotete om hvem sitt ansvar det egentlig er å informere befolkningen og media. Vann-hendelsen bærer nok preg av dette, der verken ordfører, varaordfører eller rådmann er synlig i de nettavis artiklene som

ble skrevet. Vi har ikke fått noe tydelig bilde av hvor ordfører, varaordfører eller rådmann var under vann-hendelsen, eller hvilken rolle de hadde under krisen.

Overordnet beredskapsplan gir ingen indikasjoner på når situasjonen som har oppstått er en krise, altså terskelen til å iverksette beredskapsplanen og innkalle kriseledelsen.

Beredskapsplanen lister opp noen scenarioer som er kriser, deriblant bortfall av vann, avløp og elektrisitet. Av det kan man slutte at hver gang denne situasjonen oppstår så er det en krise. Beredskapsplanen har ikke noen retningslinjer for å vurdere situasjoner som oppstår, men den gir en oversikt over hva man skal gjøre, hvem som skal innkalles med videre. Altså er den praktiske gjennomføringen av kriseledelse beskrevet.

Beredskapsplanen bør kunne være en beslutningsstøtte i vurderingen om en oppstått hendelse er en krise, nettopp for å kunne beslutte at nå er det en krise, og unngå å havne i beslutningsfeller.

Kommunens overordnede beredskapsplan savner en klar enkel definisjon av hva en krise er, planen er mer fokusert på det praktiske som f.eks. hvem som er medlemmer i kriseledelsen og hvilken fullmakt man har.

6.3.3 Bruk av beredskapsplan under vann-hendelsen

Et av de valgte forskningsspørsmålene er *Brukes overordnet beredskapsplan som beslutningsstøtte i krise?* Nå skal analysen med bakgrunn i dette spørsmålet gjennomgås. Vi spurte informantene om hvorvidt beredskapsplanen ble brukt under vann-hendelsen i 2015.

“Jeg hadde den [beredskapsplan] med. Og da brukte jeg den som et oppslagsverk på hvordan vi skulle gjøre ting.” (A)

En av informant sa at han eller hun ikke hadde sett overordnet beredskapsplan, da vann-hendelsen oppsto, mens en annen sier at han eller hun bruker den som et oppslagsverk under den samme hendelsen. Altså er disse to informantene på hver sin ende av skalaen, med de 4 andre informantene midt imellom med at de kjente til beredskapsplanen.

“Vi hadde en beredskapsplan, men den hadde kanskje ikke avdekket denne type problemer, og det er en svakhet med den.” (C)

En informant mente at beredskapsplanen i kommunen under vann-hendelsen i 2015 var ikke “god nok”, den hadde ikke avdekket at denne typen vann-hendelse kunne oppstå. Og man var derfor ikke helt klar på hvordan man skulle møte hendelsen, kanskje mest på det strategiske planet. Den operative delen jobbet med å finne en løsning på hvorfor innbyggerne ikke fikk vann i sine kraner.

Ingen av informantene er helt sikkert på om beredskapsplanen ble brukt under vann-hendelsen, det er også usikkert om beredskapsplanen for vannforsyning var godkjent på tidspunktet når vannet forsvant.

Det er ordfører som har hovedansvaret for all informasjon til befolkningen og media, under vann-hendelsen var det ikke ordfører som gjennomførte dette. Det var en av de kommunale lederne som informerte befolkning og ble intervjuet av media. Informant (F) forteller at informasjonen som ble gitt til befolkningen var dårlig, det samme gjaldt informasjonen som ble gitt internt i organisasjonen/i rådhuset.

At en av kommunallederne gir ut informasjon til media og befolkningen istedenfor ordfører eller rådmann er jo et avvik fra beredskapsplanen. Hvorvidt ordfører i det hele tatt er involvert i kriseledelsen og løsningen av vann-hendelsen har vi ingen data på, hverken fra informanter eller arkivdata. At ordfører ikke er involvert kan tyde på at beredskapsplanen ikke ble brukt under vann-hendelsen. Rådmannen ser også ut til å ha en veldig beskjeden rolle i arbeidet med vann-hendelsen. Og det kommer ikke klart frem i hverken intervjuer eller sekundærdata om rådmannen var til stede eller ikke, og hvem som eventuelt fungerte som rådmann. Dette tyder også på at beredskapsplanen ikke var i bruk under vann-hendelsen.

“Kommunen må ha en klar/tydelig plan: hvem er det som har ansvar, hvem skal fungere, hvem skal man ringe, og i det hele tatt når sånne hendelser oppstår.” (B)

En godt utarbeidet beredskapsplan tar utgangspunkt i en helhetlig ROS- analyse, disse er enhver kommune i Norge lovpålagt å ha på plass og det er Fylkesmannen som fører tilsyn med kommunen. En av våre informanter sier det at det er ikke nok med en beredskapsplan som ligger i en skuff og tilfredsstillter Fylkesmannen, men den må også være kjent i organisasjonen og brukes når uønskede hendelser oppstår. Beredskapsplanen skal være et verktøy for å kunne håndtere en krise bra.

“Beredskapsplanen skal alltid være oppdatert og vi hadde ikke det, vi hadde en gammel plan ved den hendelsen [vann-hendelsen]. Som ingen kjente. Og det var klart en utfordring for oss” (F)

Planene var på hendelses tidspunkt ukjent for flere av de ansatte, og fungerte ikke som det verktøy som er tenkt at en beredskapsplan skal være. Det er en utfordring at et så viktig dokument er ukjent. At det heller ikke er oppdatert er også et problem. Når man står ovenfor en krise, så vil man ha en plan og at den skal være oppdatert. Dersom den skal fungere som man ønsker, så må man ha opplæring og øvelser må gjennomføres kontinuerlig.

Et av poengene med beredskapsplanen og ROS-analysene må jo være at man utvikler en felles forståelse av hva krise er og hvordan den kan løses. Ikke minst også om hvordan samhandlingen på tvers av sektorer skal foregå. Lunde (2014) kaller dette for å utvikle en felles mental modell.

“Den forståelsen på tvers av sektorene er viktig. Det kan være krise her, men ikke der. Men likevel er det en felles krise. [...] Og om vi ikke agerer slik, så blir det privat praksis.” (E)

En felles mental modell skal være til hjelp i vurderingen av informasjon, altså i tolkningen av signaler på krise og i vurdering av varslinger om krise. Videre er en felles forståelse til hjelp i beslutninger om iverksetting av tiltak fordi man greier å analysere situasjonen bedre og finne de riktige tiltakene for å avslutte krisen eller hindre den i å eskalere. Den felles mentale modellen vil også være en støtte i etablering av metoder eller prosedyrer for samhandling på tvers av sektorer og avdelinger som organisasjonen trenger i krisesituasjoner. Ikke minst er en felles

mental modell viktig for å kunne ta de riktige strategiske beslutningene som kriseledelsen må ta. (Lunde, 2014)

6.3.4 Oppsummering beredskapsplan

Analysen av det informantene sier om beredskapsplan er at det i kommunen har vært lite fokus på beredskapsarbeid, deriblant utarbeidelse av beredskapsplan og ROS-analyser. Det er uklart hvorvidt beredskapsplanen ble brukt under vann-hendelsen i 2015. Dårlig kjennskap til overordnet beredskapsplan kan tenkes påvirke oppfattelse av en hendelse som en krise, og beslutninger som tas i forbindelse med en hendelse og krise.

Informantene har ikke mye å si om beredskapsplan i kommunen generelt, mer enn at det er noe som har vært lite prioritert og at man nå arbeider med å utvikle nye/bedre beredskapsplanen.

Informantene har gitt uttrykk for at noen av de ikke var kjent med beredskapsplanen under vann-hendelsen i 2015 og at den planen som da var i bruk ikke var godt nok utformet. Det oppfattes som at informantene er bevisst om at beredskapsplanen er viktig, og at det er ikke nok at man har en plan for å tilfredsstille Fylkesmannen men at også planen skal være kjent blant kommunens ansatte. Flere av informantene påpeker at arbeid med ROS er noe man har vært dårlig på, og at man etter vann-hendelsen ble nødt til å gjøre ROS- analyse for vannforsyning.

6.4 Beslutninger

Vi skal analysere og se hva dataen som vi har samlet inn sier om beslutninger, fremfor alt om beslutninger som tas i forbindelse med en krise i kommunal sektor. Beslutninger er litt enkelt sagt å identifisere et problem, vurdere konsekvenser og løsningsalternativer, for så å velge en løsning og sette den ut i livet. (Jacobsen og Thorsvik, 2013)

Informantene sier at for at ledelsen skal kunne vurdere og ta strategiske valg, må informasjon om oppstått hendelse komme.

*“Men da tar de kontakt med meg, og jeg må da vurdere “hva nå, hvem må jeg involvere nå”.
Og det må gå tjenestevei” (A)*

Informasjonen skal i hovedsak komme tjenestevei. En ansatt skal informere sin leder om en oppstått hendelse, og det er lederen som vurderer videre hvilken type hendelse som er oppstått og hvordan man skal møte og håndtere den oppståtte hendelsen. Beslutninger i kommunen er et ledelsesansvar, og det å ha beslutningslinjer anses som viktig. Beslutninger må tas når man er i en krise. Av dette kan man tolke at når fagleder eller enhetsleder har vurdert hendelsen å være noe de ikke greier å løse alene, så gis det melding videre til kommunalleder om situasjonen som har oppstått. Slik at kommunalleder kan ta dette videre med rådmann. Det er så rådmann som beslutter om overordnet beredskapsplan og kriseledelse trengs for å kunne håndtere hendelsen på best mulig måte, og om de skal aktiveres.

Hvorvidt beslutningen om man er i en krise tas, og om beredskapsplan og kriseledelse skal aktiveres virker ikke være tydelig. Informantene nevner at det å ta beslutninger er et lederansvar, og at beslutningen om man er i en krise skal tas av rådmann. Likevel så er man også bevisst på at beslutningen om en uønsket hendelse er en krise, er en felles beslutning. Dette i regi av at enten kriseledelsen eller at rådmann i “samråd” med den som varsler om hendelsen, enten beskjeden kommer fra kommunalleder, enhetsleder eller fagleder blir enige om at hendelsen er en krise som krever overordnet beredskapsplan og kriseledelse.

“Hvis det kommer en situasjon der kriseledelsen må samles, så er det der det defineres hva er en krise.” (D)

På ene siden sier man i kommunen at beslutningen om man er i en krise er en felles beslutning, på andre siden at det er rådmannens beslutning. Det kan bety at når det i diskusjoner om den oppståtte situasjonen er en enighet om at dette er en krise, så er beslutningen felles. Mens dersom noen er uenige i rådmannens vurderinger av situasjonen, så har rådmannen det siste ordet og tar beslutningen alene. “I mange tilfeller vil det med andre ord være ulike subjektive synspunkter på om vi er i krise eller ikke. I noen tilfeller vil det være behov for at noen faktisk definerer situasjoner som en krise.” (Engen m.fl., 2016, s.261)

Informantene er klare på at kriseledelsen er ikke operativ, men tar de strategiske beslutningene som behøves.

“Kriseledelsen skal ikke løse noen problem, men avhjelpe situasjonen rundt og skaffe til veie de ressurser som er nødvendig. Man løser ikke noe som helst i et møterom” (D)

Kriseledelsen ved rådmann eller ordfører informerer lokalsamfunnet om hendelser, og skal ha en overordnet oversikt over hendelsen. Den berørte enheten eller faglederen skal rapportere inn til kriseledelsen, og holde dem oppdaterte. Det er den berørte enheten eller faglederen som skal ta de operative vurderingene og beslutningene, i samråd med kommunalleder eller andre fagpersoner. Dersom kriseledelsen skal kunne ta de nødvendige strategiske valgene og beslutt, må informasjonen komme til dem. De strategiske valgene kan være f.eks. at skaffe nødvendige ressurser, kan man hente ansatte fra andre enheter eller må man leie inn eksterne firmaer til å løse oppgaven.

Ved å aktivere beredskapsplan og kriseledelsen får rådmannen en fullmakt til å avvike fra vedtatt budsjett, dette i henhold til kriseplanen. Når en hendelse oppstår, der man ser at det vil trenge mye ressurser, så vil en beslutning om å aktivere beredskapsplanen gjøre det enklere å iverksette de nødvendige tiltakene, uten å måtte fokusere på den økonomiske biten - som ellers er viktig i kommunen. Overordnet beredskapsplan gir også fullmakt til å avvike fra innkjøpsreglement og anbudsbestemmelser, når situasjonen tilsier det. Men man må kunne forsvare den beslutningen man tar, når man går utover budsjett. Det skal være en begrunnet beslutning, ikke noe som “brukes lett”.

Man kan komme i en situasjon der man ikke ønsker å ta en beslutning eller gi informasjon, da det kan virke som at man mangler informasjon selv om den hendelsen man står i. Man velger da å vente til man har et 100% sikkert bilde av hendelsen før man informerer og tar beslutninger.

“Du har tidspress, du må bare ta en beslutning. Og den beslutninger må man leve med.” (E)

Når kommunen er i en krise så må man ta beslutninger, uansett om man er under tidspress eller mangler informasjon. I slike situasjoner vil holdninger eller prinsipper til beslutninger komme til syne, enten man er bevisst på det eller ikke.

6.4.1 Proaktive beslutningsprinsipper

I teorikapittelet var vi innom begrepet *proaktiv*, og for at en krise skal bli håndtert på en suksessfull måte må man kunne ta proaktive beslutninger.

Vi spurte ikke informantene om proaktivitet, om de var kjent med begrepet eller ikke, om man mente at man var eller ikke var proaktiv i sine beslutninger. For å kunne se om man tar proaktive beslutninger i en krisesituasjon så skal vi analysere når og om man aktiverer beredskapsplan og kriseledelse under vann-hendelsen. Det er usikkerhet om hvorvidt man aktiverte beredskapsplan og kriseledelsen under vann-hendelsen. Det er mange år siden det skjedde, og informantene husker kanskje ikke detaljene. Det kan også være at man hadde aktivert kriseledelsen men ikke satt samlet på ett sted, eller at man hadde aktivert kriseledelsen selv om man ikke definerte den som en kriseledelse. Vi tolker det som at man ikke hadde en proaktiv- beslutningsprosess under vann-hendelsen. Det begrunner vi med usikkerhet omkring om beredskapsplan og kriseledelse var aktivert og hvordan informasjon ble frigitt/publisert. Allikevel var man proaktiv i noen prosesser, men oppfattes som at det tok lang tid før man tok de beslutningene. Et av de er b.la når man besluttet å innkalle sivilforsvaret, sånn at man fikk pumpet vann direkte inn i vannrenseanlegget, på den måten fikk man en nødløsning og samfunnet fikk vann i kranene igjen. Det tok et døgn fra meldingen om vannproblemene kom til man innkalte sivilforsvaret. Tiltaket var et risikoreducerende i forhold til at man forebygger videre negativ utvikling av krisesituasjonen, men det “riktige” problemet ble ikke løst av den grunn, men kan tenkes at de som jobbet med de operative beslutninger fikk mindre “press” på seg. Vi har ikke nok eller riktig data til å kunne si noe om mobilisering, rekvirering og anmodning av ressurser, hvordan de beslutninger foregikk. Det vi vet er at man måtte leie inn ekstern maskinentreprenør når man fant feilen, dette for å kunne reparere den. Vi vet også at de personene som fant feilen, ikke kom inn i krisen/feltet før etter lang tid, og at det oppsto en diskusjon i ledelsen før disse ble hentet inn. Dette er tegn på at man ikke hadde en proaktiv beslutningsprosess.

Lunde (2014) har tre prinsippet som brukes når man skal ha en proaktiv prosess. Disse prinsippene kom frem i intervjuene når vi spurte informantene om når kriseledelsen skal aktiveres. Hvorvidt informantene er kjent med disse prinsippene vet vi ikke, men de virker likevel reflekterte i forhold til det å iverksette tiltak tidlig, ha nødvendige ressurser tilgjengelig og at riktig informasjon til befolkningen skal gis tidligst mulig.

Sikker usikkerhets- prinsippet handler om ikke være redd for å iverksette beredskapsplanen, tiltak og mobilisere ressurser for å forhindre at hendelsen utvikler seg til en kritisk situasjon eller krise. Noen av informantene er innom det at det er bedre å rykke ut til en hendelse enn å avvente og se, da kan det være for seint og hendelsen har utviklet seg til en større krise. Men det er ikke enighet mellom informantene her, en informant løfter frem det at dersom man ikke har nok informasjon, eller føler at man “mangler” informasjon så vil man ikke gi noen beskjed/informasjon videre i systemet eller ta beslutninger. Da velger man at avvente, dette er i motstrid til dette prinsippet, da prinsippet sier at eneste gangen man ikke skal iverksette er når man er 100% sikker på at det er det riktige besluttet.

Informantene sier også noe om at det er viktig å handle med en gang en uønsket hendelse oppstår. Ved å “rykke ut” tidlig kan man forhindre at hendelsen utvikler seg til en kritisk situasjon. Dersom man venter for lenge med å ta beslutninger om å løse hendelsen, så vil det fort kunne være for sent, og man står da overfor en krise som vil kreve mer ressurser for å løses og som vil kunne påvirke den daglige driften og samfunnet på negative måter.

Men at informantene er klar over at man bør handle raskt, så er det ikke sikkert de faktisk gjør det når en situasjon eller hendelse oppstår. Og det er også utenfor denne studien å undersøke om det er samsvar mellom “liv og lære”. Svaret kan derfor være et uttrykk for å være “politisk korrekt” uten at vi har noe belegg for å påstå det.

Moderat overreaksjoner-prinsippet handler om å tidlig mobilisere de ressursene man kan trenge, slik at nødvendige tiltak kan iverksettes fortløpende. Ved arbeidet å løse vannhendelsen var ikke den nødvendige kompetansen tilgjengelig når hendelsen oppsto, den kom inn senere.

I beredskapsplanen fra 2010 så har rådmannen fullmakt til å fatte beslutninger og gi ordre om iverksettelse av tiltak når en krise oppstår, disse skal være i samsvar med beredskapsplanen. Vann-hendelsen skjedde i forbindelse med en søndag, og forløpte gjennom uken som fulgte, mandagen var en helligdag/fridag. Informant F nevner at det var flere personer på arbeid “døgnet rundt” i forbindelse med å finne feilen og en løsning. Man trengte også å kjøpe tjenester fra en lokal entreprenør under feilsøkingen, disse kostnadene kom utover budsjettet. Vi har ikke spurt om hvorvidt denne fullmakten ble brukt, men vi har tolket det sånn at det ble tatt en beslutning om at de menneskelige ressursene trengte man og at man må dekke kostnadene og avvike fra vedtatt budsjett for å få vann i kranene igjen. Når riktig ressurs eller kompetanse ble tilgjengelig, så ble feilen raskt funnet og rettet.

Første informasjons-prinsippet er at man alltid skal være i forkant når informasjon skal publiseres/gis. Ferdige utkast av pressemeldinger og lignende bør være tilgjengelig i beredskapsplanen. Under vann-hendelsen tok det lang tid før innbyggerne fikk beskjed om hvorfor kranene var tomme, og det tok også lang tid før det var vann i kranene igjen. Vi har ikke intervjuet noen innbyggere, men fra de dokument vi har samlet fra sosiale medier så kan vi se at innbyggerne var frustrerte. Informantene forteller at man under vann-hendelsen var alt for treg/dårlig på å få informasjon ut til innbyggerne, Dokumentanalysen viste også at kommunen har utarbeidet retningslinjer, en som omhandler strategi for mediehandling - generelle råd og veiledninger og en om pressemeldinger og eksempel på pressemelding, vi antar at disse ikke ble brukt med bakgrunn på det som er skrevet av nettavisartikler. Av dette tolker vi at første informasjons- prinsippet ikke brukes under vann-hendelsen.

Når en krise oppstår har ledelsen begrenset med tid før og når beslutninger må tas, da vil det være viktig å være sikker på hvem det er som skal ta beslutninger, hvem som er leder under krisen osv. Kriseledelsen i kommunen skal ta de strategiske beslutninger og valgene, disse skal være basert på den informasjon som kommer fra hendelsen og i henhold til gjeldende beredskapsplaner. Den enhet som er berørt av hendelsen skal ta de operative vurderingene og beslutninger for å løse hendelsen, for at de skal få den nødvendige støtten, og ressursene må man holde kriseledelsen oppdatert og kommunisere hvilke behov man har, og hvor man står i forhold til å løse hendelsen.-

De proaktive prinsippene skal hjelpe en å unngå å havne i beslutningsfeller under krisehåndteringen. I beskrivelsen av vann-hendelsen gis det indikasjoner på at det har vært beslutningsfeller tilstede.

6.4.2 *Beslutningsfeller*

Beslutningsfeller er ulike reaksjonsmønstre som kan oppstå når en beslutningstaker får melding om problemer eller krise.

En første felle vi kan tolke ut fra analysen er optimismefellen. Dette gir seg utslag i at man har en "avslappet" holdning til problemene. Man tenker at det pleier å være problemer med vannverket, og vi har greid å løse dem, så vi greier det sikkert denne gangen også. "*Det så ut til at dette greier vi å løse.*" (E)

I en slik beslutningsfelle gjør man flere feilslutninger. Den første er at man feiltolker indikasjoner på et problem, og anser disse signalene å være ufarlige eller ubetydelige. Det gjør at man ikke tar tak i ting, slik at krisens virkninger minimaliseres. Altså man hindrer ikke krisen i å eskalere og å bli verre. Man ser ikke omfanget av problemet, altså hvem som potensielt kan rammes av dette eller hvilke konsekvenser som kan komme. En stans i vannforsyningen vil som oftest ramme store deler av befolkningen. At tiden det tar fra man oppdager problemer til man finner en løsning kan forverre situasjonen. I dette tilfellet med brudd i vannforsyningen gjør tiden som går at sikkerhetsreservoaret tømmes, noe som igjen kan gi skader på anlegget.

Videre kan optimismefellen preges av hvordan informasjonen ble formidlet fra «gutta på gølv» oppover i hierarkiet til den som skal ta beslutninger. Dette gjelder både hvilken informasjon som ble gitt og hvordan denne ble formidlet. Og deretter hvordan oppfattes og tolkes informasjonen av beslutningstakeren. Dersom informasjonen som gis er at det er problemer i vannrenseanlegget, men unnlater å si at problemene medfører full stans i distribusjonen av vann, så vil naturlig nok beslutningstakeren lettere kunne havne i optimismefellen, og dermed ta feil beslutninger.

Bekreftelsesfellen er den andre beslutningsfellen som har oppstått. Her søker man bekreftelse på at man har forstått situasjonen riktig, at situasjonen faktisk er så ille som andre sier. Og at den informasjonen man får er riktig. Og at man får verifisert informasjonen man får om situasjonen på ulike måter.

“Jeg hadde aldri vært borti noe slikt. Det er verst i begynnelsen, da må man prøve å skaffe seg en oversikt og hva som er problemet, og så analysere situasjonen.” (F)

Dersom man mangler erfaringsgrunnlag som man kan bruke som støtte i beslutninger, hvordan skal man gjøre den riktige beslutningen da? Hvis de forskjellige fagpersonene, både underordnede og eksterne fagpersoner kommer med motstridende meninger om kriseomfanget og hva som skal til for å løse den, så kan man fanges i et ønske om å være sikker på at man har forstått ting riktig for å kunne ta de riktige grepene. En informant sier også at man ikke bør eller kan gi ut informasjon til publikum før man har all informasjon selv og ser sikker på at det man informerer vil “holde”.

Lunde (2014) har også listet opp to til beslutningsfeller, den ene innrammingsfellen som handler om at måten man får presentert informasjon om en uønsket hendelse på, vil kunne gi innflytelse på de valgene som blir tatt for å håndtere hendelsen på. Den andre beslutningsfellen er status quo, der man har et ønske om å heller opprettholde nåværende situasjon, enn å ta tak i en ubehagelig hendelse. Hvorvidt man var i disse fellene, eller hvordan man eventuelt klare å unngå disse vet vi ikke. Vi har ikke fått tak i sekundærdata fra tidlige tidspunkt eller data fra informantene om hvordan varsling eller første informasjon om vann-hendelsen ble formidlet eller forstått.

6.4.3 Oppsummering beslutning

Informantene er enige om at beslutninger er noe som må tas når man står ovenfor en krise, det være seg om man har nok informasjon eller ikke, om man er presset på tid eller ikke. En informant sier likevel at informasjon ikke kan gis videre hvis man ikke har et helhetlig bilde av hele hendelsen eller krisen. Det oppleves tilfeldig når i hendelsesforløpet (når en krise oppstår) at rådmannen tar beslutningen om å aktivere beredskapsplan og kriseledelsen, kan virke som at en “betingelse” for dette er at man behøver ressurser som vil koste penger. Når

man har aktivert og sagt at man er i en krise så får rådmann fullmakt til å bruke penger (innenfor en viss ramme) utover budsjett før å kunne løse krisen. Som nevnt i analysen av vann-hendelsen, så er vi usikker på rådmannens rolle i forbindelse med vann-hendelsen. Og vi kan derfor ikke med sikkerhet si om rådmann aktiverte kriseledelsen og beredskapsplan. Vi har heller ikke fått noen klare signaler på om det var noen annen (eller hvem det var) som tok den beslutningen, og aktiverte disse.

Under vann-hendelsen var man lite proaktiv i hvordan man håndterte hendelsen og man var i flere beslutningsfeller på grunn av det.

6.5 Kontekstens betydning for kriseforståelsen og beslutningstaking

Noen av informantene nevnte i intervjuet at samisk kultur kan ha betydning for hvordan kriser forstås. Kultur defineres gjerne som tanke-, kommunikasjon- og atferdsmønstre hos mennesker, og dette gjelder på alle felt i samfunnet, uavhengig om det er organisert eller ikke. (Schackt, 2009)

De mest synlige kulturtrekk er språk, klesdrakter, mattradisjoner, ulike tradisjonelle næringer og kunst av ulik art. Nærhet til naturen og sterke familie- og slektsbånd trekkes gjerne frem som sentrale verdier i den samiske kulturen. Den samiske kulturen er også rik på fortellertradisjoner gjennom sagn, eventyr, poesi og joik. Samisk skriftspråk er relativt nytt, de første bøkene skrevet av samer kom på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. (Gaski & Berg-Nordlie, 2009)

En av informantene C beskrev at den samiske kulturen har en *uformell tone*, både i kommunikasjonen og måten beslutninger tas på. Informant D mente at samer har det å *klare seg [oss] selv* liggende i ryggmargen. Hen nevnte også *indirekte kommunikasjonsmåter og fortellertradisjoner* som en del av den lokale kulturen, og at dette kan gi utfordringer i deling av informasjon, spesielt skriftlig. Informant D nevnte også forholdet til tid, at *det jeg ikke rekker i dag, det gjør jeg i morgen*. Informant E nevnte at i den samiske kulturen er *stor grad av sinnsro*, av høy verdi. *Det er ikke en krise før det står om livet*. De fleste informantene sier at det kan være kulturelt betinget hvordan man håndterer og oppfatter en krise. At i det samiske (indre Finnmark) så er det ikke en krise før det står om livet.

“Å erkjenne at det er en krise, det er en barriere hos oss. I hvert fall blant samer.” (E)

Disse kulturelle verdiene vil være med på å forme tolkningsgrunnlaget for å forstå situasjonen som har oppstått, altså en siling av hvilken informasjon som anses viktig og hva som kan utelukkes. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s.319)

Men en krise, er en krise uansett om du er samisk eller ikke. (F)

Et flerkulturelt samfunn vil kunne påvirke måten man definerer og håndterer en krise på, det samme vil skje om man er i en by eller på bygda, dette mener i hvert fall våre informanter.

Informantene oppga i intervjuene ulike trekk ved den samiske kulturen som er fremtredende verdier. Samfunnskulturen vil påvirke organisasjonskulturen. Kulturen, både den i samfunnet og i organisasjonen, virker som et informasjons filter (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 320). I det ligger at kulturelle verdier er en del av tolkningsgrunnlaget man har for å vurdere hendelser. Slik var det nok i vann-hendelsen også.

På oppfølgingsspørsmål til temaet kultur om informantene tror det er forskjell på befolkningens forståelse eller aksept for kriser svarte de fleste at det tror de nok.

“Det ligger i ryggmargen at vi skal klare oss selv” (D)

Befolkningen antas å ha en stor grad av selvstendighet i forhold til å finne løsninger. Det kan også bero på at de naturgitte forutsetningene er tilstede, dvs. at når vannet forsvinner så finnes det rene vann, bekker og elver i nærområdet der man kan hente vann. Lavt befolkningstall gjør at krisens omfang blir mindre da antall berørte er relativt lavt, sett i forhold til byer/sentrale strøk. Kanskje er også avhengigheten til offentlig infrastruktur lavere i distriktet enn i by. Men alle informanter presiserte at de ikke har erfaring fra større byer, kun fra distriktet.

Videre vil synet på kriser, at det ikke er krise før det står om livet, påvirke forståelsen av situasjonen. For noen vil situasjoner som ikke går på livet løs skaleres ned til en uønsket

hendelse og det ageres ut fra det. Forholdet til tid kan også spille inn, med at “kommer tid, kommer råd”. Og selv om tiden går og man ikke finner en løsning, så er det ikke en krise så lenge situasjonen ikke går på livet løs. Innbyggerne har en viss forventning til at kommunen skal informere om og løse uventede hendelser relativt rask, denne forventningen nevner informantene, men hva som anses som raskt avhenger av forholdet til tid. Og kanskje vil innbyggernes forventninger være med på å avgjøre om en hendelse er en krise. De kulturelle verdiene påvirker valget mellom ulike løsningsalternativer. Beslutningstakeren vil tenke over hvilket alternativ som er det beste for ens egen organisasjon eller lokalsamfunn. I så måte kan kulturelle verdier kunne gi noen retningslinjer for hva som er bra og hva som er dårlig. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, s. 320).

Også det å holde hodet kaldt ble trukket frem som viktig. Å beholde roen og ikke la følelsene løpe av med seg kan være en positiv verdi i krisesituasjoner, da det er med å gjøre at man kan ta veloverveide valg.

“Definisjonen er situasjonsbetinget og hendelses betinget” (D)

Det å vite om man står ovenfor en krise, og hvilken type krise det er, er situasjons- og hendelses betinget. Konteksten, som f.eks. samfunnets kultur, rundt hendelsen er med på å avgjøre om situasjonen oppfattes og tolkes som en uønsket hendelse eller krise.

6.6 Oppsummering av analyse og drøfting

I det her kapitlet har vi presentert hvordan empirien rundt kriser og beslutninger har kommet frem. Vi har satt de ulike temaene og teoriene opp mot hva informantene sier og hva som kan tolkes ut av overordnet beredskapsplan som var gjeldende under vann-hendelsen i 2015. På den måten har vi fått en analyse og drøfting som vil kunne gi oss svar på valgt problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål.

7.0 Avsluttende kapittel

I det avsluttende kapitlet skal vi besvare problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål, og komme med forslag til ny forskning.

7.1 Konklusjon

I studiet undersøker vi hvordan krise forstås og hvordan det besluttes at en oppstått hendelse er en krise i Karasjok kommune. Vår overordnede problemstilling var Hvordan **besluttes det at en hendelse er en krise i kommunal sektor?** de tilhørende forskningsspørsmålene var *hva er en krise? hvordan besluttes det at en hendelse er en krise? og hvordan brukes overordnet beredskapsplan i krise?*

Hva er en krise?

Vi undersøkte først hvordan krisebegrepet forstås og defineres blant informantene. Det var ulike svar på hva som vektlegges i begrepet. Noen mente at en krise er når hendelser har store konsekvenser for befolkningen, eller at hendelsen har mange involverte. Mens andre igjen vektla at en krise truer liv og helse. Informantene mente også at omfanget av hendelsen, enten med hvor mange som er involvert, eller hvor mange som blir berørt, er med å avgjøre om hendelsen er en krise. Dette er i hovedsak i tråd med de definisjonene av krise som vi la til grunn for studien.

Informantene mente også at tiden det tar fra hendelsen oppstår til den løses eller avsluttes også er med i vurderingsgrunnlaget for å definere en hendelse som en krise. Dersom det ser ut til at en oppstått hendelse løses innen 2-3 timer, så er hendelsen uønsket. Men dersom det tar lengre tid, eller det er uvisst hvor lang tid det tar å løse hendelsen, så er den en krise. Dette tar ingen av de teoriene vi hadde valgt med som kriterium. Kanskje kan teoriene nyanseres på det punktet.

Det viste seg også at informantene ikke hadde en ensartet forståelse av krisebegrepet, og definerte vann-hendelsen ulikt. De fleste mente vann-hendelsen var en krise på grunn av omfanget den hadde og antall berørte. Hendelsen rammet hele Karasjok tettsted og alle innbyggerne ble berørt. Men en av informantene mente hendelsen ikke var en krise siden liv og helse ikke var truet, hendelsen var bare uønsket. Oppfattelsen av om en hendelse er en krise i Karasjok kommune, oppleves å være preget av den personlige oppfattelsen. Mitroff og Alpaslan referert i Unsgaard og Silkoset (2006) grupperer kriser etter hvilken type de er, som f.eks. fysiske kriser (brudd i infrastruktur), omdømmekriser (logo misbruk eller rykter). Vi sammenstilte informantene, overordnet beredskapsplan og denne grupperingen i samme tabell og oppdaget at det er forskjell mellom informantene, og mellom informantene og overordnet

beredskapsplan. Informantene så for seg et større spekter av kriser enn det beredskapsplanen inneholdt. Vi så også at informantene og den overordnede beredskapsplanen ikke så alle typer kriser som teorien lister opp.

Hvordan besluttes det en hendelse er en krise?

Hvorvidt en kommune er i eller har en krise besluttes av rådmann. Det er rådmann som vurderer og innkaller kriseledelsen ved behov. Opplevelsen av en hendelse blant personer vil naturlig være ulik, mennesker er forskjellige. Beslutninger om en krise skal ikke bare tas av rådmannen, men det må også tas en beslutning hos den som oppdager hendelsen om å informere videre om hendelsen. Denne informasjon må gis oppover i systemet (tjenestevei). Og personer med riktig beslutningsmyndighet skal ta beslutninger om hvilke tiltak som skal igangsettes og hvilke ressurser som skal brukes.

Proaktivitet trekkes i litteraturen frem som en viktig egenskap når beslutninger i en krise skal tas. Vi så på tre beslutningsprinsipper og fire beslutningsfeller. Vi så at ingen av beslutningsprinsippene så ut til å være i bruk under vann-hendelsen.

Beslutningsfeller er ulike typer feilslutninger som kan oppstå eller være til stede i beslutningsprosessen. Lunde (2014) har utviklet en teori om hvilke beslutningsfeller som kan gjøre seg gjeldende i krisesituasjoner. Av 4 ulike beslutningsfeller så vi at 2 var til stede under vann-hendelsen. Optimismefellen ga seg utslag i at man tok for lett på hendelsen og antok at man greier å løse den med egne ressurser. Det tok derfor en del tid før man involverte flere for å finne en løsning. Bekreftelsesfellen gjorde at man søkte å få bekreftet informasjonen man får om hendelsen er riktig og at situasjonen er så kritisk som noen påstår.

Beslutningen om at hendelse er en krise tas til syvende og sist av rådmannen, men ofte tas denne beslutningen i samråd med den som varsler om problemer og/eller kommunallederne. Dette i henhold til overordnet beredskapsplan. Vi har ikke funnet et entydig svar på når rådmannen beslutter at en hendelse er en krise, eller om rådmann i det hele tatt var en del av kriseledelsen ved vann-hendelsen. Overordnet beredskapsplan angir ingen kriterier, terskler eller dimensjoner en hendelse kan vurderes etter for å vurdere om det er en krise. Slik sett kan ikke beredskapsplanen brukes som beslutningsstøtte i en krisesituasjon.

Beredskapsplanen angir noen fullmakter til rådmannen som kan benyttes i krisesituasjoner. Dette er spesielt fullmakt til å avvike fra vedtatt budsjett. Denne fullmakten ser ikke ut til å påvirke beslutningen om krise, da informantene virket restriktive med å benytte denne fullmakten. Vi fant ikke noe klart svar på når det besluttes at situasjonen er en krise og kriseledelsen og beredskapsplanen aktiveres.

Hvordan brukes overordnet beredskapsplan i krise?

Kommunen hadde overordnet beredskapsplan på plass. Beredskapsplanen var lite kjent blant informantene under vann-hendelsen, og det er usikkerhet om hvorvidt beredskapsplanen ble brukt eller ikke under vann-hendelsen. Siden vi fant at håndteringen av vann-hendelsen avviker en del fra de retningslinjene som beredskapsplanen hadde og at informantene ikke husker om den var i bruk, konkluderer vi med at beredskapsplanen ikke var i bruk under vann-hendelsen.

I gjennomgangen av overordnet beredskapsplan fra 2010, og som var gjeldende i 2015, fant vi at den stort sett var i henhold til gjeldende regelverk. Den største mangelen var at den ikke var samordnet med andre beredskapsplaner i kommunen og ikke samordnet med relevante myndigheters og organisasjoners krise- og beredskapsplaner.

Vi vil påstå at en del av hensikten med en beredskapsplan er at den skal brukes som beslutningsstøtte i en krise. Den skal hjelpe en organisasjon, i dette tilfellet kommunen, å møte og å håndtere kriser som oppstår.

Det er likevel vanskelig for oss å si noe om hvordan beredskapsplanen fungerte i praksis. Ja, man oppfyller for så vidt regelverket, men hva hjelper det om planen ikke er kjent i organisasjonen og den ikke brukes når man står ovenfor en krise.

En krise kan være så mye, alt fra en hendelse i sitt eget hjem til en skogbrann og alt der imellom. Noen hendelser vil være tydelige kriser, mens andre ikke like klare. Vi har sett i studien at mennesker oppfatter uønskede hendelser ulikt, og det er nok naturlig. I en organisasjon mener vi til vil være en fordel dersom ansatte har en noenlunde lik oppfattelse av

hvilke typer hendelser som er en krise. Og hva man skal gjøre når en s nn hendelse oppstår. Det er her det er man trenger en beredskapsplan, som er kjent blant de ansatte.

Beslutningstakeren er alfa og omega her, fordi det er denne som setter ting i gang, eller lar være å sette ting i gang. Beslutningstakeren er den som tolker signaler, vurderer informasjonen, prøver å vurdere konsekvenser og finne løsningsalternativer.

For at en krise skal bli håndtert som en krise, er man avhengig av at et menneske beslutter at vi er i en krise nå! Dersom man ikke sier det høyt, så vil man ikke kunne møte hendelsen på riktig måte. Det mennesket som skal ta denne beslutningen bør være opplært og kjent med sin organisasjons beredskapsplan og krisearbeid. Dette for å kunne ta det besluttet at nå har vi en krise, og for at raskt kunne iverksette nødvendige tiltak.

For å kunne forstå eller vite at en hendelse er eller blir til en krise, bør det første “varselet” være at den ordinære rutinen / arbeidsmåten ikke er tilstrekkelig. Det daglige arbeidet skal fortsette, samtidig som man skal håndtere en situasjon/hendelse, der det ikke funker - ja da må man erkjenne at man står ovenfor en krise.

For at klare å kunne håndtere en krise på en god måte, må beslutningstakere være proaktiv i sine beslutninger. At man fokusere på å løse hendelsen på best mulig måte først, og n r den er l st, ja da kan man fokusere og se på årsaken til at man havnet i den oppståtte hendelsen. Man bør unngå å havne i en beslutningsfelle, og være seg bevisst de tre prinsippene som i korte drag handler om at tørre å iverksette beredskapsarbeidet, mobilisere tilstrekkelige ressurser og alltid være først ute med informasjon om det som har oppstått.

Situasjonsforst elsen gjøres på bakgrunn av de kulturelle verdiene man har, på bakgrunn av den begrepsforståelsen man har og den holdningen man har til kriser og de eventuelle beslutningsfellene som kan oppstå i situasjonen. Og beslutningene må tas på grunnlag av den tilgjengelige informasjonen, på grunnlag av tidspress og på grunnlag av påvirkning fra omgivelsene, som fagpersoner, lederkolleger med videre.

Beslutningstakeren er ikke bare én person, det er mange personer i en organisasjon eller et system der menneskene skal samhandle med hverandre. Slik at en persons kriseforståelse og beslutninger påvirker neste persons beslutninger, både i form av hvilken informasjon som gis om den aktuelle krisen og hvilke beslutninger eller handlinger den første personen har gjort i forhold til krisen. Dermed blir dette en snøball som begynner å rulle. Dess flere ledd det er foran rådmannen eller den som skal ta den endelige beslutningen, jo mer siling av informasjon blir det. Siling av informasjon kan være positivt, fordi beslutningstakeren ikke blir overlesset med informasjon, men får den viktigste informasjonen som behøves. Men ulempen er at det kan bli knapt med informasjon, hvis viktig informasjon siles ut på veien. Og man ender opp i en beslutningsfelle? Men en av de proaktive beslutningsprosessene sier at eneste gangen man ikke skal mobilisere ressurser og iverksette tiltak er når man er 100 % på at det ikke trengs.

7.2 Lokal kultur påvirker

Ett funn i vår analyse var hvordan kulturen i konteksten rundt en uønsket hendelse påvirker oppfattelsen av en krise og hvordan beslutninger som tas. Karasjok kommune er en flerkulturell kommune, der flesteparten ikke har en etnisk norsk kultur. De fleste er samer, og noen er norske, andre finlendere og en liten andel fra andre kulturer fra andre land.

Informantene trakk frem at den samiske kulturen og kulturelle verdier som en del av tolkningsgrunnlaget for en hendelse, og dermed også som en del av grunnlaget for en beslutning. Altså når samfunnskulturen har som verdi at man skal klare seg selv, så er det ikke krise før man ser at man ikke greier seg selv.

Sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift gir ingen åpning for lokal kultur, men legger opp til at kriseberedskap skal være likt over hele landet. Heller ikke teoriene vi hadde valg tok inn det aspektet, hverken i forhold til krise eller i forhold til beslutninger.

De valgte teoriene om beslutninger tar ikke høyde for at lokal kulturen til menneskene som tar beslutning er eller kan være med på å påvirke hvordan og/eller når man tar en beslutning. Dette gjelder også definisjon og teori om hva en krise er. De nevner ikke heller dette med hvordan den lokale kulturen kan påvirke hvordan en krise defineres, oppfattes, kategoriseres

osv. Kulturen har altså en liten plass i de teoriene vi har valgt. Vi har ikke undersøkt om det finnes andre teorier som tar høyde for kultur. I det flerkulturelle samfunnet som Norge har blitt, så er det ikke rart at kulturen påvirker en persons oppfattelse av kriser. Man vokser opp med forskjellige verdier, og samfunnet er med på å forme oss som mennesker gjennom hele oppveksten.

Vi vil kunne tenke oss at det med kultur i konteksten som en hendelse oppstår vil kunne generaliseres til andre plasser enn kun den samiske. Vi vil si at mest sannsynlig påvirker kultur menneskers krise oppfattelse og beslutningstaking.

7.3 Forslag til ny forskning

Flere kommuner opplever et økt mangfold blant sine innbyggere, og kulturen blant innbyggerne er forskjellige og forståelsen av hva en krise kan tenkes å være variert. Det er derfor et forslag å kunne se på hvordan et flerkulturelt samfunn påvirker beredskapsarbeid/krisehåndtering i kommunal sektor.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

«Hva er en krise i små distriktskommuner?»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se nærmere på kriseforståelse i små distriktskommuner. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål Vi er to MBA-studenter ved Nord Universitet som skal skrive masteroppgave med planlagt avslutning og innlevering i mai 2019. Temaet på vår masteroppgave er krise, og vi ønsker å se nærmere på kriseforståelse i små distriktskommuner. Vi ønsker å bruke Karasjok kommune som case-studie. Hendelsen som vi vil se nærmere på er bruddet i vannforsyningen som skjedde i mai 2015, der hele Karasjok tettsted var uten vannforsyning i over ett døgn.

Vår problemstilling er: *Hva er en krise i små distriktskommuner?* Hensikten med studien er å finne ut hvordan uønskede hendelser eller kriser forstås i kommunal sektor, og hvordan de løses.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet? Nord universitet er ansvarlig for prosjektet. Ansvarlig veileder er Tommy Høyvarde Clausen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta? Informantene i denne masteroppgaven er personer ansatt i Karasjok kommune som deltok i arbeidet med “vann-hendelsen”. Vi antar at du som ansatt i kommunen under “vann-hendelsen” har verdifull kunnskap om “vann-hendelsen” og eventuelle kriser i kommunen, og derfor spør vi om du ønsker å delta i studien.

Hva innebærer det for deg å delta? Ved deltakelse som informant i dette forskningsprosjektet samtykker du til å delta på gruppesamtale og individuelt intervju. Gruppesamtalen og intervjuet vil ha en varighet på ca. 60 minutter. Gruppesamtale og intervju skal gjennomføres i første kvartal 2019. Materialet fra intervjuer og gruppesamtale vil være viktig i vårt arbeid med masteroppgaven.

Annen dokumentasjon som beredskaps-, handlingsplaner og andre dokument, korrespondanser, som du mener kan være interessant/viktig for masteroppgaven, ønsker vi gjerne å få tilgang til. Dette gjelder dokumentasjon om hendelsesforløp, fordeling av arbeidsoppgaver og ulike beslutninger som blir gjort for å avhjelpe hendelsen som har oppstått. Tema for gruppesamtale er vann-hendelsen og samler erfaringer i forhold til å forstå og løse slike hendelser.

Intervjuet vil bli tatt opp på bånd om det samtykkes om dette. Om det samtykkes vil intervjuene transkriberes og opptaket slettes. Informasjon fra alle intervjuer vil bli anonymisert i etterkant slik at informasjonen ikke vil kunne spores til deg som enkeltperson.

Det er frivillig å delta Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er prosjektleder ved Nord universitet og masterstudentene som har tilgang til opplysningene.

Navnet, stilling og ansettelsesforhold vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Vi vil bruke stillingsbenevnelse som kan passe til flere personer, slik at sporing/identifisering vil bli vanskeligere. Kommunens navn skal ikke anonymiseres i oppgaven.

I oppgaven er det ikke personopplysningene som er viktig for å besvare problemstillingen, uten din erfaring og refleksjon som interesserer oss.

Datamaterialet vil bli lagret i en server der man trenger brukernavn og passord for å få tilgang til opplysningene.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet? Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.01.2019. Personopplysninger, opptak og transkriberinger vil bli slettet ved prosjektavslutningen.

Dine rettigheter Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, - å få rettet personopplysninger om deg, - få slettet personopplysninger om deg, - få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og - å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Nord universitet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer? Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Student, Anne-Marit Eira Anti: 901 00 105, annemarit.eira@gmail.com
- Student, Johanna Unga: 948 71 857, jcm.unga@gmail.com
- Veileder, Tommy Høyvarde Clausen: 755 17 878, tommy.h.clausen@nord.no
- Nord universitets personvernombud: personvernombud@nord.no, telefon 74 02 27 50
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS: epost personverntjenester@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Anne-Marit Eira Anti

Johanna Unga

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Hva er en krise i små distriktskommuner?*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- å delta i gruppeintervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.05.19

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Intervjuguide

Tidsbruk: 60-90 minutter

Innledning

- Presentasjon av oss
- Bakgrunnen for samtalen, temaet i oppgaven (bakgrunn, formål)
- Informasjon om masteroppgaven
- Om datainnsamlingen, taushetsplikt og anonymitet, mulighet til å trekke seg fra å delta
- Informasjon om lydopptak, og lagring og sletting av dette, samtykke til lydopptak
- Lengde på intervjuet
- Spørre om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål

Faktaspørsmål/Bakgrunnsspørsmål

Enkle spørsmål med enkle svar. Skape en relasjon og et tillitsforhold til informanten.

- Hvor lenge har du jobbet i kommunen/kommunal sektor?
- Hvilken type stilling har du (har du hatt)?
- Var du medlem i beredskapsledelsen under “vann-hendelsen” i 2015?
- Hvor lenge har du vært med i beredskapsledelsen?

Introduksjonsspørsmål & Nøkkelspørsmål

Introdusere temaet som skal belyses i intervjuet. Rette oppmerksomheten mot temaet.

Hoveddelen. Her skal vi sørge for at vi får den informasjonen vi ønsker ut fra oppgavens problemstilling og formål.

- Kan du fortelle oss om hendelsen fra start til slutt?
 - Hvordan ble hendelsen oppdaget?
 - Hva skjedde underveis, når de ble avslutt og etterpå?
 - Hvordan ble ting løst?
- Når ble beredskapsledelsen aktivert?
 - Erklærte man hendelsen som en krise?
- Hvilket ansvar / rolle hadde du?

- Hvilke virkninger/ konsekvenser så du at hendelsen medførte/kunne medføre?
- Hva skjedde når hendelsen/krisen var over?
- Oppfattet du denne vann-hendelsen som en krise? Hvorfor/ hvorfor ikke?
- Når mener du at man burde ha aktivert beredskapsledelsen?
- Hva hvordan forstår du begrepet krise? Hva er en krise for deg?

Dersom det ikke er blitt nevnt i løpet av intervjuet: Ble kommunens beredskapsplan brukt, hvis ja/nei, fortell mer om hvorfor?

Avslutning

Sette av tid til avsluttende kommentarer, til å oppklare eventuelle uklarheter og sjekke om informanten sitter igjen med noen spørsmål eller kommentarer til andre ting intervjuet burde ta opp.

- Har vi forstått ting riktig?
- Er det noe du vil legge til?
- Er det noe du ønsker å fremheve?
- Takk for samtalen og deltakelsen